



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.8.2.2024

Pan
Łukasz Bałajewicz
Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości
Krajowy Zasób Nieruchomości
ul. Nowy Świat 19
00-029 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.235.2024 Zespołu Orzekającego Komisji
Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 10 marca 2025 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Krajowy Zasób Nieruchomości ¹ , ul. Nowy Świat 19, 00-029 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Bałajewicz, Prezes KZN, od 25 czerwca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Łukasz Bałajewicz, Zastępca Prezesa KZN (kierujący KZN do czasu powołania Prezesa KZN), od 3 stycznia 2024 r. do 24 czerwca 2024 r.², – Arkadiusz Urban, Prezes KZN, od 9 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.³, – Arkadiusz Urban, Zastępca Prezesa KZN (kierujący KZN do czasu powołania Prezesa KZN), od 10 września 2021 r. do 8 grudnia 2021 r.⁴, – Bartłomiej Druziński, Prezes KZN, od 19 marca 2020 r. do 9 września 2021 r.⁵
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. 2. Tworzenie Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych/przystępowanie do Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych oraz nadzór właścicielski nad Społecznymi Inicjatywami Mieszkaniowymi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁶ , 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 ⁷ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Ksymena Kramarczyk-Rosiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/66/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 2. Renata Kojro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/67/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 3. Rafał Sudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/68/2024 z 8 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-3, 6, 35-48)

¹ Dalej: KZN.

² Dalej: Prezes KZN.

³ Dalej: Poprzedni Prezes KZN.

⁴ Dalej: Poprzedni Prezes KZN.

⁵ Dalej: Pierwszy Prezes KZN.

⁶ Do 13 września 2024 r.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK negatywnie ocenia działalność KZN w skontrolowanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą w KZN pozytywnie rozpatrzono 1 188 wniosków gmin⁹ o wsparcie z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa¹⁰ w łącznej wysokości 3 420,3 mln zł. Spośród tych wniosków, 16 (na łączną kwotę 52,6 mln zł) rozpatrzono bez upoważnienia, tj. w okresie, gdy nie obowiązywała umowa z Ministrem Rozwoju i Technologii, która stanowi podstawę do podejmowania czynności związanych z rozpatrywaniem wniosków – jak wynika z art. 33m ust. 6 i 7 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa¹¹.

Stwierdzono także nieprawidłowości wskazujące na dowolność procedowania w KZN wniosków gmin o wsparcie z Funduszu. W szczególności dotyczyły one rozpatrywania wniosków oraz kierowania do Banku Gospodarstwa Krajowego¹² dyspozycji wypłat środków Funduszu gminom niezgodnie z kolejnością oraz nieuzasadnionej zwłoki w dokonywaniu tych czynności. W 99 przypadkach (na 1 300 zbadanych) wnioski gmin zostały rozpatrzone w terminie od 61 do 269 dni od daty ich złożenia. Ponadto do końca lipca 2024 r. nie złożono dyspozycji wypłaty dla 140 wniosków gmin o wsparcie w łącznej wysokości 371,7 mln zł, pomimo że wnioski te zostały rozpatrzone w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r. Powyższe świadczyło o nierównym traktowaniu gmin w dostępie do środków Funduszu.

KZN wraz z gminami utworzył 47 Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych¹³, zapewniając sobie w każdej z nich osobiste uprawnienie m.in. do powoływania od jednego do trzech członków rad nadzorczych oraz do wskazywania prezesa zarządu spółki. Prezes KZN skorzystał z tych uprawnień w 36 spółkach, wskazując 58 osób na stanowisko prezesa zarządu SIM oraz łącznie 147 osób na przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM. Na wynagrodzenia członków rad nadzorczych SIM wydatkowano łącznie 3,7 mln zł.

Przystąpienie KZN do 19 SIM było niecelowe z uwagi na brak wniesienia do tych spółek nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe w formule SIM. Pośredni lub bezpośredni wpływ KZN na działalność tych spółek poprzez reprezentację w organach zarządzających i nadzorczych, nie znajdował uzasadnienia w zaangażowaniu kapitałowym. Udziały KZN w tych spółkach, objęte w zamian za wkłady pieniężne w wysokości od 100 zł do 1000 zł, stanowiły zaledwie od 0,002% do 0,004% kapitału zakładowego. Tym samym, wydatki poniesione na wynagrodzenie przedstawicieli KZN w radach nadzorczych tych spółek, w wysokości 496,6 tys. zł, były niecelowe i niegospodarne.

Nadzór właścicielski KZN nad SIM nie był w pełni rzetelny i skuteczny. Nie wykluczył bowiem istnienia konfliktu interesów pomiędzy zadaniami nadzorczymi i wykonywanymi na rzecz SIM przez jednego z pracowników KZN. Nie egzekwowano od rad nadzorczych SIM obowiązku sporządzania kwartalnych sprawozdań (za IV kwartał 2023 r. oraz I i II kwartał 2024 r.). W większości SIM, w których KZN objął udziały w zamian za aport nieruchomości (tj. w 22 z 28), nadzór prowadzony był bez udziału, odwołanych w okresie od października 2023 r. do lutego 2024 r., przedstawicieli KZN w radach nadzorczych.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ W tym 568 wniosków na przystąpienie do nowotworzonych społecznych inicjatyw mieszkaniowych i 620 wniosków na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-mieszkaniowych.

¹⁰ Dalej także: RFRM lub Fundusz.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, dalej: usfrm.

¹² Dalej: BGK.

¹³ Dalej: SIM.

W latach 2021-2024 r. (do końca lipca) SIM z udziałem KZN¹⁴ otrzymały wsparcie z Funduszu w łącznej wysokości 2 313,3 mln zł. Natomiast do użytkowania oddały 63 mieszkania z łącznie 32 181 planowanych do wybudowania. W tym samym czasie istniejące TBS bez udziału KZN wybudowały łącznie 2 080 z 16 404 planowanych mieszkań, otrzymując na ich realizację środki Funduszu w kwocie 649,1 mln zł. Świadczy to o dotychczasowej niskiej efektywności wydatkowania środków Funduszu na wybudowanie mieszkań pod wynajem przez SIM działające z udziałem KZN.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

Opis stanu faktycznego

1.1. Gminy wnioskowały do właściwego Ministra¹⁶ o wsparcie, o którym mowa w art. 33l usrm, za pośrednictwem KZN. W okresie objętym kontrolą KZN wykonywał zadania związane z rozpatrywaniem wniosków gmin na podstawie trzech umów zawartych: [1] 5 marca 2021 r. z Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii; [2] 31 marca 2022 r.¹⁷ z Ministrem Rozwoju i Technologii¹⁸ oraz [3] 25 stycznia 2023 r.¹⁹ z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej²⁰. Umowy te były zawierane na czas oznaczony. Pierwsza z nich na czas wykonywania obowiązków nałożonych tą ustawą na Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, do chwili wyczerpania środków na rachunku Funduszu, druga do 31 lipca 2022 r., a trzecia na czas wykonywania obowiązków nałożonych przywołaną ustawą na Ministra FiPR. Umowy realizowano odpowiednio w okresie: [1] od 5 marca 2021 r. do 18 stycznia 2022 r.²¹; [2] od 1 kwietnia 2022 r. do 31 lipca 2022 r. oraz [3] od 25 stycznia 2023 r. i nadal²².

W umowach tych określono zasady realizacji powierzonego KZN zadania, w szczególności dotyczące :

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

(akta kontroli: tom I, str. 8, 380-420, 487--505; tom X, str. 189-196)

Postanowienia ww. umów nie regulowały zagadnień dotyczących sposobu i trybu rozpowszechniania i upubliczniania przez KZN informacji o wysokości dostępnych i rozdysponowanych środków Funduszu.

(akta kontroli: tom I, str. 380-420, 488-505; tom X, str. 189-190)

Stosownie do art. 33o usrm, rozpatrywanie wniosków gmin o wsparcie warunkowane było wysokością środków zgromadzonych na rachunku Funduszu.

¹⁴ Łącznie 49 spółek, w tym 47 nowoutworzonych SIM i dwa działające Towarzystwa Budownictwa Społecznego, do których przystąpił KZN.

¹⁵ 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.

¹⁶ Tj. kolejno: Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministra Rozwoju i Technologii oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

¹⁷ Zmienionej aneksem nr 1 z 31 maja 2022 r.

¹⁸ Dalej: odpowiednio Minister RiT, Ministerstwo RiT lub MRiT.

¹⁹ Zmienionej aneksem nr 1 z 18 kwietnia 2023 r.

²⁰ Dalej: odpowiednio Minister FiPR, Ministerstwo FiPR lub MFiPR.

²¹ Pismem z 18 stycznia 2022 r. Ministerstwo RiT wypowiedziało umowę z 5 marca 2021 r., a pismem z 22 stycznia 2022 r. przekazało KZN wytyczne dotyczące zasad postępowania z wnioskami gmin o wsparcie z RFRM w związku z wypowiedzeniem umowy.

²² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

Rachunek bankowy RFRM prowadzony i obsługiwany był przez BGK. KZN nie posiadał wglądu do rachunku Funduszu. Co tydzień KZN uzyskiwał z BGK pocztą elektroniczną informacje (zestawienia), w których przedstawiano m.in. stan rachunku RFRM.

Według stanu na 28 marca 2022 r. łączna kwota zasilenia RFRM ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wynosiła 3 738,0 mln zł. Środki te przekazywano na rachunek Funduszu w transzach wynoszących kolejno: 500,0 mln zł (15 marca 2021 r.); 250,0 mln zł (21 czerwca 2021 r.); 250,0 mln zł (14 lipca 2021 r.); 250,0 mln zł (23 lipca 2021 r.); 250,0 mln zł (6 sierpnia 2021 r.); 250,0 mln zł (16 sierpnia 2021 r.); 200,0 mln zł (30 sierpnia 2021 r.); 1 488,0 mln zł (9 grudnia 2021 r.) oraz 300,0 mln zł (28 marca 2022 r.).

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że KZN nie uczestniczył w szacowaniu kwot zasilenia RFRM. Dodał, że były one szacowane przez kierownictwo właściwego Ministerstwa wraz z departamentem odpowiedzialnym za mieszkalnictwo.

Prezes Rady Ministrów pismem z 9 grudnia 2022 r.²³ oraz pismem z 22 sierpnia 2023 r.²⁴, w związku z wnioskami Poprzedniego Prezesa KZN pozytywnie zaopiniowanymi przez Ministra FiPR, polecił Ministrowi Finansów przekazać na rzecz Funduszu skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości nominalnej kolejno: 900,0 mln zł oraz 700,0 mln zł.

Skarbowe papiery wartościowe zostały przekazane na konto podmiotowe RFRM w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych S.A. Środki pozyskane z ich sprzedaży zostały przekazane na prowadzony przez BGK rachunek RFRM.

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że wartość skarbowych papierów wartościowych przekazanych na rzecz Funduszu została ustalona z Ministrem Finansów, przy założeniu, iż co najmniej ¼ gmin w Polsce będzie zainteresowana przystąpieniem do SIM. Prezes KZN wskazał, że nie dysponował wiedzą, na temat zasad emisji obligacji oraz ich sprzedaży, gdyż kwestia ta była realizowana przez BGK. Poprzedni Prezes KZN zeznał także, że nie były mu znane zasady emisji obligacji skarbowych. Dodał, że KZN monitorował ten proces jedynie w kontekście realnie wpływających środków na rachunek RFRM.

Ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych RFRM został zasilony²⁵ środkami w łącznej kwocie 1 357,9 mln zł. Do sprzedaży według stanu na 30 czerwca 2024 r. pozostały obligacje wycenione przez BGK na kwotę 194,6 mln zł.

(akta kontroli: tom I, str. 488-506; tom VII, str. 1-250; tom X, str. 1-262, 325-332)

Do rozpatrywania wniosków o wsparcie, sporządzania projektów pism informujących gminy o sposobie rozpatrzenia wniosków oraz projektu dyspozycji wypłaty środków

²³ Znak: DIR.WA.414.23.2022.

²⁴ Znak: DIW.WA.414.4.2023.KŻ.

²⁵ Ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych rachunek RFRM został zasilony (dane przedstawiono według daty zaksięgowania środków pozyskanych ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych) odpowiednio w dniach: 22 maja 2023 r. (kwotą 97,4 mln zł), 31 maja 2023 r. (83,4 mln zł), 1 czerwca 2023 r. (42,1 mln zł), 2 czerwca 2023 r. (47,3 mln zł), 5 czerwca 2023 r. (46,4 mln zł), 6 czerwca 2023 r. (27,9 mln zł), 7 czerwca 2023 r. (46,4 mln zł), 9 czerwca 2023 r. (46,7 mln zł), 21 czerwca 2023 r. (34,2 mln zł), 5 lipca 2023 r. (43,9 mln zł), 6 lipca 2023 r. (49,1 mln zł), 14 lipca 2023 r. (49,2 mln zł), 17 lipca 2023 r. (49,3 mln zł), 27 lipca 2023 r. (43,6 mln zł), 28 lipca 2023 r. (49,4 mln zł), 31 lipca 2023 r. (9,9 mln zł), 9 sierpnia 2023 r. (7,5 mln zł), 10 sierpnia 2023 r. (15,0 mln zł), 14 sierpnia 2023 r. (18,8 mln zł), 16 sierpnia 2023 r. (15,1 mln zł), 6 listopada 2023 r. (51,8 mln zł), 7 listopada 2023 r. (41,5 mln zł), 9 listopada 2023 r. (49,7 mln zł), 10 listopada 2023 r. (45,4 mln zł), 20 listopada 2023 r. (49,9 mln zł), 21 listopada 2023 r. (10,5 mln zł), 22 listopada 2023 r. (50,0 mln zł), 5 grudnia 2023 r. (46,9 mln zł), 6 grudnia 2023 r. (27,2 mln zł), 15 grudnia 2023 r. (26,6 mln zł), 18 grudnia 2023 r. (40,5 mln zł), 19 grudnia 2023 r. (38,3 mln zł) oraz 21 grudnia 2023 r. (57,0 mln zł).

do BGK, Prezes KZN powołał²⁶ Zespół ds. rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM²⁷ i określił zasady jego prac.

W kontrolowanym okresie Zespół ten liczył od dziewięciu do 11 osób, w sumie 17. Wszyscy członkowie Zespołu byli pracownikami KZN. Prezes KZN wskazał, że członkowie Zespołu zostali wyposażeni w sprzęt, który był wystarczający dla ich potrzeb. Ponadto dodał, że żaden z członków Zespołu nie był związany z SIM, co w jego ocenie, zapewniało obiektywizm i bezstronność w wykonywaniu powierzonych zadań.

Pracami Zespołu kierował przewodniczący Zespołu, a w przypadku jego nieobecności jeden z zastępców. Zespół działał na posiedzeniach zwoływanych przez przewodniczącego lub jego zastępcę. Posiedzenia Zespołu mogły odbywać się stacjonarnie lub hybrydowo (stacjonarnie i zdalnie za pośrednictwem środków komunikacji na odległość). Dla skuteczności czynności podejmowanych przez Zespół wymagana była obecność zwykłej większości członków.

Do zadań Zespołu należało w szczególności:

- rejestrowanie wniosków, w tym wprowadzanie danych do systemu pn. *Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa* na platformie Sharepoint;
- sprawdzanie czy wnioski spełniały kryteria określone przepisami usfrm (tj. weryfikowano m.in.: czy wniosek został zatwierdzony przez radę gminy w drodze uchwały, czy zawierał informację o planowanym terminie realizacji działania w związku z którym udzielane miało być wsparcie, wysokość wnioskowanego wsparcia, szacunkowy koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, szacunkową liczbę mieszkań planowaną do utworzenia w ramach tego przedsięwzięcia oraz numer rachunku, na który miało zostać wypłacone wsparcie);
- sporządzanie protokołu z posiedzenia Zespołu wraz z przedstawianiem Prezesowi KZN rekomendacji rozpatrzenia wniosku (negatywna/pozytywna);
- sporządzanie projektu pisma o zwrocie wniosku do gminy w sytuacji, gdy wniosek nie spełniał wymogów ustawowych;
- przygotowanie projektu dyspozycji wypłaty środków do BGK w sytuacji, gdy wniosek został pozytywnie rozpatrzony przez Zespół;
- przygotowanie projektu pisma informującego gminę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku.

(akta kontroli: tom I, str. 421-432)

W KZN nie wprowadzono dodatkowych procedur w zakresie dotyczącym sposobu i trybu rozpowszechniania i upubliczniania informacji o przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM. Komunikaty upubliczniane w Biuletynie Informacji Publicznej²⁸ KZN dotyczyły:

- projektów (wzorów) uchwał i wniosków²⁹;
- wykorzystania środków z RFRM³⁰;

²⁶ Zarządzeniami w sprawie powołania Zespołu do spraw rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM z: [1] 9 marca 2021 r. nr 6/2021, zmienionym zarządzeniem z 7 czerwca 2021 r. nr 22/2021, [2] 7 kwietnia 2022 r. nr 11/2022 oraz [3] 28 lutego 2023 r. nr 9/2023.

²⁷ Dalej: Zespół.

²⁸ Dalej: BIP.

²⁹ <https://kzn.bip.gov.pl/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/projekty-uchwal-i-wnioskow.html> (dostęp: 5 czerwca 2024 r.).

³⁰ <https://kzn.bip.gov.pl/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/wykorzystanie-srodkow-z-rzadowego-funduszu-rozwoju-mieszkalnictwa.html> (dostęp: 3 czerwca 2024 r.).

- naboru wniosków o udzielenie wsparcia od 1 marca 2023 r.³¹,
- materiałów informacyjnych dla gmin³²,
- rozpatrywania i wypłacania wsparcia z RFRM³³.

Działania podejmowane przez KZN w zakresie dotyczącym upubliczniania informacji o przyjmowaniu i rozpatrywaniu wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM nie były jawne i przejrzyste, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 488-595; tom X, str. 1-262)

1.2. W kontrolowanym okresie (do końca maja 2024 r.) KZN rozpatrzył pozytywnie łącznie 1 188³⁴ wniosków złożonych przez gminy o udzielenie wsparcia z RFRM na łączną kwotę 3 420,3 mln zł. Z tego: [1] liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie na utworzenie SIM wynosiła łącznie 568 (47,8%)³⁵, a wartość wnioskowanego na ten cel wsparcia łącznie 1 704,0 mln zł³⁶; [2] liczba wniosków rozpatrzonych pozytywnie na wsparcie inwestycji (do 10% szacowanej jej wartości) wynosiła łącznie 620 (52,2%)³⁷, a wartość wnioskowanego na ten cel wsparcia łącznie 1 716,3 mln zł³⁸.

W tym samym okresie KZN skierował do BGK dyspozycję wypłaty dla 1 052³⁹ wniosków (88,6% wniosków rozpatrzonych pozytywnie) na łączną kwotę wsparcia 3 002,7 mln zł. Z 1 052 skierowanych przez KZN dyspozycji wypłaty, BGK nie zrealizował 16 z nich z powodu wycofania karty wzorów podpisów upoważniającej Poprzedniego Prezesa KZN do kierowania tej dyspozycji.

Według stanu na 31 maja 2024 r. pozostały 152 wnioski pozytywnie rozpatrzone, w przypadku których KZN nie skierował dyspozycji wypłaty do BGK.

Wartość objętego tymi wnioskami wsparcia wynosiła łącznie 465,8 mln zł, w tym: 81,0 mln zł na utworzenie SIM oraz 384,8 mln zł na wsparcie inwestycji – do 10% wartości inwestycji.

Na podstawie dyspozycji wypłat przekazywanych przez Prezesa KZN, BGK wypłacił gminom wsparcie z RFRM w łącznej kwocie 2 954,4 mln zł. Wsparcie to dotyczyło 1 036⁴⁰ pozytywnie rozpatrzonych wniosków (98,5% objętych dyspozycją wypłaty).

(akta kontroli: tom I, str. 433-595)

KZN prowadził elektroniczną bazę danych zawierającą informacje związane z wnioskami gmin o udzielenie wsparcia z Funduszu oraz ze stanem realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych i usług publicznych, o których mowa w art. 33p usfrm⁴¹. Baza ta utworzona została we własnym zakresie przez pracowników KZN. Według stanu na 12 kwietnia 2024 r.⁴² w tej Bazie zarejestrowano

³¹ <https://kzn.bip.gov.pl/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/nabor-wnioskow-o-udzielenie-wsparcia-od-1-marca-2023-roku.html> (dostęp: 3 czerwca 2024 r.).

³² <https://kzn.bip.gov.pl/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/material-informacyjny-dla-gmin.html> (dostęp: 5 czerwca 2024 r.).

³³ https://kzn.bip.gov.pl/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/863203_komunikat-dotyczacy-rozpatrywania-i-wypłacania-wsparcia-z-rfrm.html (dostęp: 3 czerwca 2024 r.).

³⁴ W tym: 487 wniosków w 2021 r., 154 wnioski w 2022 r., 501 wniosków w 2023 r. oraz 46 wniosków w 2024 r. (do maja 2024 r.).

³⁵ W tym kolejno: 330 (w 2021 r.), 44 (w 2022 r.), 188 (w 2023 r.) oraz sześć (do maja 2024 r.).

³⁶ W tym: 990,0 mln zł w 2021 r., 132,0 mln zł w 2022 r., 564,0 mln zł w 2023 r. oraz 18,0 mln zł w 2024 r. (do maja 2024 r.).

³⁷ W tym kolejno: 157 w 2021 r., 110 w 2022 r., 313 w 2023 r. oraz 40 w 2024 r. (do maja 2024 r.).

³⁸ W tym: 410,3 mln zł w 2021 r., 278,0 mln zł w 2022 r., 944,7 mln zł w 2023 r. oraz 83,3 mln zł w 2024 r. (do maja 2024 r.).

³⁹ W tym: 465 w 2021 r., 176 w 2022 r. oraz 411 w 2023 r. W 2024 r. KZN nie kierował do BGK dyspozycji wypłaty.

⁴⁰ W tym: 465 w 2021 r., 176 w 2022 r. oraz 395 w 2023 r. W 2024 r. KZN nie kierował do BGK dyspozycji wypłaty.

⁴¹ Dalej: Baza danych KZN.

⁴² Tj. na dzień przeprowadzenia oględzin Bazy danych KZN.

łącznie 1 300 wniosków⁴³ gmin o wsparcie z RFRM w łącznej kwocie 3 715,5 mln zł.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 433-482)

Z analizy informacji zawartych w Bazie danych KZN, wynikało m.in., że:

- 1 192 (91,7%) wnioski gmin o wsparcie z RFRM rozpatrzono w terminie 60 dni od daty ich wpływu do KZN, 99 wniosków (7,6%) na kwotę wsparcia wynoszącą łącznie 241,2 mln zł rozpatrzono po upływie tego terminu, a dziewięć (0,7%) na kwotę wsparcia wynoszącą łącznie 13,7 mln zł oczekiwało na rozpatrzenie. Kwestie dotyczące przekroczenia ustawowego terminu rozpatrywania wniosków opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- spośród 1 027 zaewidencjonowanych w Bazie danych KZN wniosków o statusie „wyłacony”⁴⁴, dla 679 wniosków (66,1%) dyspozycja wypłaty do BGK została przygotowana w terminie do jednego miesiąca licząc od dnia pozytywnego rozpatrzenia wniosku. W pozostałych 348 przypadkach (33,9%), na kwotę wnioskowanego wsparcia 1 049,9 mln zł, czas przygotowania dyspozycji wypłaty do BGK przekroczył jeden miesiąc, co było spowodowane brakiem środków na rachunku bankowym Funduszu;
- rozpatrzono pozytywnie 16⁴⁵ wniosków, które wpłynęły do KZN po wypowiedzeniu umowy z Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii, tj. w okresie od 2 marca 2022 r. do 30 marca 2022 r., co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Na podstawie tych wniosków wypłacono gminom wsparcie z RFRM w łącznej wysokości 52,6 mln zł;
- rozpatrzono pozytywnie 10 wniosków⁴⁶ przed pierwszym zasileniem Funduszu, tj. przed 15 marca 2021 r. Na ich podstawie wypłacono gminom wsparcie z RFRM w łącznej kwocie 30,0 mln zł;
- w Bazie danych KZN nie uzupełniano daty objęcia udziałów przez gminę. Szerzej kwestie dotyczące nierzetelnego prowadzenia elektronicznej Bazy danych KZN opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 433-482, 488-505)

Szczegółowym badaniem, przeprowadzonym w zakresie prawidłowości rozpatrywania wniosków i składania dyspozycji wypłaty do BGK, objęto 262 wnioski o łącznej wartości wsparcia 815,1 mln zł⁴⁷ oraz 140 wnioski rozpatrzone⁴⁸ pozytywnie w latach 2023-2024 na kwotę wsparcia 371,4 mln zł⁴⁹, dla których do BGK nie skierowano dyspozycji wypłaty. Analiza wykazała, że:

- ocena każdego wniosku została udokumentowana w protokole z weryfikacji wniosku o wsparcie z RFRM, sporządzonym przez członków Zespołu;

⁴³ Z tego o statusie: [1] anulowany, tj. wniosek błędnie wprowadzony (np. drugi raz), ale został nadany numer sprawy więc ujęto go w Bazie danych KZN – 12 wniosków; [2] negatywnie rozpatrzony/wycofany, tj. wniosek rozpatrzony przez Zespół, ale nie spełniający wymogów określonych usfrm – 44 wnioski; [3] pozytywnie rozpatrzony, tj. wniosek rozpatrzony przez Zespół bez zastrzeżeń, spełniający wymogi określone usfrm, ale bez wypłaty wsparcia RFRM – 140 wniosków; [4] w trakcie rozpatrywania, tj. wniosek podczas rozpatrywania – dziewięć wniosków; [5] wyłacony, tj. wniosek rozpatrzony przez Zespół bez zastrzeżeń, spełniający wymogi określone usfrm, przekazany przez KZN do BGK, dla którego wypłacono wsparcie – 1027 wniosków; [6] zawieszony – wniosek, który nie był możliwy do realizacji z powodu braku wystarczających środków na rachunku Funduszu – 59 wniosków; [7] zwrot, tj. wniosek, dla którego przekazano dyspozycję wypłaty do BGK i wypłacono wsparcie, ale środki zostały przez gminę zwrócone – dziewięć wniosków.

⁴⁴ Status nie uwzględnia przypadków, gdy gminie wypłacono wsparcie z RFRM, a następnie nastąpił jego zwrot.

⁴⁵ Z tego osiem wniosków dotyczyło utworzenia SIM i osiem dotyczyło istniejącego SIM.

⁴⁶ Wszystkie wnioski dotyczyły utworzenia SIM.

⁴⁷ Wybrano je spośród 342 wniosków na kwotę 1 025,8 mln zł, które wpłynęły do KZN w okresie od 1 marca 2023 r. do 19 maja 2023 r., tj. przed zasileniem rachunku Funduszu w 2023 r. dodatkowymi środkami pochodzącymi ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

⁴⁸ Według stanu na 12 kwietnia 2024 r.

⁴⁹ Wnioski o nr od RFRM-272-2023 do RFRM-555-2023.

- ocen wniosków dokonywali członkowie Zespołu (co do zasady od sześciu do ośmiu osób), potwierdzając dokonaną weryfikację podpisem na protokole;
- w każdym protokole wskazywano numer wniosku, znak wniosku, datę wpływu do KZN, gminę, podstawę udzielenia wsparcia (np. tworzony SIM) oraz nazwę przedsięwzięcia, przy czym w zakresie tworzonego SIM wpisywano: *objęcie przez gminę X udziałów w tworzonej SIM*, nie wskazując nazwy przedsięwzięcia inwestycyjnego, którego miało dotyczyć;
- elementy formalne wniosków i dokumenty członkowie Zespołu oceniali według kryterium TAK/NIE, przy czym kryteria oceny wniosku sprowadzały się do sprawdzenia czy wniosek zawiera wszystkie elementy wskazane w art. 33m usrm⁵⁰. W odniesieniu do wniosków, które dotyczyły objęcia przez gminę udziałów w tworzonej SIM, Zespół nie oceniał szacunkowego kosztu inwestycji oraz szacunkowej liczby mieszkań. W protokole wpisywano – nie dotyczy;
- w przypadku 140 wniosków rozpatrzonych pozytywnie nie przekazano do gminy informacji, że wniosek otrzymał rekomendację do objęcia wsparciem z RFRM, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w przypadku 140 wniosków rozpatrzonych pozytywnie nie wystawiono dyspozycji wypłaty środków objętych wnioskiem do BGK, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w okresie od 5 kwietnia 2023 r. do 8 maja 2023 r. KZN rozpatrzył pozytywnie 262 wnioski gmin o wsparcie z RFRM na łączną kwotę 815,1 mln zł i w konsekwencji przekazał dyspozycję wypłaty do BGK dla 260 z nich na kwotę 809,1 mln zł.

(akta kontroli: tom I, str. 433-482, 488-505; tom X, str. 1-262)

1.3. W badanym okresie KZN sporządził i przedłożył do właściwego Ministra, w formie elektronicznej, łącznie 29 comiesięcznych sprawozdań obejmujących informacje zawarte w Bazie danych KZN w ujęciu miesięcznym oraz narastająco.

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie sprawozdania. Stwierdzono, że:

- w 11 przypadkach (co stanowiło 37,9% wszystkich przekazanych sprawozdań) nie dotrzymano terminu przekazania sprawozdania, określonego w umowach z 5 marca 2021 r., 31 marca 2022 r. i 25 stycznia 2023 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- sprawozdania składano według wymagane wzoru;
- sprawozdania zawierały dane wymagane postanowieniami umów, przy czym w sprawozdaniach składanych od 2023 r. do MFiPR w ujęciu narastającym nie przekazywano danych o wnioskach, które zostały złożone do KZN w latach 2021-2022. Prezes KZN wskazał, że 14 września 2022 r. przekazano zestawienie dotyczące rozpatrywania wniosków RFRM za lata 2021-2022. Minister FiPR nie zgłaszał uwag do przekazywanych sprawozdań oraz nie korzystał z uprawnienia do występowania do KZN o dodatkowe informacje⁵¹.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom II, str. 1-350; tom X, str. 1-262)

⁵⁰ Tj. w szczególności weryfikowano czy wniosek zawierał: wysokość planowanego wkładu pieniężnego gminy związanej z realizacją działania, którego dotyczyło wsparcie; wysokość wnioskowanego wsparcia; informację o planowanym terminie realizacji działania w związku, z którym miało być udzielane wsparcie; numer rachunku na który miało być wypłacone wsparcie; szacunkowy koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego; szacunkową liczbę mieszkań; uchwałę rady gminy; czy kwoty wnioskowanego wsparcia były zgodne z art. 33n ust. 1 usrm; czy wsparcie było zgodne z art. 33n ust. 2 tej ustawy.

⁵¹ Uprawnienie to wynikało z § 6 ust. 4 umowy z 25 stycznia 2023 r.

1.4. Rada Nadzorcza KZN nie przyjęła dokumentu określającego mechanizmy nadzoru nad wykonywaniem przez KZN zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków gmin o wsparcie z RFRM.

Prezes KZN wskazał, że z regulacji określonych w art. 33m ust. 5 usfrm wynika jednoznacznie, że rozpatrywanie wniosków o wsparcie z RFRM stanowiło jedynie zadanie zlecone Prezesowi KZN, a ustawodawca nie przewidział w tym procesie funkcji dla Rady Nadzorczej KZN. Dalej dodał, że szczegółowe zadania Rady Nadzorczej zostały określone w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁵². Zdaniem Prezesa KZN, z przywołanych regulacji prawnych nie wynikało, aby ustawodawca obligował Radę Nadzorczą do podejmowania jakichkolwiek czynności prawnych i faktycznych związanych z rozpatrywaniem wniosków gmin o wsparcie z RFRM.

W wyniku kontroli NIK ustalono, że Rada Nadzorcza KZN była informowana o sprawach związanych z rozpatrywaniem wniosków gmin o udzielenie wsparcia z RFRM, a w szczególności o wydatkowaniu środków z Funduszu.

(akta kontroli: tom I, str. 9-10, 15-32, 488-491; tom X, str. 1-262)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania KZN dotyczące przyjmowania i rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM i upubliczniania informacji w tym zakresie nie były wystarczająco jawne i przejrzyste, a co za tym idzie – nierzetelne. W szczególności:

a) KZN nie podał do publicznej wiadomości informacji na temat:

- wysokości środków RFRM przeznaczonych na wsparcie gmin w pozyskiwaniu mieszkań w formule SIM;
- planowanego terminu rozpoczęcia przyjmowania wniosków gmin o wsparcie z RFRM w związku z podpisaniem 5 marca 2021 r. umowy z Ministrem Rozwoju, Pracy i Technologii;
- możliwości nieotrzymania przez gminy wnioskowanego wsparcia z RFRM z uwagi na wyczerpanie środków (w styczniu 2022 r.)⁵³;
- wznowienia przyjmowania przez KZN wniosków w związku z zawarciem umowy 31 marca 2022 r. z Ministrem RiT oraz zwiększeniem puli środków na rachunku Funduszu (w marcu 2022 r.);
- zakończenia rozpatrywania przez KZN wniosków o udzielenie wsparcia z dniem 1 sierpnia 2022 r., tj. wygaśnięcie ww. umowy;
- rozpatrywania przez KZN wniosków zgodnie z kolejnością ich złożenia do momentu wyczerpania środków na rachunku Funduszu, w związku z zamieszczeniem na stronie BIP KZN informacji o wznowionym naborze wniosków od 1 marca 2023 r.;
- przyjętej przez KZN praktyce priorytetowego rozpatrywania wniosków i udzielania wsparcia na utworzenie SIM;
- gmin/SIM, którym udzielono wsparcia z RFRM oraz kwotach tego wsparcia.

Prezes KZN wyjaśnił, że nie zamieszczał w BIP KZN tych informacji, bowiem usfrm nie przewiduje, aby podawać tego typu informacje do publicznej wiadomości. Pierwszy Prezes KZN zeznał, że KZN działał pod nadzorem odpowiedniego Ministra. Minister wydawał wytyczne dotyczące działalności KZN. KZN nie otrzymał

⁵² Dz. U. z 2024 r. poz. 1026, ze zm.; dalej: ustawa o KZN.

⁵³ Zgodnie z pismem Ministra RiT z 18 stycznia 2022 r. (znak: DM-V.0111.1.2022), została wypowiedziana umowa z 5 marca 2021 r. dotycząca zlecenia wykonywania zadań przez KZN w zakresie rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM, w związku ze zbliżającym się wyczerpaniem środków zasilających Fundusz.

wytycznych do upubliczniania informacji o warunkach wsparcia z RFRM, to tego nie zrobił. Ponadto dodał, że był pewny, iż właściwe Ministerstwo upublicznia informacje w tym zakresie na swoich stronach internetowych.

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że nie pamięta powodów, dlaczego ww. informacje nie były upubliczniane.

NIK wskazuje, że brak upubliczniania informacji w wyżej wskazanym zakresie, utrudniał gminom dostęp do informacji przydatnych przy uzyskiwaniu wsparcia z Funduszu oraz ograniczał możliwość sprawowania kontroli społecznej nad jego działaniem, zwłaszcza w sytuacji znacznej kwoty wydatkowanych środków.

NIK podkreśla również, że jako państwowa osoba prawna, KZN jest jednostką sektora finansów publicznych, a środki finansowe, które rozdysponowywał pochodziły ze źródeł publicznych. W związku z tym w swej działalności KZN powinien respektować ogólne zasady wynikające z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴, a w szczególności zasadę jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

b) W KZN nie przyjęto regulaminu/zasad rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM gwarantujących wypłatę tych środków w określonym czasie i zgodnie z kolejnością rozpatrzenia wniosków. NIK uznała to za działanie nierzetelne.

KZN jako jednostka sektora finansów publicznych powinien bowiem w pełni zagwarantować, że realizowanie przez niego zadania odbywają się z zachowaniem zasad uczciwego i równego traktowania gmin, które składały wnioski o udzielenie wsparcia ze środków RFRM, a także przejrzystości. Brak wewnętrznych regulacji w powyższym zakresie doprowadził do nieuprawnionej dowolności postępowania zaliczanej przez NIK do katalogu działań zawierających możliwość powstawania mechanizmów korupcjogennych.

Prezes KZN wyjaśnił, że nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań w powyższym zakresie. Dodał, że usrm nie wskazuje w jakich terminach wsparcie z RFRM miało zostać wypłacone. Poprzedni Prezes KZN zeznał, że właściwe Ministerstwo, Rada Nadzorcza KZN, pracownicy KZN, jak i gminy, nie wskazywali na brak zasad rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM gwarantujących wypłatę tych środków w określonym czasie i zgodnie z kolejnością rozpatrzenia wniosków.

Należy podnieść, że skutkiem braku wprowadzenia w KZN omówionych wyżej regulacji wewnętrznych była dowolność postępowania Prezesa KZN w zakresie kolejności rozpatrywania i kierowania do BGK dyspozycji wypłaty środków Funduszu przyznanych na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków. Stwierdzono następujące przypadki dowolności postępowania:

- dotyczące kolejności rozpatrywania przez KZN wniosków o udzielenie wsparcia ze środków RFRM:

przykładowo wniosek o nr RFRM-1-2021 na kwotę wsparcia w wysokości 830,2 tys. zł został rozpatrzony pięć dni później (tj. 16 marca 2021 r.) w stosunku do wniosków o nr RFRM-4-2021, RFRM-5-2021, RFRM-7-2021 na kwotę wnioskowanego wsparcia po 3,0 mln zł, które zostały rozpatrzone 11 marca 2021 r. Dodatkowo wniosek o nr RFRM-1-2021 wpłynął 2 lutego 2021 r., a więc dwa i trzy dni wcześniej niż wnioski o nr RFRM-5-2021 i RFRM-7-2021, które wpłynęły odpowiednio 4 i 5 lutego 2021 r. Podobnie wniosek o nr RFRM-397-2021 na kwotę wnioskowanego wsparcia 1,2 mln zł, który wpłynął do KZN 30 września 2021 r. został rozpatrzony 4 listopada 2021 r., podczas gdy następny w kolejności wniosek o nr RFRM-398-2021 na kwotę wnioskowanego wsparcia 1,3 mln zł, który wpłynął do KZN 1 października

⁵⁴ Dz. U. z 2024, poz. 1530; dalej: ufp.

2021 r., został rozpatrzony 27 października 2021 r., a więc o osiem dni szybciej od wniosku będącego pierwszym w kolejności do rozpatrzenia. Również wniosek o nr RFRM-182-2023 na kwotę wnioskowanego wsparcia 704,9 mln zł, który wpłynął do KZN 3 marca 2023 r. został rozpatrzony 28 kwietnia 2023 r., podczas gdy następny w kolejności wniosek o nr RFRM-183-2023 na kwotę wnioskowanego wsparcia 3,0 mln zł, który wpłynął do KZN 3 marca 2023 r. został rozpatrzony 17 kwietnia 2023 r., a więc o 11 dni szybciej od wniosku będącego pierwszym w kolejności. W tym miejscu należy też zauważyć, że wnioski o nr RFRM-182-2023 i RFRM-183-2023 zostały rozpatrzone szybciej niż pierwszy w kolejności wniosek o nr RFRM-181-2023 na kwotę wnioskowanego wsparcia, który także wpłynął 3 marca 2023 r., przy czym ten wniosek został rozpatrzony dopiero 8 maja 2023 r., a więc odpowiednio o 10 i 21 dni później od wniosku o nr RFRM-182-2023 i RFRM-183-2023;

- *dotyczące kolejności przekazywania do BGK dyspozycji wypłaty:*

przykładowo wniosek złożony 1 marca 2023 r. o nr RFRM-2-2023 (pomimo iż był pierwszy w kolejności) oczekiwał o jeden miesiąc dłużej na przekazanie do BGK dyspozycji wypłaty⁵⁵ niż wnioski⁵⁶ o nr RFRM-4-2023, RFRM-5-2023, RFRM-6-2023, RFRM-7-2023 (a więc dalsze w kolejności). Podobnie rozpatrzony 5 kwietnia 2023 r. wniosek o nr RFRM-9-2023 został przekazany do BGK 12 czerwca 2023 r., gdzie rozpatrzony pozytywnie tego samego dnia wniosek o nr RFRM-8-2023 (a więc pierwszy w kolejności zgłoszenia) został przekazany do wypłaty do BGK dopiero 12 lipca 2023 r., a więc miesiąc później. Ponadto do 12 kwietnia 2024 r.⁵⁷ nie przekazano dyspozycji wypłaty do BGK dla dwóch wniosków rozpatrzonych pozytywnie 8 maja 2023 r. (a więc prawie rok wcześniej) na kwotę 6,0 mln zł, tj. wniosków o nr RFRM-272-2023 i RFRM-273-2023, gdzie np. dyspozycja wypłaty dla wniosku rozpatrzonego tego samego dnia (o dalszym nr RFRM-276-2023) została przekazana do BGK i wypłacona 10 października 2023 r.

Na przykładzie 26 dyspozycji przekazanych do BGK 24 maja 2023 r.⁵⁸ można zauważyć, że do wypłaty zostały przekazane wnioski bez uwzględnienia kolejności ich złożenia. Przekazano wnioski o nr: RFRM-55-2023, RFRM-64-2023, RFRM-65-2023, RFRM-67-2023, RFRM-77-2023, RFRM-78-2023, RFRM-109-2023, RFRM-122-2023, RFRM-127-2023, RFRM-130-2023, RFRM-131-2023, RFRM-188-2023, RFRM-189-2023, RFRM-190-2023, RFRM-193-2023, RFRM-194-2023, RFRM-195-2023, RFRM-196-2023, RFRM-197-2023, RFRM-198-2023, RFRM-199-2023, RFRM-200-2023, RFRM-202-2023, RFRM-230-2023, RFRM-232-2023, RFRM-238-2023. Wnioski były rejestrowane od nr RFRM-1-2023, a więc jako pierwszy w kolejności do wypłaty skierowano wniosek, który był 55 na liście oczekiwania do wypłaty. Wniosek nr RFRM-1-2023 do wypłaty skierowano dopiero 12 czerwca 2023 r.

Izba stoi na stanowisku, że powyższe przykłady wskazują na nierówne traktowanie gmin w dostępie do wsparcia z Funduszu.

(akta kontroli: tom I, str. 433-482, 488-505; tom X, str. 1-262)

2. W dniu 15 lutego 2023 r. KZN ogłosił na stronie internetowej BIP wznowienie z dniem 1 marca 2023 r. przyjmowania i rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM, pomimo że wysokość środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku Funduszu była niewystarczająca do wypłaty gminom wnioskowanego wsparcia. Działanie to było przedwczesne i nieuzasadnione w świetle art. 33o ust. 2 usfrm.

⁵⁵ Dyspozycję dla BGK przekazano 12 lipca 2023 r., a rozpatrzenie wniosku nastąpiło 17 kwietnia 2024 r.

⁵⁶ Dyspozycję do BGK przekazano 12 czerwca 2023 r., a rozpatrzenie wniosku nastąpiło 5 kwietnia 2024 r.

⁵⁷ Tj. do dnia sporządzenia oględzin elektronicznej Bazy danych KZN.

⁵⁸ Tj. po pierwszym zasileniu Funduszu środkami pochodzącymi ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

Na dzień ogłoszenia naboru środki zgromadzone w ramach RFRM obejmowały kwotę 4 800,0 tys. zł ulokowaną w depozytach, 177,9 tys. zł w innych aktywach jako wolne środki oraz skarbowe papiery wartościowe o wartości 811 293,3 tys. zł. Proces zbywania skarbowych papierów wartościowych rozpoczął się 22 maja 2023 r., kiedy to pierwsze środki pieniężne ze zbycia obligacji w wysokości 97 400,0 tys. zł zasilily rachunek RFRM.

Prezes KZN wyjaśnił, że ww. termin ogłoszenia wznowienia naboru wniosków gmin o wsparcie z RFRM został ustalony na spotkaniu, które odbyło się 8 lutego 2023 r. w MFiPR w związku z podpisaną 25 stycznia 2023 r. umową. Poprzedni Prezes KZN zeznał, że skoro zabezpieczono skarbowe papiery wartościowe, to można było przystąpić do rozpatrywania wniosków. Dodał, że nie miał świadomości, iż będą one zbywane cyklicznie i w jakim czasie, gdyż ten proces odbywał się poza KZN.

NIK stoi na stanowisku, że skarbowe papiery wartościowe do czasu ich zbycia nie stanowiły środków pieniężnych. Tym samym stan środków zgromadzonych na rachunku Funduszu nie dawał możliwości ogłoszenia wznowienia naboru wniosków o wsparcie.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom VII, str. 1-250; tom X, str. 1-262)

3. KZN nie posiadając upoważnienia do podejmowania czynności związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków o udzielenie wsparcia ze środków RFRM, rozpatrzył pozytywnie 16 wniosków gmin⁵⁹, które wpłynęły do KZN w okresie od 2 marca 2022 r. do 30 marca 2022 r. Utrata upoważnienia wynikała z wypowiedzenia przez Ministra RiT umowy upoważniającej KZN do działania w ww. zakresie. W konsekwencji KZN przekazał do BGK dyspozycję wypłaty gminom wsparcia z RFRM we wnioskowanej wysokości 52,6 mln zł⁶⁰. Wsparcie to zostało gminom wypłacone.

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że nie pamięta takiej sytuacji i nie miał świadomości, że taka luka powstała. Prezes KZN wyjaśnił natomiast, że decyzja o rozpatrzeniu przez KZN wniosków o wsparcie z Funduszu w okresie wypowiedzenia umowy zawartej 5 marca 2021 r. z Ministrem RiT została podjęta w porozumieniu z MRiT⁶¹.

NIK nie podziela argumentów Prezesa KZN. Izba wskazuje, że stosownie do postanowień zawartych w § 3 pkt 8 umowy z 5 marca 2021 r., w sytuacji wypowiedzenia umowy, wszystkie wnioski, które wpłynęły do KZN po tym terminie, KZN był zobowiązany niezwłocznie przekazać Ministrowi RiT. Pismem z 18 stycznia 2022 r. Minister ten wypowiedział umowę z 5 marca 2021 r. i jednocześnie wskazał, że KZN miał rozpatrywać tylko wnioski złożone do dnia otrzymania wypowiedzenia, a więc do 18 stycznia 2022 r. Dodatkowo pismem z 26 stycznia 2022 r. MRiT potwierdziło, że wnioski, które wpłyną lub wpłynęły do KZN po 18 stycznia 2022 r. KZN niezwłocznie przekazuje zgodnie z właściwością do ww. Ministerstwa bez rozpatrzenia. Natomiast wskazania zawarte w korespondencji prowadzonej z MRiT w piśmie z 4 kwietnia 2022 r. (na które w wyjaśnieniach wskazał Prezes KZN) nie zostały usankcjonowane zmianą umowy z 5 marca 2021 r., co oznaczało, że jej postanowienia nadal obowiązywały. Z tego też powodu, w ocenie NIK, wnioski złożone w okresie od 2 marca 2022 r. do 30 marca 2022 r. nie powinny być procedowane przez KZN, ponieważ nie był on uprawniony do podejmowania tych czynności.

(akta kontroli: tom I, str. 390-402, 433-482, 487, 488-505; tom VII, str. 1-250; tom X, str. 1-262)

4. Prezes KZN zaniechał wystąpienia do Ministra FiPR o uzupełnienie wzoru podpisu na karcie wzoru podpisu upoważniającej go do kierowania do BGK dyspozycję wypłaty przyznanego gminom wsparcia z Funduszu. Wniosek Prezesa KZN w tym

⁵⁹ Odpowiednio w dniach: 13 i 27 kwietnia 2022 r. oraz 26 lipca 2022 r.

⁶⁰ W dniach kolejno 14 i 29 kwietnia 2022 r. oraz 27 lipca 2022 r.

⁶¹ Wskazany w piśmie z 4 kwietnia 2022 r., znak: DM-V.0111.16.2022.

zakresie wystosowany został 17 maja 2024 r., tj. w trakcie czynności kontrolnych NIK. Na jego podstawie 9 lipca 2024 r. karta wzoru podpisu została została uzupełniona.

Prezes KZN wyjaśnił, że wystąpił do Minister FiPR o upoważnienie do występowania z dyspozycją wypłaty do BGK po zakończonej wstępnej kontroli, prowadzonej przez KZN w poszczególnych SIM.

NIK wskazuje, że brak możliwości wypłaty gminom środków z Funduszu utrzymywał się od 15 grudnia 2022 r., tj. daty anulowania przez Minister FiPR karty wzoru podpisów Poprzedniego Prezesa KZN. Konsekwencją tego stanu było m.in. nieutworzenie SIM KZN Kujawy Spółka z o.o., pomimo uzyskania na to zgody Ministra FiPR (11 grudnia 2023 r.). Gminy (łącznie 18) nie uzyskały bowiem na utworzenie tej SIM wsparcia z RFRM (w łącznej kwocie 54,0 mln zł), pomimo iż ich wnioski rozpatrzone zostały pozytywnie w 2023 r. i w 2024 r. KZN miał objąć udziały w tej spółce za wkład niepieniężny, tj. prawo własności nieruchomości o łącznej powierzchni 0,4225 ha (o wartości rynkowej 2,4 mln zł). Na nieruchomości tej planowano utworzenie 60 lokali w formule SIM.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

5. Do 19 sierpnia 2024 r. KZN nie złożył do BGK dyspozycji wypłaty wsparcia z RFRM dla 140 wniosków rozpatrzonych pozytywnie w okresie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r. na łączną kwotę 371,7 mln zł. Było to niezgodne z postanowieniami § 5 pkt 1 umowy z 25 stycznia 2023 r. zawartej z Ministrem FiPR, a Fundusz posiadał zasoby⁶² umożliwiające wypłacenie wsparcia wnioskującym gminom.

Prezes KZN wyjaśnił, że decyzja o przekazaniu danego wniosku do wypłaty należy do Prezesa KZN. Przepisy usfrm nie wskazują w jakim terminie środki z RFRM mają zostać wypłacone gminom. Poprzedni Prezes KZN przyjął, że wsparcie dotyczące założenia/dołączenia do SIM mogły być wypłacone gminom wcześniej. W odniesieniu do przyczyn braku wystawienia do BGK dyspozycji wypłaty dla 140 wniosków wskazał na wycofanie/brak uzyskania upoważnienia do podpisywania dyspozycji wypłat przez Prezesa KZN oraz na ustalone – w porozumieniu z Ministrem FiPR – stanowisko o wstrzymaniu wypłat wsparcia do czasu zakończenia kontroli w SIM. Dodał, że kolejne dyspozycje wypłaty (dla 16 wniosków na kwotę 38,7 mln zł) zostały przekazane do BGK 20 sierpnia 2024 r. W odniesieniu do pozostałych 124 wniosków, dyspozycje ich wypłaty przekazywane będą do BGK sukcesywnie, po dokonanej przez KZN analizie.

NIK wskazuje, że wstrzymywanie wypłaty wsparcia w sytuacji pozytywnego rozpatrzenia wniosków nie znajduje podstaw prawnych. Wskazane przez Prezesa KZN okoliczności, to czynności techniczne (odpowiednio kontrola SIM, brak upoważnienia) nie mające waloru przesłanek merytorycznych. Tym bardziej, że dopiero w toku kontroli NIK Prezes KZN podjął działania w celu uzyskania możliwości kierowania dyspozycji wypłaty do BGK. Przyjęty sposób postępowania rodzi ryzyko naruszenia zaufania gmin do organów państwa.

(akta kontroli: tom I, str. 433-482, 488-505; tom VII, str. 1-250; tom X, str. 1-262)

6. W przypadku 140 pozytywnie rozpatrzonych wniosków, w terminie od 8 maja 2023 r. do 21 marca 2024 r., gminy nie zostały poinformowane do 16 maja 2024 r. o przyznanych im wsparciu z RFRM. Było to niezgodne z postanowieniami § 5 ust. 2 zarządzenia nr 6/2021 Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości z dnia 9 marca 2021 w sprawie powołania Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia ze środków RFRM. Przewidziano w nim, że po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku przez Zespół, sekretarz Zespołu przygotowuje projekt pisma informujący gminę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku

⁶² Suma bilansowa na 31 grudnia 2023 r. wynosiła 393 948,05 tys. zł.

Prezes KZN wyjaśnił, że 16 maja 2024 r. do gmin wysłano pisma w których wskazano, że ich wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie z informacją, że wypłaty wsparcia ze środków RFRM zostały zawieszone do czasu zakończenia prowadzonej przez KZN kontroli SIM.

NIK wskazuje, że zaistniała sekwencja zdarzeń potwierdza, że poinformowanie gmin przez KZN było konsekwencją działań kontrolnych Izby.

(akta kontroli: tom I, str. 421-430, 433-482, 488-505; tom X, str. 1-262)

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

Prezes KZN wyjaśnił, że co do zasady wnioski były rozpatrywane w terminie 60 dni. Dodał jednak, że podstawowymi przyczynami nierozpatrzenia wniosków w ustawowym terminie były m.in. kwestie związane z tym, że wnioski wymagały uzupełnień, co wiązało się z występowaniem do gmin o brakujące dokumenty, np. pełnomocnictwo do podpisania wniosku czy też szacunkowy koszt inwestycji, a także sytuacje związane z tym, iż nie było pełnego kworum Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia z RFRM.

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że nie posiadał wiedzy, że wnioski były rozpatrywane po ustawowym terminie.

(akta kontroli: tom I, str. 433-482, 488-505; tom X, str. 1-262)

8. Baza danych KZN prowadzona była nierzetelnie. Nie zawarto w niej części wymaganych informacji przewidzianych w załączniku nr 4 do umowy z 25 stycznia 2023 r. zawartej z Ministrem FiPR. Braki stwierdzono w zakresie daty objęcia udziałów przez gminę w kapitale zakładowym SIM. Dotyczyły one 227 zaewidencjonowanych w tej Bazie wniosków, z 392 wypłaconych po zawarciu umowy z 25 stycznia 2023 r. Skutkiem nierzetelnie prowadzonej Bazy danych KZN był brak przekazywania powyższych informacji Ministrowi FiPR w składanych sprawozdaniach.

Prezes KZN wyjaśnił, że KZN ustalał ww. datę na podstawie informacji uzyskanych z gminy oraz własnej wiedzy w przypadkach, gdy również obejmował udziały w SIM. Dodał, że KZN występował do gmin o podanie daty objęcia udziałów, ale ww. gminy nie udzieliły informacji w tym zakresie.

NIK wskazuje, że od ww. daty uzależnione było ocena terminowości rozpoczęcia przez SIM realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wspartego z Funduszu oraz ocena terminowości objęcia przez gminę udziałów w kapitale zakładowym. Zatem uzyskanie tych danych było istotne.

(akta kontroli: tom I, str. 433-482, 488-505; tom X, str. 1-262)

9. W 11 przypadkach KZN przekazał właściwemu Ministrowi sprawozdania miesięczne⁶³ z przekroczeniem terminu określonego w § 5 pkt 2 umów z 5 marca 2021 r. i 31 marca 2022 r. oraz w § 6 pkt 2 umowy z 25 stycznia 2023 r. Opóźnienia wynosiły od jednego do ośmiu dni.

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że były to minimalne różnice i chodziło o dokonanie korekt w sprawozdaniach.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom II, str. 1-350; tom X, str. 1-262)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność KZN w zakresie rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie ze środków RFRM. Ocenę tę przesądza skala, waga i charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości. W badanym obszarze wystąpiły liczne przypadki działań niezgodnych z przepisami usfrm, nierzetelnych, jak i nieuprawnionych w świetle obowiązujących regulacji. Dotyczyły one w szczególności

⁶³ Były to sprawozdania za miesiące: grudzień 2021 r., styczeń - luty 2022 r., kwiecień - czerwiec 2022 r., maj - czerwiec 2023 r., wrzesień - październik 2023 r. oraz grudzień 2023 r.

rozpatrywania przez KZN wniosków gmin o wsparcia RFRM z naruszeniem usfrm lub postanowień umowy zawartej z ministrem właściwym do spraw Funduszu⁶⁴, niewystarczających działań informacyjnych oraz dowolności procedowania w zakresie przyznawania gminom wsparcia i jego wypłaty. Niektóre z działań KZN świadczyły o nierównym traktowaniu gmin w dostępie do środków Funduszu.

OBSZAR

2. Tworzenie SIM / przystępowanie do SIM oraz nadzór właścicielski nad SIM

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 19 stycznia 2021 r. do 22 maja 2024 r., KZN utworzył wraz z gminami łącznie 47 SIM⁶⁵ oraz przystąpił do dwóch Towarzystw Budownictwa Społecznego⁶⁶. W przypadku tworzenia 19 SIM oraz przystąpienia do dwóch TBS, KZN wniósł do tych spółek nieruchomości. W 11 przypadkach po utworzeniu SIM/przystąpieniu do TBS i wniesieniu do spółek nieruchomości, KZN zwiększył udział kapitałowy w tych podmiotach, poprzez wniesienie kolejnych nieruchomości. W 28 przypadkach, KZN obejmował udziały w tworzonej SIM w zamian za wkłady pieniężne i nie wносił do tych spółek nieruchomości. W dziewięciu spośród 28 ww. przypadków KZN zwiększył swój udział w spółkach wnosząc jako aport nieruchomości. Natomiast w 19 SIM wkład kapitałowy KZN pozostawał wyłącznie w formie pieniężnej⁶⁷, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Udział KZN w kapitale zakładowym SIM wynosił od 0,001% do 91,3%.

Do 1 lipca 2024 r. KZN nie utworzył dwóch SIM⁶⁸, pomimo uzyskania zgody właściwego Ministra. W jednym przypadku KZN miał wnieść do spółki wkład pieniężny, a w drugim wkład niepieniężny.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom VIII, str. 1-801; tom IX, str. 1-651; tom X, str. 1-262)

2.2. W KZN nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań dotyczących procesu tworzenia/przystępowania do SIM. Decyzje związane z udziałem KZN w SIM w warunkach wnoszenia aportem do spółek nieruchomości co do zasady, poprzedzone były pisemnymi (w formie notatki) analizami koncepcji zagospodarowania terenu oraz modeli finansowych. W sytuacji wnoszenia do SIM środków pieniężnych analiz takich nie przeprowadzano. Fakt ten odnotowywano m.in. we wnioskach o wyrażenie zgody na utworzenie SIM składanych do właściwego Ministra.

Prezes KZN wskazał m.in., że obejmowanie udziałów za wkład pieniężny z założenia było etapem przejściowym, który miał trwać do czasu objęcia przez KZN w SIM udziałów za wartość nieruchomości⁶⁹. Dodał także, że proces założenia każdej z 47 SIM oraz przystąpienia do dwóch TBS poprzedzony był spotkaniami przyszłych współników i negocjacjami umów spółek. Podczas spotkań zapoznawano gminy z programem społecznego budownictwa mieszkaniowego i zasadami dotyczącymi wsparcia finansowego z funduszy, tj. RFRM, Funduszu Dopłat⁷⁰, jak również z innymi elementami składającymi się na montaż finansowy inwestycji, które miała realizować spółka, tj. partycypacją najemców czy kredytem preferencyjnym SBC⁷¹, udzielanym

⁶⁴ W okresie wystąpienia nieprawidłowości był nim Minister RiT.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Dalej: TBS.

⁶⁷ Według stanu na 10 lipca 2024 r.

⁶⁸ SIM KZN Izerskie Pogórze sp. z o.o. oraz SIM KZN Kujawy sp. z o.o.

⁶⁹ Powyższe stwierdzenie nie znajdowało jednak odzwierciedlenia we wniosku KZN o wyrażenie zgody na utworzenie SIM.

⁷⁰ Fundusz Dopłat – 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 jego finansowania są środki budżetu państwa, zaplanowane na dany rok na zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na finansowanie wypłat wsparcia.

⁷¹ 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

przez BGK. Tworzenie przez KZN wraz z gminami SIM bez wnoszenia aportem nieruchomości zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W odniesieniu do analizy uwarunkowań prawnych, dotyczących prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego⁷² w aspekcie ograniczeń terytorialnych, Prezes KZN wskazał, że gminy brały udział w procesie tworzenia SIM dobrowolnie, posiadając pełną wiedzę w zakresie tych uwarunkowań i zapotrzebowania na budownictwo społeczne na danym obszarze. Zatem podejmując decyzję o utworzeniu danego SIM, KZN opierał się na wiedzy współnika/gminy i realizował program SIM wyłącznie z gminami deklarującymi zapotrzebowanie lub chęć w zakresie budownictwa społecznego.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom X, str. 1-262)

2.3. W kontrolowanym okresie KZN złożył łącznie 51⁷³ wniosków do właściwego Ministra⁷⁴ o wyrażenie zgody na utworzenie SIM/przystąpienie do TBS. Z tego w:

- 22 przypadkach KZN wnioskował o objęcie udziałów w SIM/TBS w zamian za wkład niepieniężny, tj. prawo własności nieruchomości z zasobu KZN.

We wnioskach jako uzasadnienie gospodarcze aportu nieruchomości do SIM wskazywano wykorzystywanie gruntu Skarbu Państwa, odpowiadające potrzebie kompleksowego, pożądanego społecznie i funkcjonalnie zagospodarowania terenu, celem stworzenia warunków do zwiększenia dostępności mieszkań na wynajem, w tym najem z opcją dojścia do własności w ramach społecznego budownictwa czynszowego. Powierzchnia nieruchomości wnoszonych przez KZN jako aport do SIM kształtowała się od 0,2368 ha⁷⁵ do 9,1515 ha⁷⁶, a ich wartość, zgodnie z operatem szacunkowym, wynosiła od 483,4 tys. zł⁷⁷ do 21,6 mln zł⁷⁸;

- 29 przypadkach KZN wnioskował o objęcie udziałów w SIM w zamian za wkład pieniężny. W tych przypadkach w uzasadnieniach wniosków wskazywano, że po zawarciu spółki planowany będzie aport nieruchomości z zasobu KZN oraz, że KZN podejmie także działania zmierzające do uzyskania nieruchomości celem wniesienia ich do spółek. Wkłady pieniężne wynosiły odpowiednio: w sześciu przypadkach po 0,1 tys. zł, w 21 przypadkach po 0,5 tys. zł oraz w dwóch przypadkach po 1,0 tys. zł. Udział KZN (Skarbu Państwa) w kapitale zakładowym⁷⁹ wynosił w tych przypadkach od 0,0002%⁸⁰ do 0,004%⁸¹.

Dla wszystkich wniosków o utworzenie SIM/przystąpienie do TBS uzyskano pozytywną opinią Rady Nadzorczej KZN. Wnioski te spełniały wymogi określone w art. 51 ust. 5 i 6 ustawy o KZN. Do wniosków na utworzenie SIM KZN załączał w szczególności: projekt umowy utworzenia SIM, kopię uchwały Rady Nadzorczej KZN w sprawie zaopiniowania wniosku, informację na temat kapitału zakładowego i rozkładu udziałów, model finansowy, a w przypadku utworzenia

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. Preferencyjne finansowanie inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez TBS, SIM, spółki gminne oraz spółdzielnie mieszkaniowe.

⁷² Dalej: jst.

⁷³ W tym 49 wniosków dotyczyło utworzenia SIM przez KZN oraz dwa przystąpienia przez KZN do istniejących TBS.

⁷⁴ W tym 20 złożono do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, 12 do Ministra RiT oraz 19 wniosków do Ministra FiPR.

⁷⁵ SIM Śląsk Południe sp. z o.o.

⁷⁶ SIM Opolskie sp. z o.o.

⁷⁷ SIM Południe sp. z o.o.

⁷⁸ SIM Wrocław sp. z o.o.

⁷⁹ Według stanu na 31 marca 2024 r.

⁸⁰ SIM Śląsk Północ sp. z o.o.

⁸¹ SIM „KZN Kaszuby” sp. z o.o.

SIM i objęcia udziałów w spółce w zamian za wkład niepieniężny dodatkowo: projekt protokołu z negocjacji, o którym mowa w art. 51a ust. 5 ustawy o KZN, 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.

We wszystkich 51 przypadkach KZN otrzymał pisemną zgodę właściwego Ministra na utworzenie SIM/przystąpienie do TBS, w tym w 22 przypadkach otrzymano zgodę na objęcie udziałów w spółce w zamian za wkład niepieniężny, a w 29 przypadkach otrzymano zgodę na objęcie udziałów w spółce w zamian za wkład pieniężny. Wszystkie zgody otrzymano przed datą podpisania umowy spółki. W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy wydania zgody na utworzenie/przystąpienie KZN do SIM/TBS.

KZN nie utworzył ani nie współtworzył spółek akcyjnych, zatem nie obejmował akcji w tego rodzaju spółkach. KZN nie dokonywał dopłat do kapitału w przypadku żadnej ze spółek.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-491; tom III, str. 1-921; tom IV, str. 1-763; tom V, str. 1-658; tom VI, str. 1-542)

2.4. KZN opracował wzorzec umowy utworzenia SIM (przystąpienia do TBS), który przedstawiał współnikom (gminom) do akceptacji/negocjacji. W wyniku negocjacji z przedstawicielami współników każdej ze spółek, zawarto łącznie 47 umów utworzenia SIM. Ponadto zawarto dwie umowy przystąpienia do TBS. W umowach zawarto elementy wymagane, stosownie do art. 52b ustawy o KZN.

Niezależenie od powyższego w ww. umowach określono, że KZN w ramach przysługującego mu osobistego uprawnienia mógł powoływać i odwoływać od jednego do trzech członków rady nadzorczej, w tym wskazywać przewodniczącego rady nadzorczej spośród członków rady nadzorczej oraz wskazywać kandydata na prezesa zarządu spółki.

Zagadnienia nieadekwatnego do zaangażowania kapitałowego bezpośredniego lub pośredniego wpływu KZN na działalność SIM opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom VIII, str. 1-801; tom IX, str. 1-651; tom X, str. 1-262)

2.5. Rada nadzorcza KZN nie przyjęła żadnych dokumentów formułujących mechanizmy nadzoru nad działalnością KZN w kontekście udziału tego podmiotu w SIM. Prezes KZN wskazał, że zadania Rady nadzorczej KZN określone zostały w art. 33 ust. 1 ustawy o KZN. Dodał, że z przywołanych regulacji nie wynikały wprost obowiązki podejmowania działań przez Radę Nadzorczą KZN, które bezpośrednio stanowiłyby czynności nadzoru właścicielskiego. Niemniej jednak Rada ta podejmowała uchwały opiniujące przystąpienie lub obejmowanie udziałów przez KZN w spółkach typu SIM, jak również opiniowała/wyrażała zgodę na zbywanie nieruchomości, jako wkład niepieniężny do SIM.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom X, str. 1-262)

2.6. Od stycznia 2023 r. zadaniami przypisanymi regulaminem organizacyjnym Biura KZN⁸² w zakresie nadzoru właścicielskiego zajmował się Departament Nadzoru Właścicielskiego. Wcześniej, tj. przed utworzeniem ww. departamentu, zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego wykonywali pracownicy Departamentu Transakcyjnego i Departamentu Gospodarowania Nieruchomościami.

(akta kontroli: tom I, str. 49-226, 488-505)

⁸² Wprowadzony zarządzeniem nr 44/2022 Prezesa KZN z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie tymczasowej organizacji Biura Krajowego Zasobu Nieruchomości.

W listopadzie 2023 r. Prezes KZN wprowadził zasady nadzoru właścicielskiego⁸³. Regulowały one zagadnienia dotyczące m.in.:

- celów i realizacji zadań nadzoru właścicielskiego;
- tworzenia i przystępowania do spółek;
- nadzoru merytorycznego, formalnego i ekonomiczno-finansowego;
- rad nadzorczych, w tym ich kompetencji i obowiązków oraz wymogów, które powinni spełnić kandydaci na członków rad;
- zarządów spółek, w tym obowiązków i warunków, które powinni spełnić członkowie zarządu;
- zgromadzeń wspólników.

(akta kontroli: tom I, str. 227-380, 488-505; tom X, str. 1-262)

Prezes KZN wskazał, że ww. regulacje stanowiły oparte na praktyce KZN zasady i wytyczne uzupełniające i uszczegóławiające *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* określone przez Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁸⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 24)

2.7. KZN wykonywał obowiązki i uprawnienia nadzorcze wynikające z realizacji praw i udziałów objętych w SIM w niżej wymienionych formach:

a) Wybór przedstawicieli KZN do rad nadzorczych SIM.

W okresie objętym kontrolą⁸⁵ powołano łącznie 147 przedstawicieli KZN do rad nadzorczych w 36 SIM⁸⁶ i dwóch TBS⁸⁷. KZN nie skorzystał z uprawnienia w zakresie powołania członków rady nadzorczej w pozostałych 11 SIM utworzonych w okresie od 11 października 2023 r. do 22 maja 2024 r.⁸⁸ We wszystkich 11 ww. SIM KZN objął udział w zamian za wkład pieniężny.

Prezes KZN wskazał, że brak powołania przedstawiciela KZN do rady nadzorczej w części SIM nie powodował rozwiązania tego organu (działającego kolegalnie) ani zmiany przepisów dotyczących kompetencji zarówno wynikających z prawa powszechnie obowiązującego, jak i z umów tych spółek.

W okresie od października 2023 r. do lutego 2024 r. odwołano 96 przedstawicieli KZN w radach nadzorczych 33 SIM i w jednym TBS.

⁸³ Przyjęte zarządzeniem nr 58/2023 Prezesa KZN z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Krajowy Zasiób Nieruchomości.

⁸⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

⁸⁵ Do 31 marca 2024 r.

⁸⁶ Tj.: [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM Południe sp. z o.o.; [3] SIM SMS sp. z o.o.; [4] SIM „KZN-Zachodni” sp. z o.o.; [5] SIM KZN-Północ sp. z o.o.; [6] SIM Łódzkie sp. z o.o.; [7] SIM Śląsk sp. z o.o.; [8] SIM Podkarpacie sp. z o.o.; [9] SIM „KZN-Zachodniopomorskie” sp. z o.o.; [10] SIM Opolskie Południe sp. z o.o.; [11] SIM KZN-Pomorze sp. z o.o.; [12] SIM Wrocław sp. z o.o.; [13] SIM „KZN - Lubuskie Trójięmięsto” sp. z o.o.; [14] SIM Śląsk Południe sp. z o.o.; [15] SIM Opolskie sp. z o.o.; [16] SIM Sudety sp. z o.o.; [17] SIM Zagłębie sp. z o.o.; [18] SIM Małopolska sp. z o.o.; [19] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o.; [20] SIM „KZN Toruński” sp. z o.o.; [21] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o.; [22] SIM Północne Mazowsze sp. z o.o.; [23] SIM Śląsk Północ sp. z o.o.; [24] SIM „KZN Wielkopolska” sp. z o.o.; [25] SIM KZN Łódzkie Centrum sp. z o.o.; [26] SIM Lubelskie sp. z o.o.; [27] SIM Mazowsze Centrum sp. z o.o.; [28] SIM KZN-Warmia i Mazury sp. z o.o.; [29] SIM „KZN-Nadwarciański” sp. z o.o.; [30] SIM KZN-Podlaskie sp. z o.o.; [31] SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o.; [32] KZN SIM Tarnów sp. z o.o.; [33] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o.; [34] SIM „KZN-Kaszuby” sp. z o.o.; [35] SIM KZN Zielona Dolina sp. z o.o. oraz [36] SIM Wschód sp. z o.o.

⁸⁷ Tj.: Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz Karo Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

⁸⁸ Tj.: [1] SIM KZN Reymontowski sp. z o.o. – data utworzenia spółki 11 października 2023 r.; [2] KZN SIM Ziemia Krakowska sp. z o.o. – 13 października 2023 r.; [3] SIM KZN Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o. – 29 listopada 2023 r.; [4] SIM KZN Bałtyk sp. z o.o. – 4 grudnia 2023 r.; [5] SIM KZN Łużyce sp. z o.o. – 4 grudnia 2023 r.; [6] SIM KZN Pojezierze sp. z o.o. – 8 grudnia 2023 r.; [7] SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o. – 12 grudnia 2023 r.; [8] SIM KZN Gryf sp. z o.o. – 22 grudnia 2023 r.; [9] SIM KZN Mazowsze sp. z o.o. – 14 marca 2024 r.; [10] SIM KZN Kujawy i Pomorze sp. z o.o. – 27 marca 2024 r. oraz [11] SIM KZN Pomorze Gdańskie sp. z o.o. – 22 maja 2024 r.

Prezes KZN nie podał przyczyn merytorycznych tych decyzji. Wskazał jedynie, że tryb odwołania przedstawicieli KZN z rad nadzorczych SIM każdorazowo odbywał się według procedury określonej w umowach tych spółek, w tym w szczególności poprzez złożenie spółce i osobie zainteresowanej oświadczenia o odwołaniu w formie pisemnej podpisanej przez Prezesa (p.o. Prezesa) KZN. Ponadto Prezes KZN wyjaśnił, że odwołanie członków rad nadzorczych w SIM nie wpłynęło na możliwość dalszego działania tych organów i nadzorowania SIM.

W okresie od października 2023 r. do marca 2024 r. w miejsce odwołanych przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM powołano nowych trzech przedstawicieli KZN do trzech SIM. Kwestie dotyczące niezapewnienia należytej reprezentacji KZN w radach nadzorczych 24 SIM⁸⁹, do których KZN wniósł aportem nieruchomości do SIM, opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Według stanu na 31 marca 2024 r. KZN był reprezentowany przez 10 przedstawicieli w radach nadzorczych ośmiu SIM⁹⁰, w tym w sześciu⁹¹, w których wniesiono aport nieruchomości oraz w dwóch⁹² w których wniesiono wkład pieniężny.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom X, str. 1-262)

NIK zauważa, że w KZN nie wprowadzono zasad, procedur ani wytycznych w sprawie doboru i wyznaczania przez KZN kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach SIM, w których KZN wykonywał uprawnienia z posiadanych udziałów w imieniu Skarbu Państwa. Brak było także procedur dotyczących postępowania kwalifikacyjnego, a informacja o naborze nie była publikowana w BIP KZN. Prezes KZN wyjaśnił, że wskazania, rekomendacje lub polecenia kandydatów na członków rad nadzorczych w SIM pochodziły od kierownictwa KZN, tj. Prezesa KZN, zastępców Prezesa KZN, p.o. Prezesa KZN i nie miały sprecyzowanej formy. Odbywało się to ustnie, telefonicznie, za pośrednictwem wiadomości tekstowej lub w postaci udostępnianego CV. Dodał, że na członków rad nadzorczych SIM (TBS) powoływano (w liczbie wynikającej z umów SIM) wyłącznie osoby, które uzyskały pozytywną opinię Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, przy czym wnioski do ww. Rady podpisywane były przez Prezesa KZN, p.o. Prezesa KZN lub przez upoważnione do tego osoby. Dalej wyjaśnił, że osoby powoływane przez KZN na członków rad nadzorczych w SIM podlegały weryfikacji w szczególności pod względem spełnienia wymagań, o których mowa w art. 19 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, powtórzonych w § 31 i § 32 zarządzenia Prezesa KZN Nr 58/2023 z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że z tego co pamiętał kandydaci byli wybierani ze środowisk lokalnych, mających doświadczenie w zarządzaniu oraz spełniających wymogi formalne pełnienia tej funkcji. Dalej zeznał, że kandydatów wskazywały gminy oraz właściwe Ministerstwo. Postępowanie kwalifikacyjne nie było poprzedzone ogłoszeniem o naborze zamieszczonym na stronie internetowej oraz

⁸⁹ Tj.: [1] SIM Południe sp. z o.o.; [2] SIM „KZN-Zachodni” sp. z o.o.; [3] SIM KZN-Północ sp. z o.o.; [4] SIM Łódzkie sp. z o.o.; [5] SIM Śląsk sp. z o.o.; [6] SIM Podkarpacie sp. z o.o.; [7] SIM „KZN-Zachodniopomorskie” sp. z o.o.; [8] SIM Opolskie Południe sp. z o.o.; [9] SIM KZN-Pomorze sp. z o.o.; [10] SIM Śląsk Południe sp. z o.o.; [11] SIM Opolskie sp. z o.o.; [12] SIM Zagłębie sp. z o.o.; [13] SIM „KZN Toruński” sp. z o.o.; [14] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o.; [15] SIM Północne Mazowsze sp. z o.o.; [16] SIM „KZN Wielkopolska” sp. z o.o.; [17] SIM Lubelskie sp. z o.o.; [18] SIM Mazowsze Centrum sp. z o.o.; [19] SIM KZN-Warmia i Mazury sp. z o.o.; [20] SIM „KZN-Nadwarciański” sp. z o.o.; [21] SIM KZN-Podlaskie sp. z o.o.; [22] SIM KZN Zielona Dolina sp. z o.o.; [23] Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz [24] Karo Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

⁹⁰ Tj.: [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM Wrocław sp. z o.o.; [4] SIM Sudety sp. z o.o.; [5] SIM Małopolska sp. z o.o.; [6] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o.; [7] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. oraz [8] SIM Wschód sp. z o.o.

⁹¹ Tj.: [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM Wrocław sp. z o.o.; [4] SIM Sudety sp. z o.o.; [5] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o. oraz [6] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o.

⁹² Tj.: [1] SIM Małopolska sp. z o.o. oraz [2] SIM Wschód sp. z o.o.

w BIP. Natomiast Poprzedni Prezes KZN zeznał, że osoby wybierane do pełnienia ww. funkcji pojawiały się w wyniku rozmów lokalnego przedstawiciela KZN, który zakładał SIM. Dalej zeznał, że od niego otrzymywał propozycje, kto ma zostać wybrany. Proces ten nie miał charakteru otwartego naboru. Zaznaczył jednak, że wskazanie to jedno, a wyboru dokonywała rada nadzorcza SIM. Dodał, że należało brać pod uwagę głos gmin (wspólników).

Szczegółowe badanie w zakresie dotyczącym trybu powołania i spełnienie wymogów formalnych do zasiadania w radach nadzorczych SIM przeprowadzono w odniesieniu do wszystkich 10 przedstawicieli KZN, którzy według stanu na 31 marca 2024 r. zasiadali w radach nadzorczych ośmiu SIM⁹³. Na tej podstawie ustalono m.in., że:

- wszystkie osoby legitymowały się wyższym wykształceniem, w tym dwie posiadały uprawnienia radcy prawnego;
- od wszystkich 10 kandydatów na członków rad nadzorczych SIM odebrano pisemne oświadczenia o przyjęciu obowiązku prawidłowego kształtowania w spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz oświadczenia o braku wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami członka organu nadzorującego SIM;
- wnioski o wydanie opinii dotyczącej każdego kandydata na członka organu nadzorczego SIM, składane do Rady ds. spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, podpisywane były przez Prezesa KZN lub p.o. Prezesa KZN;
- wszyscy kandydaci, wybrani na członków rad nadzorczych SIM, spełniali wymogi formalne do pełnienia tej funkcji oraz uzyskali pozytywną opinię Rady ds. spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

W ramach ośmiu omawianych SIM, przewodniczącymi rad nadzorczych było pięciu pracowników KZN⁹⁴. Ponadto ośmiu pracowników KZN było członkami rad nadzorczych⁹⁵.

Prezes KZN wyjaśnił, że dopuszczone było zasiadanie w radach nadzorczych SIM osób zatrudnionych w KZN, o ile posiadały uprawnienia do pełnienia tych funkcji. Stwierdzony przypadek dopuszczenia do możliwości zaistnienia konfliktu interesów w związku z wykonaniem aktywności zawodowej pracownika KZN oraz pełnieniem przez niego funkcji przedstawiciela KZN w radzie nadzorczej SIM opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

b) Realizacja obowiązków przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM.

Szczegółowe badania w zakresie realizacji obowiązków przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM⁹⁶ przeprowadzono na podstawie próby czterech SIM⁹⁷. Na tej podstawie stwierdzono m.in., że:

⁹³ W następujących spółkach: [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o. (dwóch przedstawicieli KZN); [2] SIM SMS sp. z o.o. (jeden przedstawiciel KZN); [3] SIM Wrocław sp. z o.o. (dwóch przedstawicieli KZN); [4] SIM Sudety sp. z o.o. (jeden przedstawiciel KZN); [5] SIM Małopolska sp. z o.o. (jeden przedstawiciel KZN); [6] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. (jeden przedstawiciel KZN); [7] SIM Wschód sp. z o.o. (jeden przedstawiciel KZN) oraz [8] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o. (jeden przedstawiciel KZN).

⁹⁴ W tym: [1] Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego, [2] Dyrektor Biura KZN, [3] Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjnego, [4] Doradca ds. SIM, [5] Dyrektor Departamentu Organizacyjnego.

⁹⁵ W tym: [1] Radca prawny, [2] Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjnego, [3] Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarowania Nieruchomościami, [4] Dyrektor Departamentu, [5] Ekspert ds. Nadzoru Właścicielskiego, [6] Doradca ds. SIM, [7] Doradca Prezesa KZN.

⁹⁶ Art. 219 § 1, § 2, § 3 ust. 1 i 3 oraz § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.; dalej: ksh).

⁹⁷ Tj.: [1] SIM Małopolska sp. z o.o.; [2] SIM Mińsk Mazowiecki sp. z o.o., [3] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. oraz [4] SIM Wschód sp. z o.o.

- w trzech SIM przedstawiciele KZN brali udział we wszystkich posiedzeniach rad nadzorczych SIM mających miejsce w okresie objętym kontrolą, stosownie do okresu działania SIM. Rady nadzorcze (oraz działający w jej składzie przedstawiciel KZN) wywiązały się z obowiązków wskazanych w art. 219 § 1-3 ksh. Nie skorzystali przy tym z uprawnień określonych w art. 219 § 4 ksh;
- w czterech przypadkach KZN nie powołał swoich przedstawicieli do rad nadzorczych SIM wraz z rozpoczęciem przez spółkę działalności, przez co w jednym⁹⁸ z nich nie zapewnił ich udziału w czynnościach takich jak m.in.: wybór wiceprzewodniczącego rady nadzorczej SIM oraz zatwierdzenie uchwały w sprawie projektu planu rzeczowo-finansowego SIM na 2024 r.

Wszystkich członkom rady nadzorczej objętych badaniem SIM, w tym przedstawicielom KZN, udzielono absolutorium. Uchybienia w nadzorze KZN nad działalnością SIM opisane zostały szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-206)

c) Wybór kandydatów KZN na członka zarządu SIM.

W przypadku dwóch z 49 spółek typu SIM/TBS, KZN nie posiadał wpływu na wskazanie Prezesa/Członka zarządu. Dotyczyło to spółek: Lęborskie TBS sp. z o.o. oraz Karo TBS w Mrągowie Sp. z o.o., do których KZN przyłączył się wnosząc aportem nieruchomości. W 47 SIM, KZN posiadał osobiste uprawnienie do wskazania kandydata na członka zarządu lub kandydata na prezesa zarządu lub prezesa spośród członków zarządu powołanych przez radę nadzorczą. W 46 przypadkach KZN korzystał z posiadanych uprawnień w tym zakresie⁹⁹.

Do 9 lipca 2024 r. rady nadzorcze SIM powołały łącznie 58 osób na stanowisko członka zarządu/prezesa zarządu SIM spośród osób wskazanych uprzednio przez KZN. Według stanu na 31 marca 2024 r. funkcje członka zarządu/prezesa zarządu SIM z ramienia KZN pełniły 43 osoby.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

W KZN nie wprowadzono zasad, procedur ani wytycznych w sprawie doboru i wyznaczania przez KZN kandydatów na członków zarządu SIM. Brak było także procedur dotyczących postępowania kwalifikacyjnego, a informacja o naborze nie była publikowana w BIP KZN.

Prezes KZN wyjaśnił, że zgodnie z umowami spółek oraz dyspozycją art. 10a ust. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁰⁰, członków zarządu spółek z udziałem jst powoływała i odwoływała rada nadzorcza. Dodał, że spółki typu SIM z udziałem KZN w każdym przypadku stanowiły spółki z udziałem samorządów gminnych. KZN zatem mógł korzystać jedynie z zapisanego w umowach spółek uprawnienia osobistego do wskazywania kandydatów na prezesów/członków zarządów. Dalej wyjaśnił, że rekomendacje dotyczące członków zarządów SIM uwzględnione zostały w § 40-45 zarządzenia nr 58/2023 Prezesa KZN z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie *sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Krajowy Zasób Nieruchomości*, przy czym dodał, że wskazane rekomendacje nie dotyczyły i nie mogły dotyczyć (w świetle przytoczonych przepisów) procedury wyznaczania członków „sensu stricto” ani postępowania kwalifikacyjnego z tym związanego. Prezes KZN wyjaśnił także, że postępowanie kwalifikacyjne i nabór przeprowadzał organ nadzorujący w SIM zgodnie ze wskazaną wyżej dyspozycją ustawy o gospodarce komunalnej. Polecenia przygotowania oświadczeń KZN o wskazaniu kandydatów na prezesa/członka zarządu SIM pochodziły od byłego kierownictwa KZN. Nie miały one sprecyzowanej formy, odbywało się to ustnie, telefonicznie, za

⁹⁸ SIM Wschód sp. z o.o.

⁹⁹ W SIM Pomorze Gdańskie sp. z o.o. KZN nie skorzystał z tego uprawnienia.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 679; dalej: ustawa o gospodarce komunalnej

pośrednictwem wiadomości tekstowej lub w postaci udostępnionego CV. Oświadczenie o wskazaniu kandydata na prezesa/członka zarządu przesyłane było przewodniczącemu rady nadzorczej danego SIM celem uwzględnienia w przeprowadzanym przez radę nadzorczą postępowaniu kwalifikacyjnym.

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że z tego co pamiętał kandydaci byli wybierani ze środowisk lokalnych, mających doświadczenie w zarządzaniu oraz spełniających wymogi ustawy do pełnienia tej funkcji. Dalej zeznał, że kandydatów wskazywały gminy oraz Ministerstwo. Postępowanie kwalifikacyjne nie było poprzedzone ogłoszeniem o naborze zamieszczonym na stronie internetowej oraz w BIP. Natomiast Poprzedni Prezes KZN zeznał, że osoby wybierane do pełnienia ww. funkcji pojawiały się w wyniku rozmów lokalnego przedstawiciela KZN, który zakładał SIM. Dalej zeznał, że od niego otrzymywał propozycje, kto ma zostać wybrany. Proces ten nie miał charakteru otwartego naboru. Zaznaczył jednak, że wskazanie to jedno, a wyboru dokonywała rada nadzorcza SIM. Ponadto trzeba było brać pod uwagę głos gmin (wspólników).

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

Prezes KZN wskazał, że w poprzednich latach ocena wspólników SIM wobec osób powołanych na stanowiska prezesów była bardzo dobra, dobra lub akceptowalna, w większości osoby te uzyskiwały absolutorium od zgromadzeń wspólników.

Według stanu na 5 lipca 2024 r. przypadki nieudzielenia absolutorium lub nie podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium (z uwagi na brak wymaganej większości głosów do podjęcia uchwały zgodnie z umową spółki) dotyczyły sześciu osób, w tym: dwie osoby nie uzyskały absolutorium za działalność w 2021 r., trzy osoby za działalność w 2022 r., przy czym jedna z tych osób nie uzyskała absolutorium również za działalność w 2023 r. oraz sześć osób za działalność w 2023 r.

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że takie sytuacje jak odwołanie prezesów się zdarzają i trudno w 100% ocenić na początku, czy dana osoba się sprawdzi, czy też nie. Dalej zeznał, że w odniesieniu do niektórych prezesów, ich odwołanie miało związek z decyzją polityczną nie mającą uzasadnienia merytorycznego.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

Wszystkie 43 osoby, które według stanu na 31 marca 2024 r. pełniły funkcję prezesa zarządu SIM z ramienia KZN spełniały wymogi formalne.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

d) Kształtowanie wynagrodzeń członków organu zarządzającego i nadzorczego SIM oraz określanie celów zarządczych.

Szczegółowe badania w zakresie dotyczącym kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego dokonano na podstawie próby czterech SIM z udziałem KZN¹⁰¹. Nie stwierdzono przypadków wykonywania czynności w tym zakresie niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami¹⁰².

W trzech przypadkach część stała wynagrodzenia prezesa SIM została podwyższona w stosunku do podstawy wymiaru przewidzianej w art. 4 ust. 2 ukzw, właściwej dla tego typu spółek. Jej wysokość określona została przez zgromadzenie wspólników odpowiednio do: 3,7, czterokrotności i pięciokrotności podstawy wymiaru. Uzasadniano to m.in.: wysokością kapitału zakładowego, faktem, że spółka jest podmiotem nowotworzonym bądź też zakresem i złożonością realizowanych inwestycji mieszkaniowych.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom X, str. 1-262)

¹⁰¹ Tj.: [1] SIM w Stalowej Woli sp z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. oraz [4] SIM Wschód sp. z o.o.

¹⁰² Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.; dalej: ukzw.

e) Realizacja uprawnień wspólnika SIM.

Szczegółowe badania w zakresie realizacji przez KZN uprawnień wspólnika SIM dokonano na podstawie próby czterech SIM¹⁰³. Na tej podstawie stwierdzono m.in., że przedstawiciel KZN każdorazowo uczestniczył w zgromadzeniach wspólników realizujących uprawnienia o charakterze obligatoryjnym (art. 231 § 2 ksh).

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

Prezes KZN wskazał, że w latach 2021-2023 KZN nie korzystał z określonego w art. 212 ksh, prawa kontroli wspólnika w SIM. Dodał, że powyższe wynikało z niewystarczających zasobów kadrowych KZN. Poprzedni Prezes KZN zeznał natomiast, że były podejmowane kontrole w trybie art. 212 ksh w trzech SIM. Kontrolerom NIK nie przedstawiono jednak żadnego dokumentu wytworzonego po kontroli prowadzonej przez KZN w latach 2021-2023 w tym trybie. W szczególności nie przedłożono protokołów z tych kontroli.

W dniu 21 lutego 2024 r. KZN wystąpił do 44 SIM, które zostały utworzone do końca 2023 r. oraz do dwóch TBS z żądaniem przedstawienia wyjaśnień w zakresie działalności prowadzonej przez te spółki do końca 2023 r. Informacje, o przekazanie których wnosili KZN, dotyczyły w szczególności: [1] wydatków na usługi, materiały oraz działania marketingowe, informacyjne i promocyjne oraz [2] kosztów wynagrodzeń osób zatrudnionych na podstawie umów o pracę lub którym zlecono zadania w formie umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy B2B lub w innej formie prawnej, wraz ze wskazaniem dla każdej z tych osób w formie tabelarycznej: stanowiska, zakresu wykonywanych zadań/obowiązków, posiadanego wykształcenia, wiedzy i doświadczenia zawodowego, wysokości wynagrodzenia, terminu zawarcia i okresu obowiązywania umowy.

Na podstawie ww. danych KZN wytypował do kontroli, w trybie art. 212 § 1 ksh, 17 SIM. Prezes KZN wyjaśnił, że z uwagi na braki kadrowe w Departamencie Nadzoru Właścicielskiego nie było faktycznej możliwości wytypowania i przeprowadzenia kontroli we wszystkich spółkach. Dodał, że niewielki zespół dokonuje czynności związanych z bieżącym nadzorem i wykonywaniem prawa z udziałów Skarbu Państwa w 50 spółkach¹⁰⁴. Ponadto Prezes KZN wskazał, że w jednym czasie odbywały się zwyczajne (i nadzwyczajne) zgromadzenia wspólników we wszystkich spółkach z udziałem KZN. Do 5 czerwca 2024 r. zakończono kontrolę w jednym¹⁰⁵ SIM. W sprawozdaniu z tej kontroli wskazywano nieprawidłowości dotyczące m.in.: zawyżenia wypłaty wynagrodzenia stałego i zmiennego prezesa zarządu oraz nieokreślenia przez radę nadzorczą SIM kryteriów rozliczenia celów zarządczych.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom VII, str. 251-551; tom X, str. 1-262)

Niezależnie od powyższego w kontrolowanym okresie (do sierpnia 2024 r.) w KZN zatrudniono łącznie 18 osób w charakterze ekspertów, doradców, koordynatorów ds. SIM, budownictwa czynszowego. Osobom tym zlecane były m.in. zadania z zakresu działalności Departamentu Nadzoru Właścicielskiego, Departamentu Gospodarowania Nieruchomościami oraz Departamentu Rozwoju i Analiz. Do powierzanych im czynności należało m.in. reprezentowanie KZN na zgromadzeniach wspólników SIM z udziałem KZN, wizje nieruchomości zasobu KZN, reprezentowanie KZN podczas czynności w ramach kontroli indywidualnej wspólnika. Łączna kwota wynagrodzenia wypłacona w kontrolowanym okresie¹⁰⁶ z tytułu zatrudnienia ww. 18 osób wynosiła 2,7 mln zł.

¹⁰³ Tj.: [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. oraz [4] SIM Wschód sp. z o.o.

¹⁰⁴ Jedna spółka nie była spółką typu SIM.

¹⁰⁵ SIM „KZN-Zachodni” sp. z o.o.

¹⁰⁶ Według stanu na 30 sierpnia 2024 r.

Dla sześciu z 18 ww. osób nie sporządzono zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. NIK wskazuje, że do kontroli nie przedłożono dokumentów z realizacji prac wykonywanych przez ww. osoby we wskazanym okresie, co potwierdziłoby wypełnianie przez nich obowiązków na zajmowanym stanowisku poleconych ustnie do realizacji. Udokumentowano jedynie odbywanie przez te osoby podróży służbowych.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

2.8. W KZN nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań dotyczących procesu naliczania i wypłaty uposażeń członków rady nadzorczej SIM dla przedstawicieli KZN. Wynagrodzenia członków rady nadzorczej SIM, w tym również w zakresie obejmującym przedstawicieli KZN, określone było w uchwałach zgromadzenia wspólników SIM, co szerzej opisano w pkt 2.7.d niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

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

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

Szczegółowe badania w zakresie prawidłowości naliczenia i wypłaty uposażenia dla przedstawicieli KZN w radach nadzorczych SIM dokonano na podstawie próby czterech SIM¹⁰⁷. Ustalono, że KZN wobec swoich przedstawicieli w radach nadzorczych tych SIM przestrzegał zasad wynagrodzenia członków rady nadzorczej przyjętych w spółkach.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

2.9. Z posiadanych przez KZN oraz uzyskanych z Ministerstwa FiPR i SIM informacji wynikało, że łączna liczba planowanych do wybudowania, ze wsparciem RFRM, mieszkań to 48 585, w tym:

– 32 181 mieszkań, które mają być wybudowane przez 47 nowopowstałe SIM i dwa TBS z udziałem KZN, przy wsparciu z RFRM wynoszącym 2 313 321,4 tys. zł.

Do 31 lipca 2024 r. wybudowane zostały 63 mieszkania (co stanowiło 0,2% planowanej ich 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. wybudowanych zostało 2 080 mieszkań (co stanowiło 12,7% planowanej ich liczby).

W sierpniu 2024 r. SIM zakończyły 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. „działająca” spółka z udziałem KZN, która powstała bez wsparcia środkami Funduszu.

Prezes KZN wyjaśnił, że liczba przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych realizowanych przez SIM/TBS z udziałem KZN, których zakończenie planowane było do końca 2024 r. nie jest możliwa do przewidzenia z uwagi na brak możliwości uzyskania dodatkowych środków na ich realizację z Funduszu Dopłat i preferencyjnego kredytu z BGK. W związku z powyższym, SIM nie uruchamiają

¹⁰⁷ Tj.: [1] SIM w Stalowej Woli sp. z o.o.; [2] SIM SMS sp. z o.o.; [3] SIM KZN Ziemi Podkarpackiej sp. z o.o. oraz [4] SIM Wschód sp. z o.o.

przetargów lub unieważniają postępowania przetargowe na wybór wykonawcy robót budowlanych.

(akta kontroli: tom I, str. 488-491; tom X, str. 1-262, 320)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 19 przypadkach KZN nie wniósł do SIM aportem nieruchomości¹⁰⁸, zarówno podczas ich tworzenia jak i później¹⁰⁹. Udziały w kapitale zakładowym objął w zamian za wkłady pieniężne w wysokości od 0,1 tys. zł do 1,0 tys. zł. W ocenie NIK przystąpienie KZN do tych spółek było działaniem przedwczesnym i niecelowym.

Prezes KZN wyjaśnił, że powody tworzenia SIM bez wnoszenia przez KZN nieruchomości jako aportu były następujące: przedłużające się procedury przekazywania nieruchomości do zasobu KZN przez zobowiązane podmioty (Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Agencję Mienia Wojskowego, starostów), brak w zasobie KZN nieruchomości położonych w obszarze gmin, które współtworzyły dany SIM na moment utworzenia danej spółki (gminy spontanicznie zgłaszały chęć przystąpienia do nowotworzonych przez KZN SIM), zbyt mała liczba pracowników (ekspertów) zatrudnionych w Departamencie Gospodarowania Nieruchomościami do przygotowania nieruchomości do aportu. Prezes KZN dodał także, że obejmowanie udziałów za wkład pieniężny z założenia było etapem przejściowym, który miał trwać do czasu objęcia przez KZN w SIM udziałów za wartość nieruchomości, gdy ta nabędzie już zdolność aportową.

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że powyższe wynikało z chęci utworzenia SIM i sprawowania nad nimi nadzoru i kontroli. Ponieważ każda gmina otrzymywała środki z RFRM w wysokości 3 mln zł na utworzenie SIM, „chcieliśmy mieć kontrolę nad tymi środkami”. Natomiast poprzedni Prezes KZN zeznał, że małe gminy nie miały odpowiednich kompetencji i narzędzi do uczestniczenia w takim projekcie jak SIM. Przez co gminy te zachęcały KZN, aby stał się on wiodącym podmiotem.

NIK wskazuje, że celem jaki ustawodawca stawiał KZN w zakresie jego uczestnictwa w SIM było wnoszenie do tych spółek gruntów pod mieszkaniowe inwestycje w formule społecznego budownictwa mieszkaniowego. Miało to wspierać tworzenie warunków do zwiększania dostępności mieszkań, w szczególności w segmencie mieszkań na wynajem. NIK podkreśla, że podstawą realizacji każdej inwestycji mieszkaniowej jest posiadanie odpowiedniego gruntu. Nie każda gmina będąca w SIM posiadała nieruchomość spełniającą kryteria do realizacji inwestycji mieszkaniowej lub z różnych względów nie mogła jej przekazać na rzecz SIM. Zdaniem Izby, w takich sytuacjach KZN winien oferować grunty, które posiadał w swoim zasobie lub mógł do zasobu pozyskać i w tym kontekście podmiot ten miał uczestniczyć w SIM. Wniesienie wkładów pieniężnych nie wypełniło tej funkcji. Należy również mieć na uwadze, że gmina mogła sama tworzyć spółki bez udziału KZN, jeśli znała swoje potrzeby mieszkaniowe.

Dopuszczenie KZN do udziału w nowopowstających SIM bez wykorzystania zasobu nieruchomości KZN było działaniem przedwczesnym, które generowało jedynie koszty związane z wypłacaniem wynagrodzenia dla członków KZN w radach nadzorczych SIM. W zasobie KZN w momencie utworzenia ww. SIM (oraz po ich utworzeniu) nie było przygotowanych nieruchomości położonych na obszarze gmin,

¹⁰⁸ Tj. do 19 następujących SIM: [1] SIM Małopolska sp. z o.o.; [2] SIM KZN Lubuskie Trójmiasto sp. z o.o.; [3] SIM Śląsk Północ sp. z o.o.; [4] SIM KZN Łódzkie Centrum Sp. z o.o.; [5] SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o.; [6] SIM KZN Tarnów sp. z o.o.; [7] SIM KZN Kaszuby sp. z o.o.; [8] SIM KZN Reymontowski sp. z o.o.; [9] SIM KZN Ziemi Krakowskiej sp. z o.o.; [10] SIM KZN Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o.; [11] SIM Wschód sp. z o.o.; [12] SIM KZN Bałtyk sp. z o.o.; [13] SIM KZN Łużyce sp. z o.o.; [14] SIM KZN Pojezierze sp. z o.o. [15] SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o.; [16] SIM KZN Gryf sp. z o.o.; [17] SIM KZN Mazowsze sp. z o.o.; [18] SIM KZN Kujawy i Pomorze sp. z o.o. oraz [19] SIM KZN Pomorze Gdańskie sp. z o.o.

¹⁰⁹ Do 10 lipca 2024 r.

które współtworzyły dany SIM. W tych przypadkach KZN dopiero pozyskiwał odpowiednie grunty dla gmin (wspólników) w ramach długotrwałych procesów¹¹⁰.

W związku z powyższym, ponoszenie wydatków na wynagrodzenia przedstawicieli KZN w radach nadzorczych ośmiu¹¹¹ SIM, w łącznej kwocie 496,6 tys. zł, było niecelowe i niegospodarne¹¹². Wkład pieniężny wniesiony przez KZN do tych spółek wynosił 3,7 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom VIII, str. 1-801; tom IX, str. 1-651; tom X, str. 1-262)

2. W przypadku 19 SIM¹¹³, pomimo braku wniesienia aportem nieruchomości Skarbu Państwa, KZN jako wspólnik zapewnił sobie osobiste uprawnienie do powoływania (odwoływania) członków rad nadzorczych¹¹⁴, wskazywania przewodniczącego rady nadzorczej i prezesa zarządu spółki. Skutkowało to uzyskaniem przez KZN nieadekwatnego do zaangażowania kapitałowego bezpośredniego lub pośredniego wpływu na działalność tych SIM, zwłaszcza, że udziały KZN w tych SIM wynosiły zaledwie od 0,002%¹¹⁵ do 0,004%¹¹⁶ kapitału zakładowego.

Prezes KZN wyjaśnił, że tego rodzaju uprawnienia osobiste wynikały każdorazowo z treści umowy spółki, ustalonej w drodze negocjacji z przedstawicielami wspólników SIM. W wyniku wskazanych uzgodnień podpisywane były umowy utworzenia SIM. Dalej dodał, że decyzja o implementowaniu do wzorów lub projektów umów spółek osobistego uprawnienia KZN wynikała z decyzji Prezesa KZN i przekazywana była (po negocjacjach) w projektach umów spółek wraz z pozostałą dokumentacją organom nadzorującym KZN.

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że taka inicjatywa była uzgodniona z Ministerstwem Pracy, Rozwoju i Technologii, aby zabezpieczyć interesy Skarbu Państwa. Gminy nie zgłaszały sprzeciwu. Natomiast Pierwszy Prezes KZN zeznał, że obejmując funkcję Prezesa KZN taką sytuację zastał. Uznał, że było to dobre rozwiązanie bo nie tworzyło „iluzji uczestniczenia KZN w SIM”. Nadzór KZN nad SIM był wskazany, bo do spółek tych wpływały środki rządowe.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 488-505; tom VIII, str. 1-801; tom IX, str. 1-651; tom X, str. 1-262)

3. Dopuszczono do możliwości wystąpienia konfliktu interesów w związku z podjęciem współpracy z trzema SIM przez pracownika KZN, zajmującego się nadzorem właścicielskim.

W okresie objętym kontrolą jedna osoba:

¹¹⁰ Przykładowo SIM Małopolska sp. z o.o. został utworzony 2 sierpnia 2021 r. SIM poza KZN tworzyło łącznie 16 gmin. Według stanu na 10 lipca 2024 r. KZN nie wniósł do spółki aportem żadnej nieruchomości. Proces pozyskiwania gruntów prowadzony był dla dwóch gmin: Wierzchosławice i Miechów. W przypadku gminy Wierzchosławice przewidywany termin wniesienia nieruchomości przewidziano na 2025 r., a w przypadku gminy Miechów do końca 2024 r.

¹¹¹ Tj.: [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).

¹¹² W przypadku pozostałych 11 SIM, do których KZN nie wniósł nieruchomości, KZN nie powołał swoich przedstawicieli do rad nadzorczych.

¹¹³ Tj. do 19 następujących SIM: [1] SIM Małopolska sp. z o.o.; [2] SIM „KZN Lubuskie Trójmiasto” sp. z o.o.; [3] SIM Śląsk Północ sp. z o.o.; [4] SIM KZN Łódzkie Centrum Sp. z o.o.; [5] SIM KZN Południowe Podlasie sp. z o.o.; [6] SIM KZN Tarnów sp. z o.o.; [7] SIM KZN Kaszuby sp. z o.o.; [8] SIM KZN Reymontowski sp. z o.o.; [9] SIM KZN Ziemi Krakowskiej sp. z o.o.; [10] SIM KZN Ziemi Kutnowskiej sp. z o.o.; [11] SIM Wschód sp. z o.o.; [12] SIM KZN Bałtyk sp. z o.o.; [13] SIM KZN Łużyce sp. z o.o.; [14] SIM KZN Pojezierze sp. z o.o. [15] SIM KZN Świętokrzyski sp. z o.o.; [16] SIM KZN Gryf sp. z o.o.; [17] SIM KZN Mazowsze sp. z o.o.; [18] SIM KZN Kujawy i Pomorze sp. z o.o. oraz [19] SIM KZN Pomorze Gdańskie sp. z o.o.

¹¹⁴ Od jednego do trzech członków.

¹¹⁵ SIM Śląsk Północ sp. z o.o.

¹¹⁶ SIM Kaszuby sp. z o.o.

a) jako ekspert w Departamencie Transakcyjnym KZN zajmujący się nadzorem właścicielskim¹¹⁷ w okresie od 20 października 2021 r. do 30 marca 2022 r. odpłatnie pełniła funkcję pełnomocnika jednej z SIM w czasie, gdy była ona spółką w organizacji. W szczególności na nadzwyczajnym zgromadzeniu wspólników, które odbyło się 21 grudnia 2022 r. osoba ta reprezentując jednocześnie interesy KZN głosowała „za” przyjęciem uchwały nr 18 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników w sprawie zatwierdzenia czynności pełnomocnika spółki w organizacji i przyznania pełnomocnikowi z tego tytułu wynagrodzenia (tj. samej sobie);

b) w ramach dwóch odpłatnych umów cywilno-prawnych zawartych z jedną SIM (inną niż w przypadku wyżej opisanym) w okresie od 12 do 30 sierpnia 2022 r. oraz od 7 do 31 października 2022 r. realizowała zadania związane z przygotowaniem projektów uchwał rady nadzorczej SIM, obsługą prawną oraz protokołowaniem posiedzenia i uchwał rady nadzorczej, a także doradztwa prawnego w zakresie organizacji posiedzeń rady nadzorczej i zgromadzenia wspólników;

c) w kolejnym SIM w okresie od 20 września 2023 r. do 1 sierpnia 2024 r., już jako Zastępca Dyrektora Departamentu Nadzoru Właścicielskiego KZN, poprzez fundację, w której pełniła funkcję Prezesa Zarządu, realizowała usługi zmierzające do umieszczenia dzieł sztuki w częściach wspólnych inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez SIM.

Prezes KZN wyjaśnił, że osoby pracujące w KZN poprzez branie udziału w tworzeniu spółek, znały realia programu mieszkaniowego, zdobyły zaufanie wspólników i stały się naturalnymi kandydatami na zarządcę tymczasowego (pełnomocnik powołany w trybie art. 161 § 2 ksh) lub docelowego (członek zarządu) wspólników przez co mogły realizować lepiej i sprawniej powierzone obowiązki. Jednocześnie dodał, że osoby te ponosiły odpowiedzialność osobistą i były zobowiązane do działania w określonym czasie bez pewności co do wynagrodzenia, poświęcały się i dzieliły czas w zakresie pracy zawodowej o charakterze pracy misyjnej jaką było działanie na rzecz programu społecznego budownictwa czynszowego.

W zakresie zawartych przez pracownika nadzoru właścicielskiego umów o współpracy z SIM, Prezes KZN wyjaśnił, że brak było sprzeciwu ówczesnego Prezesa KZN, a zakres usług wynikający z zawartych umów cywilno-prawnych nie budził wątpliwości dotyczących możliwości powstania potencjalnego konfliktu interesów.

W kwestii angażowania się pracownika KZN w sprzedaż spółkom usługi umieszczenia w przestrzeni SIM dzieł sztuki, Prezes KZN powołał się na nieodpłatność wykonywania przez tą osobę pracy na rzecz fundacji, co jego zdaniem wskazywało, że nie zachodził konflikt interesów.

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że z tego co pamięta Ministerstwo nie rekomendowało, aby pracownicy KZN współpracowali z SIM za wynagrodzeniem. Dodał, że za czasów, gdy on pełnił obowiązki Prezesa KZN tylko jeden pracownik zasiadał w radzie nadzorczej SIM. Zgodził się, gdyż osoba ta posiadała kompetencje do pełnienia tej funkcji i stosowne uprawnienia. Zeznał również, że pracownicy mieli obowiązek zgłaszania, czy podjęli współpracę z SIM za wynagrodzeniem.

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że były sytuacje delegowania pracowników KZN do wykonywania obowiązków pełnomocników na etapie początkowym SIM. Wiazało się z założeniem konta, przelewaniem środków przez gminy do SIM, utworzeniem biura (siedziby SIM). Dodał, że była to praca organizacyjna i według niego nie zachodził konflikt interesów, gdyż nie podejmowano wtedy w spółce decyzji wykraczających poza zwykłą organizację. Ponadto zeznał, że nie posiadał wiedzy, aby pracownik KZN

¹¹⁷ Zgodnie z pkt 3 zakresu obowiązków tej osoby, do jej zadań należało wykonywanie praw z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa.

zajmujący się nadzorem właścicielskim był zatrudniony w SIM. Jak zeznał, pracownicy nie informowali go, że podejmują współpracę z SIM. Zeznał również, że podejmował próby ujawnienia, czy pracownicy KZN podejmowali pracę poza KZN, ale z tego co pamięta powyższe kwestie napotkały opór formalno-prawny.

NIK wskazuje, że jakkolwiek podjęcie współpracy z SIM oraz pełnienie przez pracowników KZN funkcji w radach nadzorczych SIM nie było prawnie zabronione, to przede wszystkim należy mieć na względzie, że podstawowym obowiązkiem pracowników zajmujących się nadzorem właścicielskim była ochrona interesów KZN jako reprezentanta Skarbu Państwa w SIM. Ponadto należy zwrócić uwagę, że pracownicy KZN, nie są pracownikami samorządowymi oraz, że praca na rzecz SIM nie miała charakteru poświęcenia i misji, gdyż pracownicy KZN pobierali za nią wynagrodzenie¹¹⁸.

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 49-226, 488-505; tom VII, str. 251-551)

4. Sprawowany przez KZN nadzór nad działalnością SIM nie był w pełni adekwatny i nie w pełni skuteczny, gdyż:

a) Od 31 marca 2021 r. do 26 listopada 2023 r. w KZN nie obowiązywały pisemne zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego nad SIM. Zasady takie zostały wprowadzone 27 listopada 2023 r.¹¹⁹ Powyższe oznacza, że od utworzenia pierwszego SIM do powstania dokumentu z zakresu nadzoru właścicielskiego nad SIM upłynęło prawie dwa lata i osiem miesięcy.

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że zatrudnił osobę od nadzoru właścicielskiego z wieloletnim doświadczeniem, której zadaniem miało być opracowanie tych wytycznych, ale po odwołaniu go z funkcji Prezesa KZN, osoba ta również została odwołana. Poprzedni Prezes KZN zeznał, że 1 stycznia 2023 r. formalnie powołany został Departament Nadzoru Właścicielskiego, który miał się tymi kwestiami zajmować. Prezes KZN wyjaśnił, że w zakresie nadzoru właścicielskiego posiłkowano się w KZN dokumentem opracowanym przez Prezesa Rady Ministrów pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*.

b) Pomimo wprowadzenia pisemnych zasad nadzoru właścicielskiego nie egzekwowano obowiązku przedstawiania KZN kwartalnych informacji rad nadzorczych SIM (za IV kwartał 2023 r., I i II kwartał 2024 r.).

Poprzedni Prezes KZN zeznał, że tymi kwestiami miał się zajmować Departament Nadzoru Właścicielskiego. Prezes KZN wyjaśnił, z uwagi na odwołanie większości członków rad nadzorczych SIM z ramienia KZN z początkiem 2024 r., nie wprowadzono do użytkowania rekomendowanego wzorca kwartalnej informacji rady nadzorczej SIM, który wynikał z zarządzenia nr 58/0223 Prezesa KZN z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

c) KZN nie powołał swoich przedstawicieli do rad nadzorczych 24 SIM¹²⁰ do których aportem wniesiono nieruchomości z zasobu KZN.

¹¹⁸ Łączna kwota wynagrodzenia uzyskana przez pracownika nadzoru właścicielskiego wyniosła 201,2 tys. zł.

¹¹⁹ Zarządzenie nr 58/2023 Prezesa KZN z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie sprawowania nadzoru właścicielskiego przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

¹²⁰ Tj.: [1] SIM Południe sp. z o.o.; [2] SIM „KZN-Zachodni” sp. z o.o.; [3] SIM KZN-Północ sp. z o.o.; [4] SIM Łódzkie sp. z o.o.; [5] SIM Śląsk sp. z o.o.; [6] SIM Podkarpacie sp. z o.o.; [7] SIM „KZN-Zachodniopomorskie” sp. z o.o.; [8] SIM Opolskie Południe sp. z o.o.; [9] SIM KZN-Pomorze sp. z o.o.; [10] SIM Śląsk Południe sp. z o.o.; [11] SIM Opolskie sp. z o.o.; [12] SIM Zagłębie sp. z o.o.; [13] SIM „KZN Toruński sp. z o.o.; [14] SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o.; [15] SIM Północne Mazowsze sp. z o.o.; [16] SIM „KZN Wielkopolska” sp. z o.o.; [17] SIM Lubelskie sp. z o.o.; [18] SIM Mazowsze Centrum sp. z o.o.; [19] SIM KZN-Warmia i Mazury sp. z o.o.; [20] SIM „KZN-Nadwarciański” sp. z o.o.; [21] SIM KZN-Podlaskie sp. z o.o.; [22] SIM KZN Zielona Dolina sp. z o.o.; [23] Lęborskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. oraz [24] Karo Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

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

(akta kontroli: tom I, str. 15-32, 227-380, 488-505; tom X, str. 1-262)

5. Sześciu osobom zatrudnionym w KZN w charakterze ekspertów, doradców, koordynatorów ds. SIM, budownictwa czynszowego¹²¹ w sposób sformalizowany nie powierzono obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności związanych z SIM.

Powyższe NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Przyjęty sposób realizacji powierzonych zadań nie korespondował bowiem ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹²², 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.

Prezes KZN wyjaśnił, że w KZN obowiązki poszczególnych ekspertów były określone zgodnie z przepisami prawa, a ich zakresy wynikają z ogólnych wytycznych i ustaleń na poziomie jednostki. Dodał, że sporządzenie pisemnych zakresów obowiązków nie jest wymagane przez obowiązujące przepisy prawa pracy, a zadania pracowników są ustalane zgodnie z potrzebami zakładu i specyfiką stanowiska. Ponadto wyjaśnił, że zakres obowiązków może zostać przekazany ustnie przez przełożonego i zapewne taka sytuacja miała miejsce w wymienionych przypadkach.

Pierwszy Prezes KZN zeznał, że nie pamiętał, dlaczego nie zostały określone pisemne zakresy obowiązków dla osób, które były zatrudnione w czasie, kiedy on pełnił funkcję Prezesa KZN. Dodał, że prawdopodobnie było to zaniedbanie kadr. Poprzedni Prezes KZN potwierdził odpowiedzialność kadr za omawiany stan.

(akta kontroli: tom I, str. 488-505; tom X, str. 1-262)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność KZN w zakresie tworzenia SIM, przystępowania do SIM i nadzoru właścicielskiego nad SIM. Ocenę tę przesądza skala, waga i charakter stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości. W badanym obszarze stwierdzono liczne działania nieuprawnione, nierzetelne oraz niecelowe, w tym takie, które skutkowały m.in. niegospodarnym wydatkowaniem środków na wynagrodzenie przedstawicieli KZN w radach nadzorczych 19 spółek. Kontrola wykazała słabość nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez KZN nad SIM oraz przypadki konfliktu interesów wynikające ze świadczenia przez pracownika KZN prac na rzecz nadzorowanych SIM. Wybudowanie i oddanie do użytkowania przez SIM do końca lipca 2024 r. zaledwie 63 mieszkań, z łącznie 32 181 planowanych, świadczy o dotychczasowej niskiej efektywności wykorzystania środków RFRM na tworzenie SIM i na wsparcie realizowanych przez te spółki inwestycji mieszkaniowych.

¹²¹ W okresach: [1] od 1 kwietnia 2020 r. do 30 listopada 2020 r.; [2] od 1 września 2020 r. do 30 listopada 2020 r.; [3] od 5 października 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.; [4] 19 maja 2023 r. do 20 czerwca 2023 r.; [5] od 17 lipca 2023 r. do 16 października 2023 r. oraz [6] od 11 września 2023 r. do 16 października 2023 r.

¹²² 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.

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	1. Wprowadzenie mechanizmów w pełni gwarantujących jawność, przejrzystość i terminowość rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM. 2. Wprowadzenie mechanizmów gwarantujących równe traktowanie gmin ubiegających się o wsparcie z Funduszu w zakresie obejmującym rozpatrywanie wniosków i kierowanie do BGK dyspozycji do wypłaty. 3. Zapewnienie monitorowania terminowości i kolejności rozpatrywania wniosków gmin o wsparcie z RFRM oraz kierowania do BGK dyspozycji wypłaty tego wsparcia. 4. Zapewnienie ogłaszania naborów wniosków gmin o wsparcie wyłącznie w sytuacji zabezpieczenia na rachunku Funduszu odpowiednich środków umożliwiających wypłatę przyznanego dofinansowania. 5. Złożenie dyspozycji wypłaty wsparcia dla gmin, których wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone. 6. Uzupełnienie brakujących informacji w prowadzonej elektronicznej Bazie danych KZN dotyczącej RFRM. 7. Zapewnienie terminowości przekazywania do właściwego Ministra sprawozdań obejmujących informacje o Funduszu. 8. Zaniechanie praktyki tworzenia lub przystępowania do SIM bez wnoszenia aportu w postaci nieruchomości z zasobu KZN. 9. Zaniechanie praktyki zapewniania KZN, nieadekwatnych do zaangażowania kapitałowego, uprawnień do powoływania członków rad nadzorczych, wskazywania przewodniczącego rady nadzorczej i prezesa zarządu SIM. 10. Wprowadzenie mechanizmów zapobiegających powstawaniu konfliktu interesów w zakresie podejmowania przez pracowników KZN, zajmujących się nadzorem właścicielskim nad SIM, aktywności zawodowych związanych z działalnością tych spółek. 11. Zapewnienie nadzoru nad SIM w zakresie wynikającym z przyjętych wewnętrznych regulacji w tym zakresie. 12. Wzmocnienie nadzoru nad działalnością SIM w zakresie dotyczącym realizacji inwestycji mieszkaniowych na nieruchomościach wniesionych z zasobu KZN, w szczególności poprzez powołanie swoich przedstawicieli do rad nadzorczych tych spółek.

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 dyrektora Delegatury we Wrocławiu. 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.

Wrocław, 21 października 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

Kontrolerzy
Ksymena Kramarczyk - Rosiak
Doradca ekonomiczny

/-/

/-/

Renata Kojro
Główny specjalista kontroli
państwowej
/-/

Rafał Sudnik
Starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor
NIK Delegatury we Wrocławiu
Marcin Kaliński
/podpisano elektronicznie/