



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Piotr Miklis

LWR.410.8.1.2024

Pani
Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz
Minister
Funduszy i Polityki Regionalnej

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 28/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 26 marca 2025 r.

P/24/091 – „Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ¹ , ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej², od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Małgorzata Jarosińska-Jedynak, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., – Grzegorz Puda, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r., – Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Opracowanie i wykonywanie planów finansowych Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz przejęcie zadań i kompetencji w tym zakresie. 2. Nadzór nad Krajowym Zasobem Nieruchomości oraz monitorowanie i ocena realizacji działań wspartych środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Ksymena Kramarczyk-Rosiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/65/2024 z 8 kwietnia 2024 r. Renata Kojro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/64/2024 z 8 kwietnia 2024 r. oraz nr LWR/185/2024 z 4 grudnia 2024 r. Rafał Sudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/63/2024 z 8 kwietnia 2024 r. oraz nr LWR/186/2024 z 4 grudnia 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-3, 31-35; tom VII, str.150-151)

¹ Dalej: Ministerstwo lub MFiPR.

² Dalej także: Minister lub Minister FiPR.

³ Tj. do 18 grudnia 2024 r.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Od momentu przejęcia kompetencji związanych z Rządowym Funduszem Rozwoju Mieszkalnictwa⁶, tj. od 1 sierpnia 2022 r., Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie zapewnił zgodnej z prawem i rzetelnej realizacji zadań związanych z planowaniem i udzielaniem gminom wsparcia z Funduszu. W Ministerstwie nierzetelnie prowadzono również monitoring przyjętych założeń oraz realizacji przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe⁷ przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu. Uniemożliwiało to Ministrowi ocenę prawidłowości wydatkowania środków RFRM przez gminy. Nadzór Ministra nad Krajowym Zasobem Nieruchomości⁸ nie był w pełni skuteczny.

Powyższą ocenę uzasadnia przede wszystkim niewykonywanie przez Ministra, określonej w art. 33l ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁹, kompetencji do udzielania gminom wsparcia z RFRM. Wszystkie czynności w tym zakresie wykonywał Prezes Krajowego Zastu Nieruchomości¹⁰ w ramach zadania rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu, zleconego mu umownie przez Ministra na podstawie art. 33m ust. 6 i 7 usfrm. Przepisy te nie umożliwiały Ministrowi delegowania na rzecz Prezesa KZN kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie udzielania gminom wsparcia ze środków Funduszu. Tym niemniej Prezes KZN udzielił gminom wsparcia w wysokości 1 213 449,3 tys. zł¹¹. Pomimo posiadania kompetencji wynikającej z art. 33qa usfrm, Minister nie podjął także dochodzenia od gmin roszczeń z tytułu niezrealizowania działań lub niedopełnienia obowiązków związanych z uzyskaniem z RFRM wsparciem.

Ponadto w skontrolowanych obszarach działalności Ministra stwierdzono nieprawidłowości, polegające na: **[1]** niedostosowaniu struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizacji przyjętych zadań związanych z funkcjonowaniem Funduszu; **[2]** opublikowaniu na stronie Biuletynu Informacji Publicznej¹² Ministerstwa komunikatu dotyczącego wniosków o udzielenie gminom wsparcia finansowego ze środków Funduszu, którego treść nie znajdowała oparcia zarówno w przepisach usfrm, jak i w stanie faktycznym; **[3]** przyjęciu w założeniach do projektu planu finansowego Funduszu na 2024 r. wydatków w wysokości 2 000 000,0 tys. zł, pomimo braku regulacji prawnych umożliwiających zasilenie RFRM środkami pochodzącymi ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych; **[4]** nie w pełni rzetelnym prowadzeniu bazy danych dotyczących informacji o założeniach i stanie realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych z RFRM; **[5]** wstrzymaniu bez podstawy prawnej, w okresie od 15 grudnia 2023 r. do 9 lipca 2024 r., wypłaty wsparcia z RFRM, co skutkowało niewypłaceniem gminom należnych środków w kwocie 371 688,2 tys. zł¹³; **[6]** sprawowaniu nie w pełni rzetelnego nadzoru nad KZN w zakresie dotyczącym prawidłowej i terminowej realizacji obowiązków, wynikających z zawartej z KZN umowy w sprawie zasad przyjmowania i rozpatrywania wniosków gmin o udzielenie wsparcia ze środków RFRM.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Utworzony na podstawie art. 30 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11, ze zm.). Dalej także: RFRM lub Fundusz.

⁷ Dalej: SIM.

⁸ Dalej: KZN.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1440, ze zm., dalej: usfrm.

¹⁰ Dalej: Prezes KZN.

¹¹ W okresie od 1 sierpnia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

¹² Dalej: BIP.

¹³ Dla 140 pozytywnie rozpatrzonych wniosków gmin o wsparcie, do końca lipca 2024 r., nie złożono dyspozycji wypłaty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowywanie i wykonywanie planów finansowych Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz przejęcie zadań i kompetencji w tym zakresie

Opis stanu faktycznego

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

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

Zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw¹⁵, na mocy której Minister FiPR przejął zadania i kompetencje m.in. w zakresie:

- zatwierdzania, w porozumieniu z Ministrem Finansów, planu finansowego RFRM;
- zawarcia z BGK umowy określającej zasady obsługi bankowej Funduszu;
- przekazywania części wolnych środków RFRM do Funduszu Dopłat oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów;
- udzielania gminom wsparcia ze środków RFRM wraz z uprawnieniem do zlecania Prezesowi KZN zadania rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu.

Przedstawiciele Ministra nie brali udziału w procesie legislacyjnym dotyczącym przeniesienia kompetencji i zadań związanych z funkcjonowaniem RFRM. Minister nie był również autorem projektu tych zmian, gdyż propozycję zmiany przepisów w tym zakresie zgłosili posłowie w czasie drugiego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (druk 1515 i 1845). W uzasadnieniu do poprawki wskazano m.in., że ma ona na celu: *wprowadzenie zmian w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i jest konsekwencją proponowanych zmian w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości polegających na przypisaniu zadań w zakresie nadzoru nad KZN ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Przedmiotowa poprawka dotyczy zagadnień związanych z funkcjonowaniem Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Fundusz ten jest podstawowym źródłem finansowania społecznych inicjatyw mieszkaniowych na etapie ich tworzenia. Z kolei tworzenie SIM, a następnie przekazanie gruntów z zasobu KZN jest obecnie podstawowym zadaniem realizowanym przez KZN. Zgłoszona poprawka została przegłosowana i wprowadzona do projektu ustawy na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach 9 lutego 2022 r., na którym stanowisko w sprawie zgłoszonych poprawek zajął legislator z Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu. Zauważył on, że: (...) wszystkim poprawkom wprowadzającym zmiany w ustawach, które nie były objęte sprawozdaniem Komisji można postawić zarzut wyjścia poza zakres przedłożenia. W konsekwencji jest też pewne ryzyko tego, że można postawić zarzuty ominięcia konstytucyjnej zasady trzech czytań (...) biuro tego nie rozstrzyga, ale jest od tego, aby informować o pewnych ryzykach (...).* Dodał również, że: *Ze względu na zakres i charakter dokonywanych zmian oraz czas, jakim biuro dysponowało, bo poprawki zostały złożone dzień po dniu, doszło dużo nowych rzeczy niezwiązanych*

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Dz.U. poz. 807, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie Ksh.

przesadnie mocno z projektem, pogłębiona analiza prawno-legislacyjna nie była możliwa. W posiedzeniu Komisji uczestniczył ówczesny Sekretarz Stanu w MFiPR, który nie zajął stanowiska w sprawie przyjętej poprawki.

Kolejne zmiany usfrm, istotne dla funkcjonowania RFRM, wprowadzono ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu funkcjonowania programów mieszkaniowych¹⁴. Weszły one w życie 10 sierpnia 2022 r. Projekt nowelizacji opracowano w Ministerstwie Rozwoju i Technologii¹⁶, a proponowane zmiany uzasadniano koniecznością uporządkowania i uzupełnienia regulacji dotyczących wsparcia udzielanego z RFRM. Zmiany polegały m.in. na ustaleniu:

- terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz realizacji usługi publicznej¹⁷;
- obowiązkowego zakresu regulacji umowy zawieranej pomiędzy gminą a SIM;
- obowiązków informacyjnych dla gmin w związku z uzyskanym wsparciem z RFRM;
- prawa do dochodzenia przez Ministra FiPR roszczeń od gmin z tytułu niezrealizowania lub niedopełnienia obowiązków wynikających z uzyskanego z RFRM wsparcia;
- określenia przychodów RFRM w formie wpływów ze skarbowych papierów wartościowych.

(akta kontroli: tom III, str. 16-28, 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom V, str. 430-462; tom VII, str. 2-39, 42-53, 144-148)

W okresie objętym kontrolą w MFiPR – stosownie do postanowień Regulaminu organizacyjnego¹⁸ oraz regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych Ministerstwa – za nadzór nad KZN odpowiadał Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹⁹, w tym w obszarze prawnym Wydział Prawny i Analiz Rynku Partnerstwa Publiczno-Prywatnego²⁰, natomiast w obszarze finansowym Wydział Realizacji Projektów Własnych²¹.

(akta kontroli: tom II, str. 72-128; tom III, str. 16-28, 430; tom IV, str. 326, 402-408)

Od 1 sierpnia 2022 r. zadania dotyczące nadzoru merytorycznego nad KZN oraz sprawy związane z funkcjonowaniem RFRM realizowało sześciu pracowników DPA – trzech z Wydziału Prawnego oraz trzech z Wydziału Projektów. Pracownicy ci, oprócz nowych zadań dotyczących Funduszu, realizowali dotychczasowe obowiązki w pełnym wymiarze czasu pracy. Za dodatkowe zadania, opisane w uzasadnieniu wniosków o dodatkowe wynagrodzenie²², przyznano im dodatki zadaniowe²³, jednocześnie nie zmieniając opisów ich stanowisk pracy.

W 2023 r., w związku z realizacją dodatkowych zadań zwiększono zatrudnienie w DPA o dwa etaty²⁴. W następstwie zatrudnienia nowych osób wstrzymano wypłaty dodatków zadaniowych dotychczas prowadzącym sprawy związane z RFRM oraz KZN. Nowozatrudnionym pracownikom DPA przypisano zadania związane z pełnieniem nadzoru merytorycznego nad KZN w obszarze finansowym i prawnym,

¹⁴ Dz.U. poz. 1561.

¹⁶ Dalej: MRiT.

¹⁷ Usługa, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, polegająca na wynajmowaniu mieszkań społecznych przez SIM.

¹⁸ Przyjętym zarządzeniem Ministra FiPR z dnia 6 sierpnia 2022 r.

¹⁹ Dalej: DPA.

²⁰ Dalej: Wydział Prawny.

²¹ Dalej: Wydział Projektów.

²² W okresie od 1 września do 31 grudnia 2022 r. zadania te dotyczyły przejęcia od Ministerstwa Rozwoju i Technologii zadań związanych z nadzorem nad KZN. Ich uszczegółowienie odnoszące się wprost do funkcjonowania Funduszu, w tym m.in. udzielania gminom wsparcia z jego środków, zawarto w uzasadnieniu do wniosku o przyznanie dodatków zadaniowych na okres od 1 stycznia do 14 maja 2023 r.

²³ W kwocie od 600 zł do 800 zł brutto miesięcznie.

²⁴ Jeden etat przydzielono do Wydziału Prawnego 15 maja 2023 r., rozdzielając go na dwóch pracowników (w podziale na 75% i 25%), drugi etat przydzielono do Wydziału Projektów 11 września 2023 r., rozdzielając go na trzech pracowników (w podziale na 50%, 25% i 25%).

a zwłaszcza z realizacją umów o dotacje celowe/podmiotowe. Zadania te nie dotyczyły funkcjonowania Funduszu, w szczególności udzielania gminom wsparcia z jego środków oraz nadzoru nad rozpatrywaniem przez KZN wniosków o wsparcie. Minister po 1 sierpnia 2022 r. żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa nie przypisał zadań i kompetencji związanych z RFRM, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 3-11, 35-45, 430; tom IV, str. 4-11, 326, 395-408)

W dniu 2 sierpnia 2022 r. Departament Mieszkalnictwa MRiT przekazał do DPA dokumentację dotyczącą Funduszu²⁵. W protokole zdawczo-odbiorczym wskazano, że dokumentacja obejmuje siedem spraw zakończonych²⁶ oraz 16 w toku²⁷. Dyrektor DPA potwierdził odbiór dokumentacji 7 listopada 2022 r.²⁸ Weryfikacja pod kątem zgodności przejętej dokumentacji ze spisem spraw wskazanym w protokole zdawczo-odbiorczym potwierdziła jej kompletność. Dokumentacja przekazana przez MRiT nie zawierała zestawienia monitorującego wypłaty z RFRM ani wzmianki na temat aktualnego stanu realizacji działań przez gminy, którym udzielono wsparcia. Ponadto Prezes KZN²⁹ przekazał zestawienie dotyczące złożonych i rozpatrzonych wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM. Z kolei z BGK³⁰ Minister uzyskał zestawienie zintegrowanych danych dotyczących przepływów i zobowiązań finansowych, związanych z działalnością RFRM oraz zestawienie danych dotyczących zwrotów środków Funduszu i odsetek z tytułu zwrotów dokonanych po terminie.

(akta kontroli: tom III, str. 16-28, 430; tom IV, str. 326)

Minister, działając w oparciu o art. 33m ust. 6 i 7 usfrm, zlecił Prezesowi KZN rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie z RFRM. Zawarta 25 stycznia 2023 r. umowa w tym przedmiocie³¹ określała w szczególności: [1] sposób i termin rozpatrywania wniosków; [2] sposób sporządzania dyspozycji wypłat i ich przekazywania do BGK; [3] obowiązki sprawozdawcze; [4] warunki wynagrodzenia KZN; [5] sposób kontroli wykonania tej umowy. Do dnia przekazania do KZN zadania w zakresie rozpatrywania wniosków, właściwy do ich rozpatrywania pozostawał sam Minister. Do dnia zawarcia umowy z KZN z 25 stycznia 2023 r. do Ministerstwa wpłynęły 52 wnioski gmin o wsparcie z Funduszu. W każdym przypadku pracownicy Ministerstwa informowali wnioskodawcę o braku wystarczających środków na rachunku RFRM oraz o wznowieniu naboru wniosków w przypadku zasilenia Funduszu.

Po zawarciu z KZN umowy z 25 stycznia 2023 r. Minister nie realizował, wynikającej z art. 33l usfrm, kompetencji do udzielania gminom wsparcia z RFRM, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Tożsama praktyka w zakresie dotyczącym udzielania gminom wsparcia z Funduszu miała miejsce przed 1 sierpnia 2022 r., tj. w okresie kiedy zadania objęte nin. kontrolą NIK należały do właściwości innego ministra.

W dniu 25 stycznia 2023 r. Minister zawarł z BGK umowę na obsługę bankową RFRM³². W umowie określono w szczególności sposób i tryb: [1] przekazania przez Ministra, w porozumieniu z Ministrem Finansów, skarbowych papierów wartościowych na rzecz Funduszu; [2] realizowania wypłat wsparcia; [3] ustalania i wypłaty

²⁵ Zgodnie z zasadami określonymi w art. 27 ust. 3 i 4 ustawy o zmianie Ksh organ, który utracił zadania i kompetencje na podstawie niniejszej ustawy, przekazuje niezwłocznie organowi, który przejął od niego zadania i kompetencje na podstawie niniejszej ustawy, dokumentację związaną z wykonywaniem przejętych zadań i kompetencji, w tym także w postaci informatycznych nośników danych. Z czynności tej sporządza się protokół.

²⁶ Związanych z funkcjonowaniem KZN.

²⁷ W tym m.in. umowy z BGK dotyczącej obsługi Funduszu.

²⁸ Potwierdzenie odbioru dokumentacji nastąpiło po weryfikacji przekazanych dokumentów i uzgodnieniu treści protokołu.

²⁹ Pismem z 9 września 2022 r.

³⁰ Pismami z 7 września 2022 r. oraz 12 września 2022 r.

³¹ Dalej: umowa z KZN z 25 stycznia 2023 r.

³² Dalej: umowa z BGK z 25 stycznia 2023 r.

wynagrodzenia BGK; [4] wypłaty wynagrodzenia KZN; [5] lokowania wolnych środków Funduszu; [6] zasilania Funduszu Dopląt i Funduszu Termomodernizacji i Remontów środkami RFRM.

Wcześniej, tj. przed 1 sierpnia 2022 r., KZN wykonywał zadania związane z rozpatrywaniem wniosków gmin o wsparcie z RFRM na podstawie umów zawartych 5 marca 2021 r. z Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii oraz 31 marca 2022 r.³³ z Ministrem Rozwoju i Technologii. Umowy te zawarte zostały na czas oznaczony. Pierwsza z nich na czas wykonywania obowiązków nałożonych ustawą na Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, do chwili wyczerpania środków na rachunku Funduszu, druga – do 31 lipca 2022 r.

(akta kontroli: tom II, str. 176-217; tom III, str. 80-99, 105-280, 430; tom IV, str. 326, 402-408)

W ramach wykonywania zadań dotyczących RFRM, do 31 lipca 2022 r. KZN³⁴ rozpatrzył pozytywnie i przekazał do BGK dyspozycję wypłaty wsparcia z RFRM dla 641 wniosków gmin, w tym:

- 374 wniosków na wsparcie utworzenia SIM (art. 33l pkt 1 usfrm) na łączną kwotę 1 122 000,0 tys. zł,
- 267 wniosków na wsparcie istniejących SIM/towarzystw budownictwa społecznego³⁵ (art. 33 pkt 2 usfrm) na łączną kwotę 687 279,6 tys. zł³⁶.

Na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków wypłacono gminom wsparcie w wysokości 1 809 279,6 tys. zł. Stan środków na rachunku Funduszu na 1 sierpnia 2022 r. wynosił 3 914,3 tys. zł³⁷.

(akta kontroli: tom I, str. 36-66; tom III, str. 3-11, 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom VII, str. 2-29)

1.2. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy z dnia 6 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (druk 534) wskazano m.in., że tworzy się RFRM, a jego zasilenie nastąpi środkami działającego już Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Jednorazowe zasilenie Funduszu zaplanowano na 2020 r. na kwotę 1,5 mld zł. Wsparcie udzielane ze środków RFRM miało mieć charakter interwencyjny. Przyjęto, że wsparcie to będzie w całości udzielone gminom w pierwszych trzech latach po uruchomieniu Funduszu. RFRM utworzono w styczniu 2021 r.³⁸

Rachunek RFRM został otwarty w BGK 21 grudnia 2020 r. W okresie objętym kontrolą głównym źródłem finansowania RFRM były środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19³⁹ oraz środki uzyskane ze zbycia skarbowych papierów wartościowych. W umowie z 8 marca 2021 r., zawartej pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju i Technologii, a BGK określono, że RFRM „zasilony”⁴⁰ zostanie środkami pochodzącymi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 1 500 000,0 tys. zł. W wyniku zmian umowy⁴¹ kwota ta wzrosła do 3 738 000,0 tys. zł.

³³ Zmienionej aneksem nr 1 z 31 maja 2022 r.

³⁴ W niektórych przypadkach również MRiT.

³⁵ Dalej: TBS.

³⁶ W przypadku sześciu gmin (Radomsko, Mragowo, Człuchów, Stargard, Bełchatów, Śrem) wypłata środków w łącznej kwocie 15 045,1 tys. zł nastąpiła 2 sierpnia 2022 r. na podstawie dyspozycji KZN przekazanej do BGK 27 lipca 2022 r.

³⁷ Pomniejszony o kwotę wynikającą z wydanych przed tą datą dyspozycji wypłaty w wysokości 15 045,1 tys. zł.

³⁸ Na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11, ze zm.). Ustawa weszła w życie 19 stycznia 2021 r.

³⁹ O którym mowa w art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568, ze zm.).

⁴⁰ Według nomenklatury stosowanej przez Ministerstwo. Zgodnie z art. 33r ust. 1 pkt 2a usfrm przychody Funduszu pochodzą m.in. z wpływów ze skarbowych papierów wartościowych.

⁴¹ Aneksem nr 1 z 2 lipca 2021 r. zwiększono pulę środków zasilającą Fundusz o kwotę 450 000,0 tys. zł, aneksem nr 2 z 3 grudnia 2021 r. zwiększono pulę środków zasilającą Fundusz o kwotę 1 488 000,0 tys. zł, a aneksem nr 3 z 25 marca 2022 r. o kwotę 300 000,0 tys. zł.

Natomiast w umowie zawartej przez Ministra z BGK 25 stycznia 2023 r. przewidziano przekazanie na rzecz Funduszu skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości nominalnej 1 600 000,0 tys. zł⁴². Zwiększanie środków RFRM uzasadniono zidentyfikowanymi potrzebami.

(akta kontroli: tom I, str. 36-66; tom II, str. 176-238; tom III, str. 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom V, str. 10-17, 398-400; tom VII, str. 2-39)

W okresie objętym kontrolą wpływy (przychody) RFRM wyniosły łącznie 5 210 897,8 tys. zł, w tym: środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 3 738 000,0 tys. zł⁴³ (71,7%); środki uzyskane ze zbycia skarbowych papierów wartościowych w kwocie 1 357 871,0 tys. zł⁴⁴ (26,1%) oraz pozostałe przychody w łącznej kwocie 115 026,8 tys. zł⁴⁵ (2,2%).

Stan rachunku Funduszu i wartość skarbowych papierów wartościowych na 31 marca 2024 r. wynosił 398 843,5 tys. zł, w tym 205 503,6 tys. zł w depozytach, 193 082,6 tys. zł w dłużnych papierach wartościowych⁴⁶ i 257,3 tys. zł w innych aktywach jako wolne środki.

Wydatki RFRM z tytułu wypłaty gminom wsparcia wyniosły łącznie 3 022 728,9 tys. zł, w tym: w 2021 r. – 1 325 639,0 tys. zł (43,9%), w 2022 r. – 483 640,6 tys. zł (16,0%), w 2023 r. – 1 213 449,3 tys. zł (40,1%). W I kwartale 2024 r. nie poniesiono wydatków z tytułu wypłaty wsparcia gminom. Po uwzględnieniu dokonanych przez gminy zwrotów, kwota wypłaconego gminom wsparcia wyniosła 2 962 368,3 tys. zł.

Natomiast w tym samym okresie koszty obsługi RFRM wynosiły łącznie 2 006,9 tys. zł⁴⁷, co stanowiło 0,07% wysokości udzielonego gminom wsparcia. Istotna ich część wiązała się z emisją i sprzedażą dłużnych papierów wartościowych, co opisano szerzej w pkt 1.5 obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zagadnienie dotyczące przekazania wolnych środków RFRM na Fundusz Dopłat oraz Fundusz Termomodernizacji i Remontów⁴⁸ opisano w pkt. 1.4. obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 36-67; tom II, str. 176-238; tom III, str. 430; tom IV, str. 95-97, 326, 402-408; tom V, str. 10-400; tom VII, str. 2-29)

Na dzień przejęcia przez MFIPR zadań związanych z RFRM stan środków na rachunku Funduszu, o którym mowa w art. 33o usrm, był niewystarczający do podejmowania działań związanych z udzielaniem wsparcia, tj. kwota środków zgromadzonych na rachunku Funduszu była zbyt niska na pełną realizację potrzeb wynikających ze składanych przez gminy wniosków.

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

⁴² Pierwotna umowa przewidywała zasilenie Funduszu skarbowymi papierami wartościowymi o wartości nominalnej 900 000,0 tys. zł, aneksem nr 1 z 18 kwietnia 2023 r. „zasilono” Fundusz skarbowymi papierami wartościowymi o wartości nominalnej 700 000,0 tys. zł.

⁴³ Przekazane na rzecz RFRM w 2021 r. w kwocie 3 438 000,0 tys. zł oraz w 2022 r. w kwocie 300 000,0 tys. zł.

⁴⁴ Przekazane na rzecz Funduszu w całości w 2023 r.

⁴⁵ Na które składały się odsetki od obligacji skarbowych, odsetki od wolnych środków lokowanych w depozycie oraz zwroty wsparcia finansowego gmin, w tym w 2021 r. – 3 373,2 tys. zł, w 2022 r. – 11 941,1 tys. zł, w 2023 r. – 92 658,6 tys. zł, a w 2024 r. (do 31 marca) – 7 053,9 tys. zł. Uwzględnienie w pozycji „pozostałe przychody” zwrotów wypłaconego gminom wsparcia, które ponownie zasilają RFRM, wpływa na różnicę pomiędzy całkowitą wartością wpływów do RFRM, a poniesionymi wydatkami.

⁴⁶ Zgodnie z art. 33r usrm, wpływy ze skarbowych papierów wartościowych stanowiły przychody RFRM.

⁴⁷ Na które składały się wypłacone wynagrodzenie BGK i KZN, w tym w 2021 r. – 322,2 tys. zł; w 2022 r. – 264,8 tys. zł, w 2023 r. – 1 231,5 tys. zł, a w 2024 r. (do 31 marca) – 188,4 tys. zł.

⁴⁸ W łącznej kwocie 1 938 000,0 tys. zł.

w kwocie odpowiadającej 10% wartości szacunkowych realizowanych przez SIM przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych.

Ze sprzedaży puli skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 900 000,0 tys. zł BGK uzyskał na rzecz RFRM środki pieniężne w wysokości 822 606,3 tys. zł. Przy czym pierwsze zasilenie rachunku Funduszu środkami ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w kwocie 97 400,0 tys. zł nastąpiło 22 maja 2023 r. Pulę skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 700 000,0 tys. zł zbyto w części, uzyskując środki finansowe w wysokości 535 264,7 tys. zł, a wartość pozostałych skarbowych papierów wartościowych wyniosła 194 629,6 tys. zł⁴⁹. Do dnia 10 grudnia 2024 r. dokonano sprzedaży całości drugiej puli przekazanych na rzecz Funduszu obligacji o wartości nominalnej 700 000 tys. zł, uzyskując kwotę 723 228,4 tys. zł.

W sumie ze sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 1 600 000 tys. zł uzyskano 1 545 834,7 tys. zł. Sprzedaż papierów wartościowych na rzecz Funduszu miała miejsce na rynku międzybankowym z uwzględnieniem aktualnych cen rynkowych dostępnych dla BGK. Powyższe oraz charakterystyka obligacji, według BGK, miała wpływ na kwotę uzyskaną z ich sprzedaży, tj. o 54 165,3 tys. zł niższą od wartości nominalnej skarbowych papierów wartościowych.

NIK zauważa, że redystrybuowanie środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową, w tym w formie skarbowych papierów wartościowych oraz ze środków funduszy obsługiwanych przez BGK, narusza podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jednolitości, przejrzystości i jawności budżetu. Wpływa również na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego państwa, określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵⁰ Ogranicza również kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem istotnej części środków na zadania publiczne⁵¹.

W związku z przekazaniem przez Ministra Finansów na rzecz RFRM skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 900 000,0 tys. zł, 17 lutego 2023 r. na stronie BIP Ministerstwa opublikowano komunikat o możliwości ponownego składania wniosków o wsparcie oraz uzyskania przez gminy środków z Funduszu począwszy od 1 marca 2023 r.⁵² Działanie Ministra w zakresie publikacji tego komunikatu było nierzetelne, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str.1-44; tom III, str. 16-28, 49-55, 80-99, 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom V, str. 10-17, 398-400; tom VII, str. 2-29, 174-182)

1.3. RFRM działał na podstawie rocznych planów finansowych. Projekty tych planów na kolejne lata okresu objętego kontrolą opracowywał BGK każdorazowo w terminie do 15 czerwca roku poprzedzającego rok, którego dany plan dotyczył. Projekty planów zawierały przede wszystkim prognozę wydatków z tytułu wypłaty finansowego wsparcia gminom, planowaną wysokość wynagrodzenia KZN oraz koszty BGK z tytułu obsługi Funduszu. Plan finansowy na 2021 r. i 2022 r. zatwierdził minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Projekt planu finansowego na 2023 r. nie przewidywał dalszych zasileń RFRM. Nie zakładał również wynagrodzenia dla KZN z tytułu rozpatrywania wniosków oraz

⁴⁹ Wartość według stanu na 30 czerwca 2024 r.

⁵⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁵¹ Por. uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 czerwca 2024 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutionum dla Rady Ministrów za 2023 rok (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,29543.pdf>).

⁵² <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/wnioski-o-udzielenie-wsparcia-finansowego-z-rzadowego-funduszu-rozwoju-mieszkalnictwa>. Dostęp: 25 lipca 2024 r.

dla BGK za obsługę Funduszu. Na 2023 r., oprócz dodatniego wyniku finansowego, nie założono w projekcie planu żadnych wpływów do Funduszu.

BGK przekazał projekt planu finansowego RFRM na 2023 r. do MRiT (8 czerwca 2022 r.)⁵³, a następnie do MFIPR (21 września 2022 r.). Projekt planu, po uzgodnieniu z Ministrem Finansów⁵⁴, został zatwierdzony przez Ministra FiPR 16 maja 2023 r. W planie tym uwzględnione zostało „zasilenie” RFRM skarbowymi papierami wartościowymi o wartości nominalnej 900 000,0 tys. zł, przekazanymi na rzecz Funduszu w grudniu 2022 r.

NIK wskazuje, że zatwierdzenie Planu finansowego RFRM na 2023 r. miało miejsce 289 dni po terminie określonym w art. 33r ust. 10 usfrm. Minister wyjaśnił, że projekt planu został przekazany do akceptacji w czasie, kiedy pracownicy DPA dopiero zapoznawali się z obszerną dokumentacją przekazaną przez MRiT oraz właściwymi ustawami. Tym samym nie mieli wystarczających informacji, aby w terminie zrealizować to zadanie.

W aktualizacji tego planu, zatwierdzonej przez Ministra 29 października 2023 r., uwzględniono drugie „zasilenie” Funduszu skarbowymi papierami wartościowymi o wartości nominalnej 700 000,0 tys. zł.

W harmonogramie planowanych wypłat środków z RFRM na 2024 r. w Ministerstwie przyjęto wartość 2 000 000,0 tys. zł, pomimo nieuzyskania zapewnienia źródeł ich finansowania, tj. wpływów ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych. Szerzej o tej kwestii w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Plan finansowy RFRM na 2024 r. został opublikowany na stronie internetowej BGK⁵⁵. Plany na lata 2021, 2022 i 2023 nie były upubliczniane.

(akta kontroli: tom I, str. 7-30, 68-379; tom III, str. 16-38, 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom V, str. 10-17; tom VII, str. 2-29)

1.4. Minister FiPR, w okresie od 1 sierpnia 2022 r., nie korzystał z wynikającej z art. 33la usfrm, możliwości przekazywania części wolnych środków RFRM do Funduszu Dopłat. Przekazanie takie miało miejsce w 2021 r. Na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w celu umożliwienia pokrycia zobowiązań związanych z realizacją programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego⁵⁶, wolne środki RFRM, w łącznej kwocie 1 833 000,0 tys. zł, zasilili Fundusz Dopłat.

Z informacji uzyskanych od obecnego Sekretarza Stanu w MRiT wynikało, że w 2021 r. podejmowano generalnie działania mające na celu zabezpieczenie środków (nie tylko z RFRM) na zasilenie Funduszu Dopłat, z przeznaczeniem na pokrycie zapotrzebowania zgłaszanego przez beneficjentów wsparcia w ramach Programu BSK. Pod koniec 2020 r. wdrożono w tym Programie zmiany legislacyjne, które w znacznym stopniu uatrakcyjniły warunki finansowego wsparcia kierowanego na realizację budownictwa komunalnego i społecznego, co doprowadziło do znacznego wzrostu popytu na środki z Funduszu Dopłat. Działania MRiT, mające na celu uzyskanie środków na realizację Programu BSK, polegały m.in. na przeznaczeniu na ten cel oszczędności powstałych przy realizacji innych zadań w obszarze mieszkalnictwa oraz na wnioskowaniu o zasilenie Funduszu Dopłat skarbowymi papierami wartościowymi.

⁵³ Minister Rozwoju i Technologii, pismem z dnia 1 lipca 2022 r., wniósł uwagi do projektu planu, wskazując na zasadność analizy jego założeń przez Ministra FiPR, właściwego do spraw Funduszu od 1 sierpnia 2022 r.

⁵⁴ W piśmie z dnia 29 grudnia 2022 r. Minister Finansów przekazał do BGK informacje, że nie wnosi uwag do planu.

⁵⁵ <https://www.bgk.pl/bip/plan-finansowy-rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/>. Dostęp: 30 lipca 2024 r.

⁵⁶ Program realizowany w oparciu o regulację ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 304, ze zm.). Źródłem finansowania tego Programu są środki budżetu państwa zaplanowane na dany rok na zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na finansowanie wypłat wsparcia. Dalej: Program BSK.

Ponadto w 2021 r. wolne środki RFRM w wysokości 105 000,0 tys. zł przekazano na Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Sekretarz Stanu w MRiT wyjaśnił, że celem dodatkowego zasilenia Funduszu Termomodernizacji i Remontów było utrzymanie płynności jego funkcjonowania, czyli możliwości realizacji składanych wniosków o wsparcie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych.

(akta kontroli: tom I, str. 7-30; tom V, str. 430-462; tom VII, str. 2-29)

1.5. Na podstawie umowy z BGK z 25 stycznia 2023 r., BGK cyklicznie przedkładał do Ministerstwa informacje o stanie realizacji planu finansowego RFRM. Stosownie do wymogów art. 33r ust. 8 usrm w informacjach kwartalnych BGK prezentował m.in.: dane dotyczące liczby złożonych i zrealizowanych wniosków o wsparcie z RFRM, wysokości wypłaconego wsparcia, zwrotów wypłaconego gminom wsparcia oraz bilans i rachunek zysków i strat Funduszu. Począwszy od września 2023 r. Ministerstwo otrzymywało z BGK również cotygodniowy raport o stanie wolnych środków Funduszu. Dane dotyczące wypłat i zwrotów podawano narastająco, dane dotyczące wartości skarbowych papierów wartościowych, depozytów i wolnych środków podawane były według stanu na dzień raportu.

Jak wyjaśnił Minister, dane uzyskiwane z BGK porównywano z danymi z KZN, co umożliwiało monitorowanie zaangażowania środków będących w dyspozycji RFRM.

(akta kontroli: tom I, str. 7-30; tom III, str. 16-28, 35-45, 430; tom IV, str. 326, 402-408)

W umowie z BGK z 25 stycznia 2023 r. ustalono, że wynagrodzenie banku jest równe ponoszonym przez niego kosztom związanym z obsługą Funduszu. Do kosztów tych zaliczano m.in. koszty bezpośrednie, w tym osobowe, rzeczowe, amortyzacji oraz realokowane, obejmujące koszty usług wewnętrznych świadczonych na rzecz Funduszu, a także pozostałe koszty działania Funduszu. Zgodnie z umową wysokość planowanego wynagrodzenia BGK była ujmowana w projekcie rocznego planu finansowego RFRM, zatwierdzonego przez Ministra w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Przekroczenie ujętego w Planie finansowym funduszu wynagrodzenia BGK o 378,67 tys. zł nastąpiło w 2023 r. w pozycji *Pozostałe koszty operacyjne*. Koszty te poniesiono w łącznej kwocie 466,8 tys. zł, przy planowanej ich wysokości 88,13 tys. zł. Przekroczenie planu wiązało się z kosztami prowizji i opłat maklerskich z tytułu przeprowadzonych w tym okresie transakcji sprzedaży skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem firm brokerskich. Wyniosły one 439,3 tys. zł. Według informacji uzyskanej z BGK, na etapie tworzenia Planu Finansowego Funduszu na 2023 r. dokładna kwota tych kosztów nie była znana, przez co ich uwzględnienie w tym Planie nie było możliwe.

(akta kontroli: tom I, str. 36-67; tom II str. 176-217; tom III, str. 35-45, 430; tom V, str. 10-17; tom VII, str. 174-182)

1.6. Minister miał kompetencje do dochodzenia od gmin roszczeń w zakresie wynikającym z art. 33qa usrm. W Ministerstwie nie prowadzono jednak działań w tym zakresie, a ich realizacja nie została również zlecona KZN, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom II, str. 72-128, 154-174; tom III, str. 430; tom IV, str. 326, 402-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1.** Minister nie realizował, wynikającej z art. 33l usrm, kompetencji do udzielania gminom wsparcia z RFRM. Wszystkie czynności w tym zakresie wykonywał Prezes KZN, w ramach zadania rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu, zleconego mu umownie przez Ministra na podstawie art. 33m ust. 6 i 7 usrm. Przepisy te nie umożliwiały jednak Ministrowi delegowania na rzecz Prezesa KZN kompetencji do rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznawania

gminom wsparcia ze środków Funduszu. Prezes KZN, na podstawie 207 wniosków, udzielił gminom wsparcia w wysokości 1 213 449,3 tys. zł.

Wyjaśniając przyczyny powyższego Minister wskazał na treść art. 33m i 33o usfrm oraz podał, że – w jego opinii – usfrm nie definiuje „udzielania gminie wsparcia ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa”, ani nie wskazuje formy, w jakiej Minister mógłby bezpośrednio udzielić gminie wsparcia. Zdaniem Ministra wypłata wsparcia stanowi element przedmiotowy rozpatrzenia wniosku i jednocześnie kończy ten proces. Tym samym Minister w drodze umowy przekazał Prezesowi KZN zadanie rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM, rozumianego również jako zgoda na przekazywanie środków finansowych wnioskodawcy, w szczególności określił w umowie sposób i termin rozpatrywania wniosków oraz dokonywania dyspozycji wypłaty. Po stronie Ministra pozostała natomiast kontrola wykonywania umowy. Według Ministra, FiPR ustawa wskazuje, że w celu wypłaty wsparcia wniosek gminy musi spełnić warunki formalne i nie wprowadza innych kryteriów, które mogłyby być poddane ocenie Ministra. Jego zdaniem wniosków tych zatem nie poddaje się ocenie jakościowej, tylko rozpatruje w określonym terminie i w określonym ustawowo przypadku zgodnie z kolejnością ich złożenia, przy czym rozpatrywanie sprowadza się do sprawdzenia wniosków pod kątem formalnym. Dodatkowa decyzja Ministra sprowadzałaby się zatem do powtórnego badania wniosku pod względem formalnym i potwierdzenia, że warunki takie wniosek spełnia. Minister FiPR podkreślił, że ustawa wprowadza swoistą procedurę udzielania wsparcia z RFRM i nie przewiduje wydawania dodatkowego, osobnego aktu decyzyjnego, który by można było określić jako „udzielenie wsparcia” – nie przyznaje Ministrowi uprawnienia do zawarcia z gminą umowy, wydawania decyzji administracyjnej lub innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej. Minister wskazał, że zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego, aby móc wydać decyzję w konkretnej sprawie niezbędne jest wyposażenie organu w normę kompetencyjną, a w tym przypadku ustawa nie przewiduje możliwości prawnej wydania decyzji administracyjnej przez Ministra o przyznanie wsparcia. W opinii Ministra FiPR, określenie „Minister udziela gminie wsparcia” należy zatem rozumieć jako ciąg zdarzeń określonych w ustawie (procedura), wobec czego przekazanie Prezesowi KZN działania polegającego na udzielaniu gminom wsparcia z RFRM, rozumianego jako przekazywanie środków finansowych, było zgodne z obowiązującymi przepisami ustawy.

NIK nie podziela stanowiska Ministra. Jak wskazują utrwalone w sądownictwie administracyjnym poglądy, naczelną zasadą demokratycznego państwa prawnego jest działanie organów władzy publicznej w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Zasadę tę wyraża art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zakazuje domniemywania kompetencji takiego organu i równocześnie nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej⁵⁷. Podkreślenia wymaga, że podstawowymi dyrektywami wykładni norm o charakterze kompetencyjnym są: zakaz domniemywania kompetencji, powinność interpretowania normy upoważniającej w sposób ścisły i literalny oraz zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych i wyprowadzania kompetencji w drodze analogii⁵⁸.

⁵⁷ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 336/19, LEX nr 2731420.

⁵⁸ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2024 r., sygn. akt III OSK 2161/23, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych – <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> [dostęp: 20 listopada 2024 r.].

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

(akta kontroli: tom VII, str. 152-159, 183)

NIK wskazuje przy tym, że tożsama praktyka w zakresie dotyczącym udzielania gminom wsparcia z Funduszu miała miejsce w okresie, gdy objęte nin. kontrolą zadania należały do właściwości innego ministra. Tym samym, w okresie od powstania Funduszu do 31 lipca 2022 r., KZN, bez udziału poprzednio właściwego ministra, udzielił gminom wsparcia w wysokości 1 771 139,5 tys. zł. W informacji odnoszącej do przyczyn rezygnacji z wykonywania kompetencji do udzielania gminom wsparcia, Minister Rozwoju i Technologii wskazał na tożsame okoliczności co Minister FiPR.

(akta kontroli: tom VII, str. 166-173, 183)

2. Minister, pomimo kompetencji wynikającej z art. 33qa usfrm, nie podjął realizacji zadania dochodzenia od gmin roszczeń z tytułu niezrealizowania działań lub niedopełnienia obowiązków związanych ze wsparciem uzyskanym z RFRM. Czynności w tym zakresie nie zostały przypisane żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa, nie zostały również zlecone Prezesowi KZN (co było możliwe na podstawie art. 33qa ust. 2 usfrm).

Ponadto w Ministerstwie nie analizowano informacji niezbędnych do ustalenia przesłanek wszczęcia dochodzenia roszczeń, o których mowa w art. 33qa ust. 1 usfrm⁵⁹ oraz nie opracowano formalnych zasad dotyczących oceny możliwości dochodzenia roszczeń, sposobu uzyskiwania i analizowania danych dotyczących realizacji zobowiązań gminy, wynikających z otrzymanego z RFRM wsparcia. NIK uznaje te zaniechania za nierzetelność.

Minister wyjaśnił, że *obecnie stan prawny środków z RFRM nie jest uregulowany*. Według Ministra FiPR jest to jeden z problemów, z powodu którego nie zawarto umowy z KZN o dochodzenie roszczeń z tytułu wypłaconego gminom wsparcia (innym było nieosiągnięcie porozumienia w przedmiocie wynagrodzenia z tytułu zlecenia KZN zadania dochodzenia roszczeń). W Ministerstwie nie wypracowano jednoznacznego stanowiska odnośnie do trybu dochodzenia tych roszczeń, przygotowano natomiast projekt pisma do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z zapytaniem dotyczącym stosowania przepisów w tym zakresie⁶⁰. Minister zaznaczył ponadto, że DPA nie ma wystarczających kompetencji, zasobów oraz doświadczenia do realizacji zadań związanych z dochodzeniem roszczeń.

W ocenie NIK wskazane w wyjaśnieniach okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania realizacji zadań nałożonych na Ministra art. 33qa usfrm, zwłaszcza, że stan taki utrzymywał się w sposób ciągły od 1 sierpnia 2022 r. Natomiast wartość potencjalnych roszczeń od gmin⁶¹ z tytułu

⁵⁹ Zagadnienie braku rzetelności prowadzonej w Ministerstwie Bazy danych dotyczących informacji o stanie realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych RFRM zostało opisane w nieprawidłowości nr 2 w obszarze drugim wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁰ Do zakończenia czynności kontrolnych NIK nie otrzymano potwierdzenia jego wysłania.

⁶¹ Które otrzymały wsparcie z Funduszu.

niedopełniania obowiązków wynikających z art. 33p ust. 2 i art. 33q usfrm sięgać może nawet 424 817,5 tys. zł⁶².

(akta kontroli: tom I, str. 7-30; tom III, str. 430; tom IV, str. 4-12, 80-89, 326, 402-408; tom VII, str. 184)

3. Pomimo niezabezpieczenia przychodów RFRM na rok 2024 z tytułu wpływów ze skarbowych papierów wartościowych, Minister w harmonogramie planowanych wypłat środków założył wydatki na ten rok w wysokości 2 000 000,0 tys. zł wraz z „zasileniem” Funduszu środkami w tej wysokości⁶³. Z opracowanego na tej podstawie przez BGK projektu planu finansowego wynikało, że Fundusz powinien być „zasilony” środkami w wysokości 2 000 000,0 tys. zł, pochodzącymi ze skarbowych papierów wartościowych, które nie zostały mu przyznane. Na etapie przygotowywania planu finansowego Funduszu na 2024 r. nie było bowiem regulacji, na podstawie których, można było uznać zasilenie RFRM wpływami ze skarbowych papierów wartościowych jako pewne, w tym ustawy budżetowej na 2024 r.⁶⁴ i ustawy o szczegółowych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2024 r.⁶⁵.

Minister wyjaśnił, że kwota zasilenia RFRM na poziomie 2 000 000,0 tys. zł została oszacowana przez KZN, a następnie była uzgadniana z Ministrem Finansów na etapie opiniowania projektu planu finansowego. Natomiast odnośnie do podstaw planowania Funduszu na kolejne lata Minister FiPR przyznał, że dopiero przekazanie skarbowych papierów wartościowych przez Ministra Finansów na rzecz RFRM daje możliwość przygotowania planu finansowego w tym zakresie.

Ostatecznie w Planie finansowym na 2024 r. nie przewidziano zasilenia Funduszu środkami ze sprzedaży, przyznanych na 2024 r., skarbowych papierów wartościowych. Tym niemniej, przyjęcie błędnych założeń do projektu planu finansowego RFRM na 2024 r. przyczyniło się do przekroczenia o 90 dni terminu zatwierdzenia projektu planu⁶⁶, określonego w art. 33r ust. 10 usfrm na 31 lipca roku poprzedzającego rok, którego dotyczy ten plan.

(akta kontroli: tom III, str. 35-45, 430; tom IV, str. 326, 373-377, 402-408)

4. W dniu 17 lutego 2023 r. na stronie BIP Ministerstwa, w zakładce aktualności, opublikowany został komunikat dotyczący wniosków o udzielenie gminom wsparcia finansowego ze środków Funduszu. W komunikacie tym wskazano, że *od 1 marca 2023 r. ponownie można składać wnioski o wsparcie finansowe z Funduszu. Gminy ponownie mogą liczyć na środki w wysokości do 3 mln zł w celu objęcia udziałów w tworzonej SIM lub do 10% wartości inwestycji realizowanej przez istniejącą SIM. Wnioski należy składać do KZN za pomocą ePUAP-u, wysyłając dokumenty pocztą tradycyjną lub osobiście [...]*⁶⁷. Było to działanie nierzetelne, gdyż treść komunikatu nie znajdowała oparcia zarówno w przepisach usfrm, jak i w stanie faktycznym. W dniu publikacji komunikatu, środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym Funduszu wynosiły jedynie 177,9 tys. zł, co uniemożliwiało udzielenie gminom wsparcia we wnioskowanym zakresie. Natomiast pierwsze „zasilenie” rachunku Funduszu, środkami pochodzącymi ze zbycia obligacji w wysokości 97 400,0 tys. zł, nastąpiło dopiero 22 maja 2023 r.

⁶² Wartość została oszacowana na podstawie informacji pochodzących z Bazy danych Ministerstwa, według stanu na 11 czerwca 2024 r., w odniesieniu do pozycji, w których nie było informacji o zdarzeniach, których niezrealizowanie w określonym terminie uprawnia do podjęcia działań na rzecz dochodzenia zwrotu środków.

⁶³ Założenia do planu finansowego RFRM na 2024 r. zostały przesłane do BGK w piśmie z dnia 6 czerwca 2023 r., podpisanym przez Dyrektora DPA.

⁶⁴ Tj. ustawy z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. poz. 122).

⁶⁵ Tj. ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. (Dz.U. poz. 123).

⁶⁶ Które nastąpiło 29 października 2023 r.

⁶⁷ Podstawa prawna: umowa z KZN dnia 25 stycznia 2023 r.

Minister wyjaśnił, że zgodnie z poleceniem Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2022 r. Minister Finansów „zasilił” RFRM skarbowymi papierami wartościowymi o wartości nominalnej 900 000,0 tys. zł. W związku z tym na rachunku Funduszu były wystarczające środki i dlatego 1 marca 2023 r. ogłoszono nabór wniosków o udzielenie wsparcia finansowanego z RFRM. Wskazała również, że (...) *Ani ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa ani ustawa o KZN nie reguluje kwestii związanych z naborem wniosków.* Przyjęto zatem, że poszczególne etapy wsparcia w ramach RFRM rozpoczynają się z chwilą zasilenia Funduszu nowymi środkami, a kończą z chwilą zaistnienia przesłanki z art. 33o ust. 2 usfrm.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, ponieważ przepisy usfrm (art. 33o oraz art. 33s) zakładają stały, nieprzerwany (a nie „etapowy”) model udzielania wsparcia ze środków zgromadzonych na rachunku RFRM – do czasu wyczerpania tych środków. Jednocześnie skarbowe papiery wartościowe do czasu ich zbycia nie mogą być uznane za środki pieniężne zgromadzone na rachunku. Do momentu ich zbycia wielkość środków jakie faktycznie będzie można rozdysponować nie jest bowiem ostatecznie znana (ze względu na dyskonto udzielane nabywcy skarbowych papierów wartościowych). Zauważyć przy tym należy, że w okresie funkcjonowania Funduszu nie została spełniona przesłanka do jego likwidacji, o której mowa w art. 33s usfrm.

(akta kontroli: tom III, str. 16-28, 35-45, 80-101, 430; tom V, str. 430-462; tom VII, str. 150-184)

5. Minister nie dostosował struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizacji, przyjętych od 1 sierpnia 2022 r., zadań związanych z funkcjonowaniem Funduszu, ponieważ żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa nie przypisał zadań związanych z udzielaniem gminom wsparcia z RFRM oraz rozpatrywaniem wniosków gmin o to wsparcie⁶⁸. Zadań takich nie uwzględniono również w opisach stanowisk pracowników zatrudnianych w Ministerstwie po 14 maja 2023 r., w związku z poszerzeniem zakresu działania DPA o sprawy dotyczące Funduszu i nadzoru nad KZN.

W konsekwencji sposób organizacji pracy w Ministerstwie nie spełniał standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁹, a w szczególności standardu A.3. Środowisko wewnętrzne – Struktura organizacyjna. Standard ten wskazuje m.in., że struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań jednostki. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Z wyjaśnień Ministra wynikało, że przejęte zadania, związane z RFRM, pracownicy wykonywali jako zadania dodatkowe, jednak kompetencje i kwalifikacje pracowników tylko częściowo zapewniały prawidłową ich realizację. Minister zaznaczył, że pracownicy nie specjalizowali się w budownictwie mieszkaniowym i nadzorze nad jednostkami podległymi, te zadania były dla nich zupełnie nowym obszarem, który został im dodany do zadań, do których zostali zatrudnieni. Jako dodatkową trudność w wykonywaniu zadań Minister FiPR wskazał brak pamięci instytucjonalnej związanej z funkcjonowaniem KZN i RFRM.

NIK stoi na stanowisku, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Funduszu oraz równego dostępu gmin do jego środków, zadania związane z rozpatrywaniem wniosków i udzielaniem gminom wsparcia z Funduszu powinny

⁶⁸ Od 25 stycznia 2023 r. odpowiednio zadań związanych z nadzorem nad rozpatrywaniem przez KZN wniosków gmin o wsparcie z Funduszu.

⁶⁹ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84), dalej: standardy kontroli zarządczej.

zostać uwzględnione zarówno w strukturze organizacyjnej Ministerstwa, jak i w opisach stanowisk pracy. Przy czym zadań tych nie należy utożsamiać z merytorycznym (finansowym i prawnym) nadzorem Ministra nad KZN w zakresie dotyczącym realizacji przez tą jednostkę obowiązków wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁷⁰. Podstawą rozpatrywania przez KZN wniosków gmin o wsparcie z Funduszu jest bowiem umowa, o której mowa w art. 33m ust. 7 usfrm.

(akta kontroli: tom I, str. 7-30; tom III, str. 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom VII, str. 160-165)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister nie wykonywał, określonej w art. 33l usfrm, kompetencji do udzielenia gminom wsparcia ze środków Funduszu. Wszystkie czynności w tym zakresie wykonywał Prezes KZN w ramach zadania rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z Funduszu, zleconego mu umownie przez Ministra na podstawie art. 33m ust. 6 i 7 usfrm. Przepisy te nie umożliwiały jednak Ministrowi delegowania Prezesowi KZN kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie przyznawania gminom wsparcia ze środków Funduszu. Tym niemniej, Prezes KZN udzielił gminom wsparcia w wysokości 1 213 449,3 tys. zł. Pomimo właściwości wynikającej z art. 33qa usfrm, Minister nie podjął realizacji zadania dochodzenia od gmin roszczeń z tytułu niezrealizowania działań lub niedopełniania obowiązków związanych z uzyskaniem wsparcia z RFRM. Minister w założeniach do projektu planu finansowego RFRM na 2024 r. przyjął wydatki w kwocie 2 000 000,0 tys. zł, pomimo braku regulacji prawnych umożliwiających zasilenie RFRM w 2024 r. wpływami ze skarbowych papierów wartościowych. Na stronie BIP Ministerstwa, w dniu 17 lutego 2023 r., opublikowano komunikat dotyczący wniosków o udzielenie gminom wsparcia finansowego ze środków Funduszu, którego treść nie znajdowała oparcia zarówno w przepisach usfrm jak i w stanie faktycznym. Struktura organizacyjna Ministerstwa nie została dostosowana do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Funduszu.

OBSZAR

2. Nadzór nad KZN oraz monitorowanie i ocena realizacji działań wspartych środkami Funduszu

Opis stanu faktycznego

2.1. Mechanizmy nadzoru nad działalnością KZN, obejmujące sprawy związane z funkcjonowaniem RFRM, określone zostały w dokumencie pn. „Program działań nadzorczych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej wobec Krajowego Zasobu Nieruchomości”, zatwierdzonym 23 lutego 2023 r. przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie. Następnie określono procedury nadzoru – w załączniku nr 4 do zarządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie wprowadzenia procedury działań nadzorczych Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej w stosunku do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju, Fundacji Platforma Przemysłu Przyszłości oraz Krajowego Zasobu Nieruchomości⁷¹.

Do czasu przyjęcia tej Procedury w Ministerstwie nie obowiązywały regulacje wewnętrzne w zakresie nadzoru nad KZN. Zadania takie realizował DPA, działając na podstawie wskazania wynikającego z dekretacji pism wpływających do Ministerstwa.

(akta kontroli: tom II, str. 45-71, 129-153; tom III, str. 430)

2.2. W Procedurze określono, że Minister wydaje w formie pisemnej zgodę na przystąpienie KZN do SIM oraz objęcie przez KZN udziałów lub akcji w tych spółkach na podstawie wniosku popartego opinią Rady Nadzorczej KZN oraz załączników, o których mowa w art. 51 ust. 5 i 6 ukzn. W okresie od przejęcia nadzoru nad KZN do dnia zakończenia czynności kontrolnych Minister udzielił:

⁷⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1026, ze zm.; dalej: ukzn lub ustawa o KZN.

⁷¹ Dalej: Procedura.

- 19 zgód na dokonanie czynności prawnej polegającej na utworzeniu SIM, działającej w formie spółki (art. 35 pkt 9 ukzn);
- 36 zgód na objęcie przez KZN udziałów w SIM za wkład niepieniężny (art. 35 pkt 10 ukzn).

Wszystkie zgody na utworzenie SIM wydane zostały na podstawie wniosków KZN. KZN załączał do nich: projekt umowy spółki, kopię uchwały Rady Nadzorczej KZN w sprawie zaopiniowania wniosku, informację na temat kapitału zakładowego i rozkładu udziałów, model finansowy. W przypadku utworzenia SIM i objęcia udziałów w spółce za wkład niepieniężny dodatkowo załączano: projekt protokołu z negocjacji, o którym mowa w art. 51a ust. 5 ukzn, kopię protokołu zdawczo-odbiorczego, kopię operatu szacunkowego wraz z kopią wypisu i wyrysu z ewidencji gruntów i budynków oraz wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, koncepcję zagospodarowania terenu nieruchomości oraz kopię decyzji podziałowej. W przypadku, gdy wniosek zawierał braki formalne, DPA wnioskował o nadesłanie brakujących dokumentów. Zgody na utworzenie SIM podpisała osoba do tego upoważniona przez Ministra, każdorazowo przed datą zawarcia umowy spółki.

Nie wystąpiły przypadki odmowy wydania przez Ministra zgody na przystąpienie KZN do SIM oraz na objęcie udziałów w SIM. Do Ministerstwa nie wpłynęły wnioski KZN dotyczące realizacji obowiązku dopłat w spółkach SIM z udziałem KZN, o których mowa w art. 35 pkt 11 ukzn. Minister nie zidentyfikował przypadków utworzenia SIM, objęcia udziałów lub zrealizowania obowiązku dopłat w spółkach bez uzyskania wymaganej zgody.

W uzasadnieniu wniosków KZN podnosił m.in., że do jego ustawowych zadań należy podejmowanie działań w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym mieszkań na wynajem, a także wspieranie rozwoju społecznego budownictwa czynszowego i komunalnego. W odniesieniu do wniosków nieprzewidujących wniesienia do SIM nieruchomości z zasobu KZN, w uzasadnieniu wskazywano również, że KZN podejmie działania zmierzające do uzyskania nieruchomości położonych na obszarze gmin będących współnikami SIM, celem wniesienia ich do spółki.

Minister wyjaśnił, że przed wydaniem zgody, np. na utworzenie SIM, rozpatruje wszystkie przesłanki formalnoprawne wynikające z ukzn. Badaniem obejmuje również kwestie związane z zaangażowaniem kapitałowym KZN w tworzenie nowego SIM z zastrzeżeniem, że nie jest to przesłanka warunkująca odmowę wyrażenia zgody na dokonanie czynności wnioskowanej przez Prezesa KZN. Minister zwracał uwagę, że początkowo przy zawiązaniu SIM, KZN może wnieść niewielki wkład pieniężny. Natomiast, gdy spółka zostanie utworzona, po uzyskaniu przez współników dotacji na inwestycje budowlane i opracowaniu pełnego kosztorysu wydatków na ich realizację, KZN może sukcesywnie aportować nieruchomości do spółki.

W 16 (z 19) przypadkach utworzenie SIM nastąpiło poprzez objęcie przez KZN udziałów w kapitale zakładowym spółki w zamian za wniesienie wkładu pieniężnego każdorazowo w wysokości 0,5 tys. zł. Udział Skarbu Państwa, którego prawa wykonuje KZN, w kapitale zakładowym tych spółek wynosił od 0,001% do 0,004%. W jednym przypadku utworzenie SIM nastąpiło poprzez objęcie przez KZN udziałów w kapitale zakładowym spółki za wkład niepieniężny, tj. prawo własności nieruchomości. Powierzchnia nieruchomości wniesionej przez KZN jako aport do SIM wynosiła 4,0826 ha, a jej wartość, zgodnie z operatem szacunkowym, wynosiła 17 663,5 tys. zł. Udział Skarbu Państwa w kapitale zakładowym tej spółki wynosił 74,6%. W dwóch przypadkach, pomimo udzielonej zgody Ministra, nie utworzono SIM z uwagi na wstrzymanie wypłaty gminom środków z RFRM. Gminy, które miały współtworzyć spółkę, złożyły wnioski, ale nie wypłacono im środków, albo odstąpiły od złożenia tych wniosków w związku z informacją o wstrzymaniu wypłat.

W każdej z umów o utworzenie SIM, do której KZN nie wniósł nieruchomości, określono uprawnienia KZN do:

- powoływania i odwoływania jednego członka Rady Nadzorczej z ramienia KZN (w sześciu przypadkach) lub trzech członków tej Rady (w 10 przypadkach);
- wskazania Przewodniczącego Rady Nadzorczej spośród jej członków;
- wskazania kandydata na Prezesa Zarządu spółki, powoływanego przez Radę Nadzorczą SIM.

W odniesieniu do uprawnień KZN, określonych w umowach o utworzenie SIM, Minister wyjaśnił, że KZN uzasadniał takie działanie uprawnieniami przyznanymi mu w przepisach ukzn i w głównej mierze kierował się interesem Skarbu Państwa, przy zachowaniu uprawnień ustawowych należnych gminom. KZN podkreślał również, że przyznane uprawnienia osobiste nie stanowią precedensu i z powodzeniem sprawdzają się w utworzonych już SIM-ach, np. w sytuacjach potrzeby niedopuszczenia do aportu nieruchomości gminnych, na których, zdaniem KZN, nie będzie możliwa realizacja inwestycji mieszkaniowych.

(akta kontroli: tom III, str. 3-11, 404-429; tom IV, str. 80-89, 196-323, 326, 329-335; tom VI, str. 3-6, 138-332)

W okresie od 19 stycznia 2021 r. do 22 maja 2024 r.⁷² KZN utworzył wraz z gminami 47 SIM⁷³ oraz przystąpił do dwóch TBS. NIK zauważa, że w 28 przypadkach KZN tworząc SIM nie wносił aportem nieruchomości do spółek, z czego w 19 przypadkach KZN nie wniósł aportem nieruchomości również po utworzeniu SIM. Zgody Ministra na utworzenie tych spółek zostały wydane na podstawie wniosków, w których KZN wskazywał, że podjęcie działania zmierzające do zdobycia nieruchomości położonych na terenach gmin, będących współnikami, celem wniesienia ich do spółki. W żadnym przypadku cel ten nie został osiągnięty⁷⁴, a sam udział kapitałowy KZN w SIM nie urzeczywistniał w pełni ustawowej roli KZN wynikającej z art. 5 ust. 1 ukzn. Spośród 19 ww. SIM w ośmiu spółkach⁷⁵ Prezes KZN skorzystał z uprawnienia osobistego w zakresie dotyczącym powołania członków rady nadzorczej SIM.

(akta kontroli: tom III str. 80-99, 292-302, 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom VI, str. 3-6)

Zagadnienie zaangażowania kapitałowego KZN w utworzonych SIM było przedmiotem prac podjętych w ramach, utworzonej w Ministerstwie, grupy roboczej ds. zmian legislacyjnych w ukzn i usfrm. Do prac w ramach grupy zaproszono przede wszystkim przedstawicieli KZN, MRiT oraz BGK. Przedstawiciele DPA na posiedzeniu grupy roboczej 14 lutego 2024 r. przedstawili do uzgodnienia propozycję zmian ustawowych, dotyczącą ograniczenia liczby członków rad nadzorczych w SIM. Uzasadnieniem dla takiego działania było ograniczenie wysokich kosztów jakie SIM oraz KZN ponoszą w związku z wypłatą miesięcznych wynagrodzeń dla członków rad nadzorczych. KZN podzieliło stanowisko Ministra w tym zakresie.

(akta kontroli: tom III, str. 49-55, 430; tom IV, str. 326, 402-408)

2.3. W Ministerstwie weryfikowano czy utworzenie SIM z udziałem KZN oraz objęcie udziałów w tych spółkach za wkład niepieniężny uzyskało pozytywną opinię Rady Nadzorczej KZN. Uchwały Rady Nadzorczej KZN w sprawie zaopiniowania wniosku o wyrażenie zgody na takie działanie KZN znajdowały się w Ministerstwie.

(akta kontroli: tom III, str. 430; tom IV, str. 196-323, 326, 402-408; tom VI, str. 3-6, 138-332)

⁷² Według stanu na 10 lipca 2024 r.

⁷³ W tym 22 w 2021 r., osiem w 2022 r., 14 w 2023 r. (od czerwca do grudnia 2023 r.) oraz trzy w 2024 r.

⁷⁴ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

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

2.4. Zgodnie z umową zawartą z KZN 25 stycznia 2023 r. KZN zobowiązany był do utworzenia elektronicznej bazy danych, zawierającej informacje o sposobie rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie ze środków RFRM na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych oraz do przekazywania Ministrowi miesięcznych sprawozdań w tym zakresie.

Na podstawie prowadzonej bazy danych KZN elektronicznie przysyłał do Ministerstwa miesięczne sprawozdania. Badanie szczegółowe tych sprawozdań za okres od marca 2023 r. do kwietnia 2024 r. wykazało, że w pięciu przypadkach przekazano je z naruszeniem terminu określonego w umowie z KZN z 25 stycznia 2023 r., oraz nie zawarto w nich części wymaganych danych, tj. terminu zaksięgowania środków uzyskanego z RFRM wsparcia (w 129 przypadkach) i daty objęcia przez gminę udziałów w SIM (w 115 przypadkach), co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto zakres sprawozdawanych do Ministerstwa danych nie obejmował daty rozpatrzenia wniosku gminy o wsparcie oraz daty skierowania dyspozycji wypłaty do BGK, uniemożliwiając tym samym Ministrowi kontrolę terminowości rozpatrywania przez KZN wniosków i kierowania dyspozycji wypłaty wsparcia do BGK, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 35-45, 430; tom IV, str. 326, 402-408; tom VII, str. 54-119)

W Ministerstwie znajdowały się informacje wskazujące na szereg nieprawidłowości w działaniach KZN w obszarze realizacji zadań finansowanych z RFRM oraz na słabości systemu opartego na SIM. Informacje w tym zakresie zawierały m.in. notatki Dyrektora DPA z 14 i 15 grudnia 2023 r., w których wskazano np. na:

- brak wolnych środków w Funduszu Dopłat, które MRiT powinno było przeznaczyć na „dodatkowe” inwestycje SIM, w tym budowę lokali mieszkalnych;
- ograniczoną pulę środków w programie preferencyjnych kredytów dla SIM;
- trudności SIM w uzyskiwaniu finansowania projektowanych inwestycji mieszkaniowych w terminach wskazanych w umowach, zawartych z gminami i wynikających z usfrm;
- nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej w KZN;
- wydatki na wynagrodzenia członków Rad Nadzorczych SIM w wysokości znacznie przekraczającej określoną pozycję planu finansowego KZN, aktualnego na dzień ich ponoszenia.

W konkluzji tych notatek wskazano, że: *Zasadnym wydaje się podjęcie decyzji o wstrzymaniu wypłat wsparcia dla gmin z RFRM i przeprowadzenie dokładnej analizy sytuacji we współpracy z MRiT w celu wypracowania rozwiązań, które przełożą się na realizację celu jakim jest zwiększenie dostępności mieszkań⁷⁶ oraz Dotychczas wypłacone wsparcie finansowe gmin w ramach RFRM (narastająco) wg stanu na 14.12.2023 r. wynosi ponad 3 mld zł, natomiast aktualny stan wolnych środków wynosi 390,4 mln zł. KZN cały czas przekazuje do BGK, który obsługuje RFRM, dyspozycje wypłat wsparcia. Wstrzymanie wypłat wymaga podjęcia stosownych kroków przez MFIPR⁷⁷.*

W dniu 15 grudnia 2023 r. Minister skierował do BGK pismo⁷⁸, w którym anulował kartę wzoru podpisów osób upoważnionych do podpisywania dyspozycji wypłat w imieniu Prezesa KZN. Uniemożliwiło to Prezesowi KZN kierowanie do BGK dyspozycji wypłat wsparcia gminom, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁷⁶ Notatka z 15 grudnia 2023 r.

⁷⁷ Notatka z 14 grudnia 2023 r.

⁷⁸ Znak: DPA-IV.011.4.2023 .KJ.

W dniu 17 maja 2024 r. Prezes KZN wystąpił do Ministra o upoważnienie uprawniające do składania dyspozycji wypłat środków z RFRM. Karta wzoru podpisu, stanowiąca załącznik do umowy z BGK z 25 stycznia 2023 r., została przekazana do BGK 9 lipca 2024 r. Na jej podstawie Prezes KZN 20 sierpnia 2024 r. przekazał do BGK 16 dyspozycji wypłaty środków RFRM na łączną kwotę 38 700,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom III, str. 49-55; tom IV, str. 326, 329-335, 402-408)

MRiT informowało urzędników Ministerstwa o przypadkach, w których minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wyraził zgodę na wydłużenie terminów rozpoczęcia realizacji usługi publicznej i rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, stosownie do art. 33p ust. 1c usfrm. Z informacji uzyskanych z MRiT wynikało, że zgody udzielono w 103 przypadkach⁷⁹. Informacje o wydłużeniu tych terminów były zamieszczane w elektronicznym zestawieniu, wykorzystywanym do monitorowania wsparcia z RFRM.

W odniesieniu do art. 33p ust. 1c usfrm, dotyczącego wyrażania przez MRiT zgody na wydłużenie terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego i usługi publicznej, Ministerstwo nie identyfikowało tego rozwiązania jako wadliwego z punktu widzenia zadań resortu, związanych z funkcjonowaniem RFRM. Natomiast w karcie barier prawnych, sporządzonej po posiedzeniu grupy roboczej 14 lutego 2024 r., w której ujmowano propozycje zmian w ukzn oraz usfrm, wskazywano na potrzebę ustawowego uregulowania sposobu monitorowania wsparcia udzielonego z RFRM oraz dochodzenia roszczeń, w kontekście obecnie funkcjonującego podziału zadań pomiędzy MFIPR a MRiT, by usunąć dublowanie się zadań.

(akta kontroli: tom III, str. 80-99, 424-430; tom IV, str. 4-11, 27-75)

2.5. W Ministerstwie prowadzono elektroniczną bazę danych – zestawienie wniosków o udzielenie wsparcia ze środków Funduszu⁸⁰. Baza danych uwzględniała wnioski gmin złożone w latach 2021-2024. Natomiast prowadzenia, monitorowania oraz aktualizowania bazy danych nie powierzono żadnej z komórek organizacyjnych MFIPR. Zadania te realizowali pracownicy DPA, jako zadania dodatkowe. Od września 2023 r. prowadzenie bazy danych przejął nowo zatrudniony pracownik Wydziału Projektów.

Oględziny⁸¹ prowadzonej w Ministerstwie bazy danych wykazały, że zawierała ona 38 kolumn, z których każda odpowiadała za inny zakres informacji. Baza obejmowała informacje dotyczące 1301 wniosków o wsparcie ze środków RFRM na łączną kwotę dofinansowania 3 721 066,2 tys. zł. W bazie odnotowano, że pozytywnie rozpatrzono 1036 wniosków gmin, a łączna kwota wypłaconego wsparcia wyniosła 3 022 728,9 tys. zł. Status (kolumna) „zwrot” zawierał informacje o 20 wypłaconych wnioskach, w przypadku których gminy dokonały zwrotu wypłaconego wsparcia (w łącznej wysokości 60 140,6 tys. zł⁸²). Szczegółowa analiza bazy danych wykazała m.in., że dla 154 wniosków (z 1016) o statusie „wypłacone” nie wskazano daty objęcia udziałów przez gminę w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM. Ponadto dla 130 wniosków (z 882), dla których wykazano datę objęcia udziałów, nie wykazano daty zawarcia umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Uniemożliwiało to weryfikację dochowania przez gminy i SIM terminów podjęcia działań, związanych z wykorzystaniem uzyskanego z RFRM wsparcia, określonych w art. 33p usfrm.

⁷⁹ Według informacji na 12 lipca 2024 r.

⁸⁰ Dalej: Baza danych.

⁸¹ Przeprowadzone 11 czerwca 2024 r.

⁸² W tym 57 000,0 tys. zł wsparcia, o którym mowa w art. 33l pkt 1 usfrm oraz 3 140,6 tys. zł wsparcia, o którym mowa w art. 33l pkt 2 usfrm.

Wyniki analizy informacji zawartych w Bazie danych wskazywały na niepełną ich rzetelność (co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) oraz możliwość wystąpienia okoliczności nieterminowego wywiązywania się przez gminy i SIM z obowiązków ustawowych związanych z uzyskanym wsparciem z RFRM – także tych, które mogły powodować konieczność podjęcia przez Ministra działań zmierzających do dochodzenia od gminy roszczeń, o których mowa w art. 33qa ust. 1 usfrm.

Naczelnik Wydziału Wsparcia oświadczyła, że zestawienie danych (Baza danych) służy do monitorowania udzielanego wsparcia oraz celów statystycznych.

W Ministerstwie nie dokonywano cyklicznej analizy danych, którymi dysponowano ani oceny realizacji przedsięwzięć wspartych środkami RFRM, pod kątem skuteczności działania Funduszu.

Na pytanie o kompleksowe informacje (Bazy danych) dotyczące stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, finansowanych ze środków RFRM⁸³, które znajdują się w Ministerstwie, Minister wyjaśnił, że usfrm nie nakłada na gminy obowiązku informowania o liczbie wybudowanych i oddanych do użytku mieszkań ze wsparciem RFRM. W związku z tym Minister nie ma podstaw prawnych do zbierania takich informacji. Jeśli informacja taka została przekazana przez gminy dobrowolnie, została wprowadzona do Bazy danych. Dodał, że Ministerstwo nie ma prawa do zbierania informacji dotyczących liczby rozpoczętych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w poszczególnych SIM, liczby rozpoczętych robót budowlanych oraz liczby przedsięwzięć, w których roboty budowlane nie zostały jeszcze rozpoczęte. Z wyjaśnień tych wynikało również, że do zadań Ministra nie należało monitorowanie czy i w jakim zakresie wypłata wsparcia z RFRM przekłada się na liczbę wybudowanych mieszkań i w tym celu zestawienie nie było wykorzystywane.

W dniu 6 sierpnia 2023 r. MFiPR skierowało do 200 gmin materiał informacyjny dotyczący ustawowych wymogów regulujących kwestie wsparcia otrzymanego ze środków RFRM. W piśmie sformułowano również prośbę o przekazanie informacji o dacie objęcia przez gminę udziałów w SIM. Odpowiedzi otrzymane od gmin wpisano do Bazy danych. W dniu 19 stycznia 2024 r. Minister skierował do gmin kwestionariusz informacyjny on-line z prośbą o jego wypełnienie w terminie do 15 lutego 2024 r.⁸⁴ Kwestionariusz zawierał pytania dotyczące danych gminy, usługi publicznej, wypłaconego wsparcia, umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, podjętych działań związanych z realizacją przedsięwzięcia. Z wyjaśnień Minister wynikało⁸⁵, że kwestionariusze przekazało zwrótnie 539 gmin. W Ministerstwie nie podejmowano działań wobec gmin, które nie wypełniły kwestionariusza. Dane z kwestionariuszy, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie zostały w całości odzwierciedlone w Bazie danych. Wynikało to długotrwałego i pracochłonnego procesu ich rejestracji.

(akta kontroli: tom III, str. 3-11, 16-28, 80-99; tom IV, str. 4-11, 324-325, 367-371, 373-377; tom VII, str. 2-29, 54-119)

2.6. W Ministerstwie nie zwymiarowano potrzeb SIM/TBS co do źródeł finansowania innych niż RFRM. Nie dysponowano informacjami (szacunkami) jakiej wysokości środki z Programu BSK i Programu wspierania społecznego budownictwa

⁸³ Obejmujących: liczbę mieszkań wybudowanych i oddanych do użytku; liczbę mieszkań pozostałych do wybudowania; ile SIM uzyskało wsparcie; w ilu SIM rozpoczęto realizację przedsięwzięcia (ilu inwestycji, ile mieszkań); w ilu SIM rozpoczęto proces budowy (ilu inwestycji, ile mieszkań); w ilu SIM przedsięwzięcia pozostają nierozpoczęte (ile inwestycji, ile mieszkań).

⁸⁴ <https://www.webankieta.pl/ankieta/1103174/kwestionariusz-wykorzystania-srodkow-wsparcia-wypłaconego-z-rzadowego-funduszu-rozwoju-mieszkalnictwa.html>. Dostęp: 5 sierpnia 2024 r.

⁸⁵ Według stanu na 7 czerwca 2024 r.

czynszowego⁸⁶ należy zabezpieczyć na realizację inwestycji mieszkaniowych, wspartych środkami Funduszu, by można było dokończyć je w terminie. Wynikało to z braku po stronie Ministra uprawnienia do koordynowania źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych⁸⁷, realizowanych w formule SIM oraz niewprowadzenia takich obowiązków do usfrm. Takie samo stanowisko, w odniesieniu do swojego zakresu działań, zajął KZN. Z informacji uzyskanej z BGK i MRiT wynikało, że podmioty te również nie oszacowały zapotrzebowania gmin/SIM na środki z Funduszu Dopłat i preferencyjnych kredytów BGK w związku z realizacją przez SIM przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, wspartych środkami RFRM. Przyczyną tego stanu był brak wiedzy na temat planowanych założeń inwestycyjnych SIM w związku z otrzymanym z RFRM wsparciem.

Na realizowane przez SIM, z udziałem KZN, przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane, wsparte środkami RFRM w wysokości do 10% ich wartości, gminy uzyskały środki (bezzwrotne wsparcie) z Funduszu Dopłat w łącznej wysokości 961 442,9 tys. zł. Dodatkowo BGK przyznał/zabezpieczył na ich realizację środki z kredytu w ramach Programu SBC w łącznej wysokości 1 340 353,3 tys. zł.

Natomiast z dokonanej przez MRiT i BGK⁸⁸ analizy stanu realizacji Programów BSK i SBC⁸⁹ wynikało, że środki Funduszu Dopłat oraz kredytów preferencyjnych BGK są niewystarczające w stosunku do rosnącego zapotrzebowania, głównie z uwagi na aktywność nowopowstałych SIM.

Dane dotyczące stanu realizacji Programów BSK i SBC stanowiły podstawę do zaproponowania przez MRiT⁹⁰ zmian regulacji prawnych, polegających na wprowadzeniu od 1 stycznia 2025 r., zmiany wysokości maksymalnego wsparcia z Funduszu Dopłat z 35% do 45% kosztów przedsięwzięcia realizowanego w formule SIM.

NIK zauważyła, że brak środków w Funduszu Dopłat dla gmin i preferencyjnych kredytów w ramach Programu SBC dla SIM (powstała w tym zakresie luka finansowa) może znacznie opóźnić lub też uniemożliwić realizację przedsięwzięć wspartych środkami RFRM. Konsekwencją bowiem nieterminowego rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych i rozpoczęcia realizacji usługi publicznej najmu mieszkań przez SIM jest konieczność umorzenia udziałów objętych w SIM przez gminę w zamian za środki wsparcia Funduszu i zwrot tych środków. Działanie takie nie gwarantuje jednak odzyskania środków w wysokości przyznanego z RFRM wsparcia, a jedynie wartości rynkowej umarzanych udziałów SIM. W dodatku działanie to wymaga zgody współników. Natomiast uzyskanie finansowania przedsięwzięć wspartych z RFRM ze źródeł komercyjnych (kredytów lub innych) może spowodować wzrost kosztów inwestycji, co przełoży się na wysokość czynszu za wynajem mieszkań realizowanych w formule SIM.

(akta kontroli: tom III, str. 80-99; tom V, str.10-396, 430-462, 474-478; tom VII, str. 2-39)

2.7. Minister nie prowadził bieżącej analizy stanu realizacji przedsięwzięć wspartych środkami RFRM, a tym samym nie dysponował wiarygodnymi i pełnymi informacjami

⁸⁶ Program realizowany w oparciu o przepisy usfrm oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz.U. z 2021 r. poz. 766). Program SBC został wdrożony w 2015 r. na okres 10 lat, tj. rok 2024 jest ostatnim, w którym inwestorzy mogą składać wnioski o preferencyjne kredyty. Dalej: Program SBC.

⁸⁷ Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370) sprawy z zakresu wspierania mieszkalnictwa objęte są działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

⁸⁸ W informacji udzielonej w związku z kontrolą NIK przeprowadzoną w Ministerstwie.

⁸⁹ W oparciu o dotychczas złożone przez gminy/SIM wnioski.

⁹⁰ MRiT pozostaje właściwe do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

o rezultatach prowadzonych inwestycji i stopniu osiągnięcia założonych celów (utworzonej liczbie mieszkań). Brak takich danych nie pozwalał na oszacowanie poziomu zaawansowania poszczególnych inwestycji.

Minister wyjaśnił, że usfrm nie przewiduje działań w tym zakresie. Przepisy ustawy wskazują, że celem udzielenia wsparcia jest objęcie udziałów w SIM (art. 33l usfrm). W dalszej części rozdziału 4c tej ustawy przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane jest opisane ogólnie, bez wskazania szczegółowych celów i rezultatów, a tym bardziej nie wskazano tam sposobu mierzenia ich rezultatów. Co więcej, Minister FiPR jest jedynym organem właściwym do udzielania wsparcia i, w ściśle określonych ustawowo przypadkach, zbierania wybranych informacji w tym zakresie. Natomiast nie ma umocowania do uzyskiwania informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej (art. 33p ust. 2ba usfrm wskazuje ministra ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa). Tym samym Minister nie ma podstaw ani kompetencji do prowadzenia tego typu weryfikacji.

Z informacji uzyskanych przez Ministerstwo wynikało, że planowane jest wybudowanie 48 585 mieszkań ze wsparciem RFRM. W tym:

- 32 181 mieszkań, które mają być wybudowane przez 47 nowopowstałych SIM i dwa TBS z udziałem KZN, przy wsparciu z RFRM wynoszącym 2 313 321,4 tys. zł – do 31 lipca 2024 r. wybudowano 63 mieszkania (co stanowiło 0,2% planowanej liczby);
- 16 404 mieszkań, które mają być wybudowane przez TBS bez udziału KZN, przy wsparciu RFRM wynoszącym 649 046,9 tys. zł – do 31 lipca 2024 r. wybudowano 2 080 mieszkań (co stanowiło 12,7% planowanej ich liczby).

W sierpniu 2024 r. w SIM zakończono budowę kolejnych 44 mieszkań w ramach inwestycji realizowanych przez: SIM Łódzkie Sp. z o.o. (16 mieszkań) oraz SIM „KZN Zachodniopomorskie” Sp. z o.o. (28 mieszkań, dla których pozwolenie na użytkowanie nie jest prawomocne). Budowę 32 mieszkań zakończyło również Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o., tj. spółka „działająca” z udziałem KZN, która powstała bez wsparcia środkami Funduszu.

Minister wyjaśnił, że z informacji uzyskanych z KZN wynikało, iż nie można przewidzieć liczby przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, których zakończenie zaplanowano do końca 2024 r., z uwagi na brak możliwości uzyskania dodatkowych środków na ich realizację z Funduszu Dopłat i preferencyjnego kredytu z BGK. W związku z tym SIM nie uruchamiają przetargów lub unieważniają postępowania przetargowe na wybór wykonawcy robót budowlanych.

(akta kontroli: tom III, str. 3-11, 80-99, 430; tom IV, str. 326, 367-371, 402-408; tom VII, str. 120-142; tom V, str. 463-478)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie od 15 grudnia 2023 r. do 9 lipca 2024 r. Minister doprowadził do wstrzymania wypłat wsparcia z RFRM gminom poprzez anulowanie karty wzorów podpisów osób upoważnionych do podpisywania dyspozycji wypłat do BGK w imieniu Prezesa KZN, przez co uniemożliwił Prezesowi KZN kierowanie do BGK dyspozycji wypłat na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków. W tym samym okresie zlecenia wypłat wsparcia nie były kierowane do BGK przez samego Ministra ani Dyrektora DPA, upoważnionego do podpisywania wypłat w imieniu Ministra FiPR⁹¹.

Było to działanie nieuzasadnione w świetle przepisów usfrm, które nie przewidywały możliwości wstrzymania wypłaty wsparcia z RFRM.

⁹¹ Na podstawie załącznika nr 5 do umowy nr DPA/1/2023 w sprawie zasad obsługi RFRM.

Skutkiem powyższego, dla 140 wniosków rozpatrzonych pozytywnie w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r., nie skierowano do BGK dyspozycji wypłaty na łączną kwotę 371 688,2 tys. zł. Wśród gmin oczekujących na dyspozycję wypłaty było 18 gmin, które miały być udziałowcami SIM KZN Kujawy Spółka z o.o., na utworzenie którego ówczesny Minister wydał zgodę⁹² 11 grudnia 2023 r. Do 1 lipca 2024 r. spółka ta nie powstała z uwagi na brak wypłaty wsparcia z RFRM. 108 gmin oczekiwało na wsparcie w łącznej wysokości 275 688,2 tys. zł, w związku z realizowanymi przez SIM przedsięwzięciami inwestycyjno-budowlanymi w wysokości 10% ich wartości. Pozostałe 32 gminy oczekiwały na środki na objęcie udziałów w tworzonej SIM. Natomiast zgromadzona na rachunku Funduszu kwota środków pozwalała na wypłatę wsparcia na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków⁹³.

Minister wyjaśnił, że art. 33o ust. 2 usfrm stanowi, że jeżeli kwota wsparcia wynikająca ze złożonych i nierozpatrzonych wniosków jest wyższa niż środki na RFRM, wnioski te rozpatruje się według kolejności złożenia. Ustawa odnosi się więc jedynie do kolejności rozpatrywania wniosków, jednak pozytywne rozpatrzenie wniosku nie wskazuje na kolejność wypłat i samo w sobie nie stanowi zobowiązania do wypłaty wsparcia.

Zdaniem NIK, jakkolwiek przepisy usfrm nie wskazują bezpośrednio na obowiązek wypłacenia środków RFRM w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, to jest to uzasadnione w świetle wykładni systemowej i celowościowej usfrm. Biorąc pod uwagę rozmieszczenie norm w poszczególnych jednostkach redakcyjnych (systematykę wewnętrzną) aktu prawnego oraz znaczenie społeczno-gospodarcze tych regulacji, uznać należy, że wypłata wsparcia stanowi nieodzowną konsekwencję pozytywnego rozpatrzenia wniosku. Podkreślenia wymaga przy tym, że sam Minister FiPR w umowie z KZN z 25 stycznia 2023 r. wskazał, że: „po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku KZN niezwłocznie przygotowuje dyspozycję wypłaty środków objętych wnioskiem”, co jednoznacznie wskazuje na wykazaną powyżej immanentną konsekwencję pozytywnego rozpatrzenia wniosku w postaci wypłaty wsparcia.

Ponadto wypłacanie środków niezwłocznie po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku znajduje uzasadnienie na gruncie zasady demokratycznego państwa prawa⁹⁴, którą w tym przypadku należy konkretyzować jako zasadę zaufania gmin do działalności organów administracji rządowej. Natomiast zobowiązania wobec gmin z tego tytułu nie znajdowały odzwierciedlenia w sprawozdaniu finansowym dla RFRM za 2023 r.⁹⁵ Gminy oczekujące na wsparcie w ramach 140 wniosków, rozpatrzonych pozytywnie w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r., dopiero 16 maja 2024 r. zostały poinformowane przez KZN o wstrzymaniu wypłaty wsparcia do czasu zakończenia prowadzonej przez KZN kontroli w wybranych SIM. Sekwencja dat tych zdarzeń wskazuje, że poinformowanie gmin nastąpiło w związku z czynnościami kontrolnymi prowadzonymi w KZN przez NIK.

(akta kontroli: tom I, str. 57-66; tom III, str. 35-46, 49-55, 430; tom IV, str. 326, 329-335, 357-361, 402-408; tom VII, str. 150-184)

2. Minister nie egzekwował od KZN prawidłowej realizacji obowiązków wynikających z umowy w sprawie zasad przyjmowania i rozpatrywania wniosków o udzielenie

⁹² Pismem nr DPA-Ia.011.163.2023.

⁹³ Według stanu na dzień 30 czerwca 2024 r. stan środków RFRM wynosił 433 036,6 tys. zł, w tym 238 207,1 tys. zł w formie depozytu, 194 629,6 w skarbowych papierach wartościowych oraz 199,9 tys. zł w innych aktywach.

⁹⁴ Artykuł 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

⁹⁵ Dotyczyło to przyznanego gminom do 31 grudnia 2023 r., na podstawie 106 pozytywnie rozpatrzonych wniosków, wsparcia w łącznej kwocie 295 174,9 tys. zł, które nie zostało wypłacone.

wsparcia ze środków RFRM (umowa z KZN z 25 stycznia 2023 r.) w zakresie dotyczącym:

- przekazywania do Ministerstwa sprawozdań dotyczących wniosków gmin o wsparcie ze środków RFRM w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym, co wynikało z § 6 ust. 2 umowy – w okresie od marca 2023 r. do kwietnia 2024 r. w pięciu przypadkach sprawozdania te przekazano z przekroczeniem terminu od jednego do czterech dni;
- wykazywania części wymaganych danych w sprawozdaniach miesięcznych, w szczególności sprawozdanie za kwiecień 2024 r. nie zawierało w 129 przypadkach terminu zaksięgowania środków przez gminę oraz w 115 przypadkach⁹⁶ daty objęcia udziałów przez gminę. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 umowy. Brak informacji dotyczył wniosków o statusie „wyłacone” z okresu od stycznia 2023 r. do kwietnia 2024 r.

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

Minister wyjaśnił, że przyczyny opóźnień w przekazywaniu sprawozdań leżą po stronie KZN. Co do daty zaksięgowania środków oraz daty objęcia udziałów, Minister wskazał, że uzyskiwanie tych danych jest w gestii KZN, o ile takie dane da się uzyskać. Ustawa nie nakłada na beneficjenta wsparcia obowiązku podania daty objęcia udziałów. W związku z tym KZN nie zawsze jest w stanie je uzyskać. Minister dodał, że KZN został w umowie zobowiązany do terminowego rozpatrywania wniosków i niezwłocznego przygotowywania dyspozycji wypłat środków i przekazywania ich do BGK.

NIK nie podziela wyjaśnień Ministra. Egzekwowanie od KZN prawidłowej i terminowej realizacji obowiązków wynikających z umowy z KZN z 25 stycznia 2023 r. i przepisów usfrm leży po stronie Ministra. Natomiast brak działania Ministra w tym zakresie świadczy o sprawowaniu nie w pełni rzetelnego i skutecznego nadzoru nad KZN.

(akta kontroli: tom III, str. 430; tom IV, str. 326, 329-335, 402-408; tom VII, str. 54-119)

3. W Ministerstwie nie prowadzono w pełni rzetelnie Bazy danych dotyczących informacji o założeniach i stanie realizacji przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych z RFRM. Prowadzona w MFIPR baza nie zawierała części danych istotnych z punktu widzenia zasad realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu. Spośród 1016 zaewidencjonowanych w tej Bazie wniosków o wsparcie, o statusie „wyłacone” dla 134 nie odnotowano informacji o dacie objęcia udziałów przez gminę w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM.

Ponadto w przypadku 882 wniosków, dla których określono datę objęcia udziałów przez gminę, w 81 przypadkach nie określono daty zawarcia umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, pomimo że data objęcia udziałów przez gminę przypadała przed październikiem 2023 r.⁹⁷

Minister wyjaśnił, że ustawa nie wprowadziła obowiązku przekazywania przez gminy informacji o dacie objęcia udziałów. Wskazał, że informacja ta jest kluczowa

⁹⁶ Tj. dla wniosków o wsparcie do 10% wartości przedsięwzięcia, w tym, dla których termin zaksięgowania środków przez gminę został określony do 5 października 2023 r. lub nie został zaewidencjonowany.

⁹⁷ W tych przypadkach, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z art. 33p ust. 2 i ust. 2a usfrm, gminy powinny poinformować MFIPR o zawarciu umowy, w terminie 3 miesięcy od dnia jej zawarcia.

dla liczenia pozostałych terminów usankcjonowanych ustawowo, co tym samym wprost uniemożliwiało weryfikację ich przestrzegania i spowodowało konieczność uzyskiwania tej informacji niezależnie od ustawy i niestety nie zawsze skutecznie. Dodał, że Baza danych uwzględnia kolumny wynikające z wymogów ustawowych i jest uzupełniana na podstawie informacji uzyskiwanych od gmin, jeśli takie napływają. MFIPR nie ma podstawy prawnej do zbierania innych danych niż te, które wynikają wprost z ustawy i do których przekazywania gminy zostały zobowiązane.

Według NIK zasadniczy wpływ na powstanie nieprawidłowości miało nieegzekwowanie przez Ministra obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych nałożonych na gminy i KZN na podstawie odpowiednio art. 33p ust. 2a usfrm i postanowień umowy z KZN z dnia 25 stycznia 2023 r. Tym samym wskazana przez Ministra w wyjaśnieniach argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie.

NIK zauważa również, że brak rzetelnych danych w tym zakresie ograniczała możliwość identyfikowania przypadków wskazujących na konieczność dochodzenia od gminy roszczeń, o których mowa w art. 33qa ust. 1 usfrm.

(akta kontroli: tom III, str. 3-11, 430; tom IV, str. 4-11, 326, 397-408; tom VI, str. 3-6)

OCENA CZĄSTKOWA

Działając bez podstawy prawnej, Minister wstrzymał wypłaty wsparcia z RFRM w okresie od 15 grudnia 2023 r. do 9 lipca 2024 r., co skutkowało niewypłaceniem gminom środków w kwocie 371 688,2 tys. zł. Minister nie zapewnił w pełni rzetelnego i skutecznego nadzoru nad KZN. W szczególności nie egzekwował od KZN przekazywania sprawozdań dotyczących rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM w terminie określonym w umowie z KZN z 25 stycznia 2025 r. oraz wykazywania w nich wymaganego zakresu danych. Prowadzona w Ministerstwie Baza danych dotyczących informacji o założeniach i stanie realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami RFRM nie była w pełni rzetelna, nie zawierała bowiem kompletnych danych dotyczących dat objęcia przez gminę udziałów w SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM oraz dat zawarcia umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym. Brak tych danych ograniczał możliwość identyfikowania przypadków wskazujących na konieczność dochodzenia od gminy roszczeń, o których mowa w art. 33qa ust. 1 usfrm.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku z likwidacją RFRM, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych związanych ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi udzielania gminom wsparcia ze środków Funduszu. NIK wnosi natomiast o:

1. Dostosowanie struktury organizacyjnej Ministerstwa do realizowanych zadań związanych z RFRM.
2. Dochodzenie od gmin roszczeń, o których mowa w art. 33qa usfrm.
3. Wprowadzenie mechanizmów gwarantujących prawidłową i terminową realizację obowiązków KZN wynikających z umowy z 25 stycznia 2023 r. oraz zapewnienie skutecznego nadzoru na tą jednostkę.
4. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia w Ministerstwie Bazy danych, w tym w zakresie informacji dotyczących założeń i stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych z RFRM.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 30 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Piotr Miklis
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński
/podpisano elektronicznie/