

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

**DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO**

INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA KRAJOWEGO FUNDUSZU MIESZKANIOWEGO

**WARSZAWA
KSR/DPiSS-41102/2001**

**MAJ 2002 R.
Nr ewid. 191/2001/K/01/002/KSR**

SPIS TREŚCI

Strona

I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli.....	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	8
3. Wnioski	19
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	20
1. Charakterystyka stanu prawnego	20
2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych.....	27
3. Istotne ustalenia kontroli	32
3.1. Wypełnianie przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy funkcji kredytowania budownictwa na wynajem	32
3.1.1. Organizacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.....	32
3.1.2. Źródła finansowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego .	34
3.1.3. Rozpatrywanie wniosków kredytowych.....	37
3.1.4. Udzielanie kredytów na budowę lokali mieszkalnych na wynajem.....	42
3.1.5. Umorzenia kredytów.....	45
3.2. Wykorzystanie przez spółdzielnie mieszkaniowe środków KFM	49
3.3. Przestrzeganie ustawy o zamówieniach publicznych	51
3.4. Funkcjonowanie towarzystw budownictwa społecznego.....	52
III. DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	58

Załączniki

1. Wykaz podstawowych aktów prawnych
2. Wykaz skontrolowanych jednostek
3. Wykaz towarzystw budownictwa społecznego, które udzieliły informacji

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Temat: Organizacja i funkcjonowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.
Numer: K/01/002
Rodzaj: Kontrola doraźna
Cel: Celem kontroli była ocena organizacji i funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, a w tym udzielania kredytów na budowę lokali mieszkalnych na wynajem.

W szczególności kontrolą objęto:

- działalność Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie kredytowania przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem oraz wypełnianie przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy funkcji wspierania rozwoju tego budownictwa,
- działania Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w sprawie zatwierdzenia umowy lub statutu towarzystwa budownictwa społecznego oraz realizacja polityki mieszkaniowej państwa w zakresie działalności Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.
- prawidłowość wykorzystania przez spółdzielnie mieszkaniowe kredytów uzyskanych z KFM.

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK.

Badania kontrolne przeprowadził Departament Pracy i Spraw Socjalnych Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w 7 jednostkach, tj. w: Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Banku Gospodarstwa Krajowego i 5 spółdzielniach mieszkaniowych.

Kontrolą przeprowadzoną w UMiRM i BGK objęto okres 2000 r. – I połowa 2001 r., w tym zagadnienia dotyczące umorzeń obejmowały okres 1997 – I połowa 2001 r. Kontrole przeprowadzone w spółdzielniach mieszkaniowych obejmowały okres od daty uzyskania kredytu ze środków KFM do I połowy 2001 r.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od dnia 3 lipca 2001 r. do dnia 29 października 2001r.

Żadna z kontrolowanych jednostek nie zgłosiła zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli, jak również nie odmówiła podpisania protokołu.

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli zasięgnęła informacji w 273 towarzystwach budownictwa społecznego, które zostały zarejestrowane w UMiRM do dnia 30 czerwca 2001 r. Informacja obejmowała okres od początku działalności do I połowy 2001 r.

Wyniki poprzednich kontroli

Zagadnienia obejmujące działalność Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, w tym działalność towarzystw budownictwa społecznego były m.in. przedmiotem kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w następujących zakresach:

1. „Organizacji i działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 1996 r.”. Kontrola podjęta przez NIK¹ na wniosek Prezydium Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej wykazała m.in., że:

- Bank był przygotowany do udzielania kredytów z Funduszu dopiero po blisko 5 miesiącach,
- Plan finansowy Funduszu oparty był o nierealne założenia kredytowania w 1996 r.
- Departament KFM utworzony w Banku pomimo prowadzenia akcji promocyjno-instruktażowej nie osiągnął spodziewanych rezultatów w zakresie udzielonych kredytów,
- środki KFM zostały wykorzystane w wysokości 0,3 %, a wolne środki lokowano w bonach, obligacjach, lokatach bankowych, co powinno być działaniem uzupełniającym a nie głównym przeznaczeniem środków Funduszu,
- przyjęte w ustawie i rozporządzeniu wymogi formalno-prawne okazały się zbyt trudne do spełnienia dla ewentualnych organizatorów TBS, szczególnie co do wysokości zgromadzenia niezbędnych środków własnych
- brak było szerokiego współdziałania w promocji kredytów ze środków Funduszu.

Wnioski NIK dotyczyły m.in. rozważenia znowelizowania ustawy i rozporządzenia pod kątem zminimalizowania wymagań formalnych dotyczących procesu tworzenia TBS, warunków kredytowania inwestycji przez Fundusz oraz warunków zasiedlania wybudowanych mieszkań, a w tym:

- rezygnacji z procedury indywidualnego opracowywania i zatwierdzania umowy lub statutu TBS na rzecz opracowania ramowej umowy lub statutu i rejestrowania TBS tylko w Sądzie Rejestrowym, na podstawie umowy lub statutu uwzględniającego postanowienia ramowe, co pozwoliłoby na znaczne ułatwienie i skrócenie okresu organizacji TBS,
- podniesienia górnej granicy kredytu z Funduszu powyżej 50 %,
- rozważenia kwestii warunkowania najmu lokalu mieszkalnego od wysokości dochodów gospodarstwa domowego najemcy przez cały okres zamieszkiwania, z jednoczesnym wskazaniem przyjęcia rozwiązania polegającego na ograniczeniu prawa do zastosowania czynszu wolnego np. poprzez określenie progów wyżki czynszu dotychczas płaconego w stosunku do stóp przekroczenia dochodu określonego w ustawie.

Wnioski NIK skierowane do BGK dotyczyły wzmożenia działań promocyjno-instruktażowych i organizacyjnych na rzecz upowszechnienia kredytów z KFM, opracowywania Planu finansowego Funduszu w porozumieniu z Prezesem UMiRM oraz MF odpowiadającego realiom wynikającym z analizy możliwości inwestowania

¹ Kontrola została przeprowadzona przez Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa w okresie od 13 stycznia do 25 lutego 1997 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego i w okresie od 9 do 25 kwietnia 1997 r. w Śremskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego

poszczególnych TBS-ów i gmin, zwiększenia dostępności potencjalnego kredytobiorcy do kredytu z KFM np. poprzez nawiązanie współpracy z innymi bankami dysponującymi siecią własnych oddziałów.

2. „Realizacji programu rządowego pn. „Założenia polityki mieszkaniowej Państwa w zakresie wybranych zagadnień dotyczących budownictwa mieszkaniowego”². Kontrola, wykazała m.in., że:

- wielkość środków zgromadzonych w KFM jest zbyt mała do zrealizowania ustalonych kierunków finansowania celów mieszkaniowych, m.in. takich jak: kredytowanie czynszowego budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez TBS-y i spółdzielnie mieszkaniowe, komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej temu budownictwu, remontów i modernizacji mieszkań, udzielania pożyczek bankom prowadzącym kasy mieszkaniowe dla utrzymania ich bieżącej płynności płatniczej,
- ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw³, w części dotyczącej towarzystw budownictwa społecznego zawiera rozwiązania budzące wątpliwości, tj.: obowiązek zatwierdzania statutów lub umów spółki TBS-ów i ich zmian przez UMiRM, a wcześniej przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, wprowadza nieuzasadniony centralny administracyjny nadzór nad prawną prawidłowością tych aktów, co należy do właściwości sądów rejestrowych; wyeliminowanie proponowanego przez Rząd, w projekcie ustawy, obowiązku rozliczania wnoszonych przez osoby prawne lub fizyczne kwot partycypacji w kosztach budowy mieszkań powoduje, że TBS-y przejmują te kwoty na własność, nie przewidując ich zwrotu; upoważnienia TBS-ów do stosowania czynszu wolnego w miejsce czynszu regulowanego w momencie przekroczenia przez najemcę określonego w ustawie limitu dochodu gospodarstwa domowego, może spowodować skokową podwyżkę czynszu najemcy, gdy przekroczy on wymieniony limit dochodu,
- w skontrolowanych TBS-ach (18 towarzystw) stwierdzono naruszenie postanowień ustawy poprzez pobieranie od przyszłych najemców wkładów i kaucji i wykorzystywanie tych środków na finansowanie inwestycji mieszkaniowych. Zadaniem ustawowym TBS jest budowa mieszkań na wynajem, w związku z czym pobieranie od najemców wkładów mających cechy własnościowych udziałów są niedopuszczalne. Natomiast kaucje zabezpieczające mogą być pobierane dopiero w momencie zawierania umów najmu. Kontrola wykazała również stosowanie nazwy TBS przez jednostki nie budujące mieszkań na wynajem, co jest naruszeniem ustawy stanowiącej, że nazwa ta przysługuje tylko towarzystwom realizującym cele określone przepisami ustawy.

Wnioski skierowane pod adresem rad nadzorczych i zarządów TBS dotyczyły m.in.: zaniechania pobierania wkładów inwestycyjnych (oraz zwrot pobranych) od przyszłych najemców jako praktyki niezgodnej z zasadami finansowania budowy mieszkań przez TBS, niepobieranie od potencjalnych najemców mieszkań, w budynkach znajdujących się w przygotowaniu do realizacji, kaucji zabezpieczających pokrycie należności z tytułu najmu, stosowanie nazwy „Towarzystwo Budownictwa Społecznego” wyłącznie przez towarzystwa, które realizują cele określone w przepisach ustawy o niektórych formach

² Kontrola koordynowana została przeprowadzona w okresie od 1 września do 22 grudnia 1997 r. przez Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa.

³ Dz. U. Nr 103 poz. 651.

popierania budownictwa mieszkaniowego. Kontrolowane TBS-y odpowiadając na skierowane wystąpienia pokontrolne przyjęły większość wniosków do wykonania. Nie zrealizowany został wniosek dotyczący sprzecznego z ustawą używania nazwy „Towarzystwo Budownictwa Społecznego” lub skrótu „TBS”.

3. Kontrola prawidłowości postępowania w sprawach zatwierdzania umów lub statutów товариств budownictwa społecznego (skontrolowano 29 postępowań)⁴ wskazywała na potrzebę nadania Prezesowi UMiRM uprawnień do wydawania decyzji pozbawiających prawa do używania nazwy „Towarzystwo Budownictwa Społecznego” w przypadkach stwierdzenia naruszenia przez товариства przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Ponadto wnioskowano o nałożenie na Prezesa Urzędu obowiązku powiadamiania sądów gospodarczych o wydanej decyzji w ww. zakresie oraz wprowadzenie obowiązku składania przez TBS-y Prezesowi Urzędu jeden raz w roku informacji o prowadzonej działalności, sprecyzowania ustawowego określenia zawartego w art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy „prowadzenie innej działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastruktura towarzysząca”.
4. Kontrola pn. „Działalność товариств budownictwa społecznego (TBS)”⁵, obejmująca działalność 30 товариств, wykazała nieprawidłowości w funkcjonowaniu TBS-ów, które m.in. dotyczyły:
 - pobierania kaucji przed zawarciem umów najmu i wykorzystywanie uzyskanych środków na sfinansowanie inwestycji mieszkaniowych,
 - zobowiązywanie przyszłych najemców do dokonania wpłat z tytułu partycypacji,
 - nierzetelnego wywiązywania się z obowiązku egzekwowania od najemców dokumentów określonych przepisem art. 30 ust. 1, 1a, 3 i 4 ustawy,
 - nieprawidłowego sporządzenia planu kont,
 - niezgłaszania zmian dokonywanych w treści statutów (umów) do zatwierdzenia przez Prezesa UMiRM,
 - prowadzenia działalności wykraczającej poza zakres określony ustawą i regulaminem,
 - realizowanie budowy mieszkań wyłącznie na sprzedaż.

W ramach ww. kontroli przeprowadzono badania kontrolne Banku Gospodarstwa Krajowego⁶ w zakresie udzielania preferencyjnych kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) na zadania realizowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS), w wyniku których m.in. ustalono, że Bank w wezwaniach, kierowanych do wnioskujących o pożyczki, w związku z uzupełnieniem dokumentów i usunięciem ujawnionych

⁴ Kontrola została przeprowadzona w okresie od 31 lipca do 31 sierpnia 2000 r. w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przez Departament Pracy i Spraw Socjalnych w ramach tematu „Organizacja i funkcjonowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”.

⁵ Kontrola koordynowana została przeprowadzona w III i IV kwartale 2000 r. przez Delegaturę w Zielonej Górze.

⁶ Kontrola w zakresie udzielania preferencyjnych kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) na zadania realizowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS) w okresie od 1996 r. do 30 czerwca 2000 r. została przeprowadzona przez Departament Finansów i Bankowości w III i IV kwartale 2000 r. (protokół został podpisany w dniu 31 października 2000 r.)

błędów, nie wyznaczał terminów dokonywania tych czynności, tym samym stwarzał potencjalne warunki do przedłużania procesu przygotowań do udzielania kredytów. BGK w ewidencji i sprawozdawczości nie stosował jednolitych zasad zaliczania kryteriów do kredytów „udzielonych” i „zakwalifikowanych do udzielenia”, przez co informacja m.in. za I kwartał 2000 r., przedłożona Prezesowi UMiRM zawierała błędy, tj. niezgodności w sprawozdaniach. Ponadto w sytuacji wystąpienia znacznego niedoboru⁷ środków KFM na kredyty, Bank zaplanował, zdaniem NIK, zbyt wysoką kwotę (prawie 1 mln. zł) na akcję promocyjną.

Stosowane w Informacji skróty i oznaczenia:

UMiRM	- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast
BGK	- Bank Gospodarstwa Krajowego
KFM	- Krajowy Fundusz Mieszkaniowy
TBS	- Owarzystwo Budownictwa Społecznego
SM	- Spółdzielnia Mieszkaniowa
SBM	- Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa
WSM	- Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa
Ustawa o nfp	- ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego

⁷ Według stanu na dzień 01.10.2000 r., niedobór środków wynosił 260 mln zł.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy został powołany ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, której celem było zatrzymanie regresu w budownictwie mieszkaniowym i stworzenie warunków do jego rozwoju.

Ustawa stworzyła nowy rodzaj podmiotów inwestorskich na rynku mieszkaniowym – towarzystwa budownictwa społecznego, działających na zasadzie „non profit”, realizujących budowę mieszkań na wynajem.

Fundusz został ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego z przeznaczeniem środków finansowych na udzielanie preferencyjnych kredytów na budowę mieszkań na wynajem oraz spółdzielczych lokatorskich, a także na realizację infrastruktury technicznej związanej z budownictwem mieszkaniowym.

Istotą Krajowego Funduszu było danie szansy wszystkim podmiotom działającym na terenie całego kraju i realizującym społeczne budownictwo czynszowe skorzystania z kredytów udzielanych na korzystnych warunkach.

1. Kontrola wykazała, że Bank Gospodarstwa Krajowego przystosował swoją strukturę do wypełnienia zadań związanych z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, jak też zapewnił szerszą dostępność do kredytu na terenie całego kraju.

- a) Powołana zarządzeniem Prezesa z dnia 1 sierpnia 1996 r. komórka organizacyjna Banku pod nazwą „Departament Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”, odpowiedzialna za obsługę Krajowego Funduszu Mieszkaniowego jest systematycznie wzmacniana.
- b) Uwzględniając wzrost udzielanych kredytów w poszczególnych latach, Bank Gospodarstwa Krajowego, w celu usprawnienia załatwiania spraw związanych z obsługą kredytu⁸ podjął działania polegające m.in. na:
 - przekazaniu zadań KFM w zakresie obsługi pożyczek i kredytów powodziowych do realizacji przez Oddział BGK we Wrocławiu,
 - przeniesieniu części zadań Departamentu KFM do I Oddziału Banku w Warszawie,
 - utworzeniu komórek terenowych. Na dzień 30 czerwca 2001 r. działają 3 Punkty Obsługi KFM: w Krakowie, w Poznaniu i w Szczecinie,

⁸ BGK w chwili nałożenia nań zadań realizowania kredytowania budownictwa na wynajem nie posiadał sieci własnych oddziałów terenowych, istniały tylko dwa oddziały Banku, przy czym obydwa mieściły się w Warszawie.

- podpisaniu z Bud-Bank S.A. umowy o prowadzeniu obsługi kredytów udzielanych ze środków KFM. Działalność w tym zakresie prowadzi 5 Oddziałów Bud-Bank S.A. w Toruniu, w Katowicach, w Rzeszowie, w Gdańsku i Gdyni
- przygotowaniu przejęcia przez Oddziały BGK w Pile i Wrocławiu zadań związanych z obsługą kredytów udzielanych ze środków KFM,
- realizacji oprogramowania systemu SAK-KFM zapewniającego obsługę portfela kredytowego KFM na szczeblu: Punktu Obsługi Klienta, Oddziału, Centrali BGK.

NIK pozytywnie ocenia systematyczne rozszerzanie sieci obsługi kredytów KFM. Brak dostępności potencjalnego kredytobiorcy do kredytu z KFM był podnoszony przez Izbę po przeprowadzeniu kontroli działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 1996 r. a stosowny wniosek był skierowany do Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego.

(str. 32 - 34)

- 2. Z ustaleń kontroli wynika, że głównym źródłem finansowania KFM były środki z budżetu państwa. Środki z budżetu państwa, stanowiły 78,4% zwiększeń ogółem Funduszu w 2000 r. oraz 67% w I połowie 2001 r.**

W okresie 1996 r. – I połowa 2001 r. przekazane zostały z budżetu państwa środki w wysokości 1.570,9 mln zł, z czego w 2000 r. Fundusz otrzymał – 242,5 mln zł, a w I połowie roku 2001 – 217,9 mln zł.

Pozostałe środki pochodziły z podziału wyniku finansowego, których stan na dzień 31 grudnia 2000 r. wynosił 299,6 mln zł, a na dzień 30 czerwca 2001 r. – 350,9 mln zł oraz ze środków Funduszu ryzyka kredytowego w wysokości 28,2 mln zł. Środki zmniejszające stan Funduszu na dzień 31 grudnia 2000 r. w wysokości 86 mln zł, a na dzień 30 czerwca 2001 r. w wysokości 123,3 mln zł zostały przeznaczone na dotacje powodziowe dla gmin i umorzenia kredytów.

Stan Funduszu na dzień 31 grudnia 2000 r. wynosił 1.594,9 mln zł, a na dzień 30 czerwca 2001 r. - 1.826,8 mln zł.

Mimo szczupłości środków finansowych KFM, a jednocześnie dużego zapotrzebowania na kredyty wynikającego ze złożonych wniosków, Bank inwestował wolne środki Funduszu w bony skarbowe i bony pieniężne NBP, lokaty międzybankowe oraz w obligacje Skarbu Państwa.

- a) W 2000 r. Bank uzyskał przychody ogółem w wysokości 106.639 tys. zł, w tym z odsetek od inwestycji na rynku kapitałowym 70.721 tys. zł, z działalności kredytowej KFM 34.763 tys. zł, z rozwiązania rezerw celowych i innych przychodów 1.155 tys. zł. W roku 2000 ilość wolnych środków zmniejszała się z kwartału na kwartał, od 525.846 tys. zł w I kwartale do 168.381 tys. zł w IV kwartale.
- b) W I półroczu 2001 r. przychody wyniosły 37.850 tys. zł, w tym z odsetek od inwestycji na rynku kapitałowym 11.822 tys. zł, z odsetek od kredytów 25.043 tys. zł, a z rozwiązania rezerw celowych i innych przychodów 985 tys. zł.

- 2.1. Kontrola wykazała, że w związku z dużym zapotrzebowaniem na kredyty ze środków Funduszu zgłaszanym zarówno przez spółdzielnie mieszkaniowe jak też tworzone towarzystwa budownictwa społecznego, BGK zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa**

mieszkaniowego, zwanej dalej ustawą, podjął starania o uzyskanie środków z kredytu z Banku Rozwoju Rady Europy.

- Prezes Zarządu BGK w dniu 23 maja 2000 r. zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z prośbą o zaciągnięcie w imieniu Skarbu Państwa kredytu z Banku Rozwoju Rady Europy w wysokości 130 mln EURO w związku z potrzebą zasilenia KFM. Już po zakończeniu kontroli w dniu 12 września 2001 r. Rada Ministrów zatwierdziła projekt Ramowej Umowy pożyczki pomiędzy Bankiem Rozwoju Rady Europy a Rządem RP. Kwota umowy została określona w ekwiwalencie złotowym w wysokości do 630 mln zł. W dniu 3 października 2001 r. została zawarta umowa pożyczki oraz umowa przelewu wierzytelności w celu zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa⁹.

2.2. W toku kontroli stwierdzono, że Bank aby zwiększyć ilość środków przeznaczonych na kredyty obniżył koszty funkcjonowania KFM w 2000 r. zmniejszając kwoty zaplanowane na działania promocyjne o 49,9 %, tj. do kwoty 0,5 mln zł. Koszty funkcjonowania Funduszu w 2000 r. wyniosły 21,8 mln zł, a w I połowie 2001 r. – 11,4 mln zł. W 2000 r. plan kosztów został wykonany w 91,8%, a do dnia 30 czerwca 2001 r. – w 30,2%.

2.3. Z ustaleń kontroli wynika, że mimo występowania wielu kierunków kredytowania środkami KFM, zgodnie z ustawą jest ich 16, środki Funduszu były przede wszystkim przeznaczane na kredytowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Przyjęty kierunek działania sprzyjał szybkiemu rozwojowi budownictwa czynszowego.

- W roku 2000 wypłata transz kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane w wysokości 733.799 tys. zł stanowiła 92 % wydatkowanych środków, a w I półroczu 2001 kwota 400.754 tys. zł stanowiła 90 % wydatków. Wypłaty na infrastrukturę techniczną wynosiły odpowiednio 3,3 % i 0,1 % kwoty wydatkowanych środków.

2.4. W latach 1996 – I półrocze 2001 środki KFM zostały przeznaczone na budowę 26.989 mieszkań.

W roku 2000 skredytowano budowę 10.124 mieszkań, w tym 7.304 mieszkań budowanych przez TBS-y i 2.820 budowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W I półroczu 2001 liczba budowanych mieszkań kredytowanych środkami Funduszu wynosiła 5.843, w tym 4.008 mieszkań było budowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego, 1.835 przez SM.

W okresie od 1996 r. do 1999 r. oddano do użytku 7.116 mieszkań, w roku 2000 - 8.441 mieszkań, a w roku 2001 oddano 11.752 mieszkania¹⁰.

⁹ Z kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. cz. 55-UMiRM wynika, że BGK w 2001 r. uzyskał środki w wysokości 399.999.999,80 zł uruchomione w 2 transzach w dniu 24.10.01 w wysokości 311.610.898,80 zł oraz w dniu 19.12.01 w wysokości 88.389.101 zł.

¹⁰ Dane BGK

(str. 34-37, 42, 44)

- 3. Kontrola ustaliła, że plan Finansowy na rok 2000 i 2001 BGK sporządził w oparciu o realne założenia, przyjęte na podstawie wielkości środków finansowych możliwych do przeznaczenia przez Bank na ten cel oraz dokonanego rozpoznania wielkości zapotrzebowania na kredyty, wynikającego z zarejestrowanych wniosków kredytowych.**

Plan Finansowy Funduszu był uzgadniany z Urzędem Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stosownie do art. 22 ust. 2 i 2a ustawy, a kwartalne sprawozdania z jego realizacji przedkładano Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy.

- a) W Planie Finansowym Funduszu na 2000 r. założono kredytowanie:

- mieszkań na wynajem w wysokości 722,4 mln zł, a wykonano w wysokości 748,9 mln zł, co stanowiło 103,7 % planu,
- budowy infrastruktury w wysokości 50 mln zł, a wykonano w wysokości 29,3 mln zł, co stanowiło 58,5 % planu.

Przychody zostały wykonane w wysokości 106,6 mln zł, co stanowiło 104,6 % planu.

Koszty zaplanowano w wysokości 21,8 mln zł, tj. 91,8 % planu, w tym koszty osobowe obejmujące koszty wynagrodzeń pracowników bezpośrednio zatrudnionych przy realizacji zadań KFM wykonano w wysokości 4,4 mln zł, tj. 91,5 % planu.

- b) Plan Finansowy Funduszu w I półroczu 2001 r. przewidywał kredytowanie:

- mieszkań na wynajem w wysokości 441 mln zł, a został wykonany w kwocie 423,3 mln zł, tj. 96 % planu;
- budowy infrastruktury w kwocie 14,7 mln zł, a został wykonany w wysokości 6,6 mln zł, tj. 45 % planu.

Przychody zostały wykonane w wysokości 37,8 mln zł, co stanowiło 116 % planu.

Koszty zaplanowano w wysokości 11,4 mln zł, tj. 81,6 % planu, w tym koszty osobowe obejmujące koszty wynagrodzeń pracowników bezpośrednio zatrudnionych przy realizacji zadań KFM zostały wykonane w wysokości 2,3 mln zł, tj. 83 % planu.

- 3.1. W toku kontroli ustalono, że BGK przewidywał wystąpienie sytuacji niedoboru środków kredytowych. W Planie Finansowym Funduszu na rok 2000, Departament KFM prognozował wystąpienie sytuacji nadwyżki zobowiązań nad dysponowanymi środkami o kwotę 292,5 mln zł oraz konieczność podwojenia wysokości dotacji budżetowej lub zasilenia Funduszu środkami z rynku kapitałowego (np. emisji obligacji) lub finansowego (np. kredyty z zagranicznych instytucji finansowych) dla utrzymania w 2001 r. rozmiarów działalności kredytowej na poziomie 2000 r.**

Na dzień 31 grudnia 2000 r. zapotrzebowanie na środki Funduszu przekroczyło ponad 12 krotnie wysokość środków pieniężnych, którymi dysponował KFM na koniec 2000 r. Natomiast zapotrzebowanie na środki

na dzień 30 czerwca 2001 r. przekroczyło ponad 160 krotnie wysokość środków pieniężnych, które pozostały do dyspozycji na koniec I półrocza 2001.

- a) Według stanu na dzień 31 grudnia 2000 r. zapotrzebowanie wynikające z zarejestrowanych w ewidencji BGK 448 wniosków o udzielenie kredytów ze środków Funduszu wynosiło 2.062.900 tys. zł. Środki pieniężne do dyspozycji na ten dzień stanowiły 8,2 % wymienionej kwoty.
- b) BGK, aby zwiększyć wypłaty kredytów przeznaczył na ten cel środki z Funduszu ryzyka kredytowego w kwocie 28,2 mln zł, przeznaczonego na pokrycie potencjalnych strat wynikających z tytułu kredytów i pożyczek. Fundusz ten do dnia 16 października 2001 r. nie został odtworzony.
- c) Według stanu na dzień 30 czerwca 2001 r. na rozpatrzenie oczekiwały 543 wnioski o udzielenie kredytu ze środków KFM na kwotę 2.603,2 mln zł. Środki pieniężne do dyspozycji na ten dzień stanowiły 0,6 % wymienionej kwoty.

(str. 35–38, 43–44)

- 4. Kontrola wykazała, że po dokonanej w 1997 r. nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, m.in. w zakresie podwyższenia limitu kredytu udzielanego ze środków Funduszu do wysokości 70 % kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wprowadzenia umorzenia kredytu w wysokości 10 % kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz ustanowienia oprocentowania kredytu do 50 % stopy redyskontowej weksli, od 1998 r. następował systematyczny wzrost zapotrzebowania na kredyty. Ze środków KFM w latach 1996 - 1997 udzielono 19 kredytów na kwotę 41,6 mln zł, a w latach 1998 – I półrocze 2001 udzielono 637 kredytów na kwotę 1.902,5 mln zł.**

Potrzeba zwiększenia górnej granicy kredytu z Funduszu była zgłaszana przez NIK po przeprowadzeniu kontroli działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 1996 r. Izba równocześnie skierowała do Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego wniosek dotyczący wzmocnienia działań promocyjno-instruktażowych i organizacyjnych Banku na rzecz upowszechnienia kredytów z KFM.

- a) W roku 2000 udzielono 223 kredyty na budownictwo czynszowe na kwotę 748,9 mln zł, w tym 143 kredyty na kwotę 553,6 mln zł, tj. 72,2 % uzyskały towarzystwa budownictwa społecznego, a 80 kredytów na kwotę 195,3 mln zł uzyskały spółdzielnie mieszkaniowe (27,8 %).
 - b) W I połowie 2001 r. udzielono 136 kredytów na kwotę 423,3 mln zł, w tym 86 kredytów na kwotę 300,7 mln zł, tj. 68,6 % uzyskały towarzystwa budownictwa społecznego, a 50 kredytów na kwotę 122,6 mln zł uzyskały spółdzielnie mieszkaniowe (31,4 %).
- 4.1. Kontrola ustaliła, że BGK przy kwalifikacji i rozpatrywaniu wniosków stosował się do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz wymagań**

dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków oraz Instrukcji kredytowania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego wprowadzonej zarządzeniem Prezesa Zarządu Banku z 1998 r., zmienionej przez Prezesa Zarządu BGK w 2000 r. Przygotowany wniosek Departament KFM przedstawiał Komitetowi Kredytowemu Banku w celu podjęcia decyzji o zakwalifikowaniu wniosku do udzielenia kredytu bądź o odmowie udzielenia kredytu.

4.2. W związku z niedoborem środków Funduszu w stosunku do zapotrzebowania Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wspólnie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego opracowali system punktacji wykorzystywany przy kryteriach ocen wniosków o udzielenie kredytu planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

- a) System ten uwzględniał m.in. przyporządkowanie ustalonej liczby punktów określonym kryteriom, w tym:
 - kryteriom oceny wniosków wstępnych uwzględniających: ocenę planowanego przedsięwzięcia m.in. pod względem dostosowania budynku dla osób niepełnosprawnych, kosztu budowy, przeprowadzenia przetargu na prace budowlane; politykę w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego; kryteria kredytowe,
 - dodatkowym kryteriom oceny wniosków obejmujących terminy zarejestrowania wniosku, rozpoczęcia i zakończenia inwestycji.
- b) W dniu 5 kwietnia 2001 r. został uzgodniony pomiędzy BGK i Urzędem nowy tryb opiniowania wniosków zarejestrowanych w BGK. Stwierdzono, że Bank przed wprowadzeniem uregulowania dotyczącego systemu rozpatrywania wniosków, już od stycznia 2001 r. informował kredytobiorców o wymogu stosowania procedury dwuetapowej przy rozpatrywaniu wniosków kredytowych, w związku z zaistniałą sytuacją niedoboru środków.

(str. 38-39, 42-44)

5. Kontrola wykazała, że kontrolowanym 5 spółdzielniom mieszkaniowym w okresie od 30 kwietnia 1998 r. do 30 czerwca 2001 r. udzielono kredyty ze środków KFM w wysokości 75,4 mln zł z przeznaczeniem na budowę 894 mieszkań przydzielanych na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu. Umowy zawierane były po spełnieniu warunków ustawy o nfp.

Z ustaleń kontroli wynika, że kontrolowane spółdzielnie wybudowały z udziałem środków kredytowych KFM w wysokości 53,2 mln zł, 624 mieszkania przydzielane na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu. Ponadto do dnia 30 czerwca 2001 r. realizowana była budowa 270 lokali z udziałem omawianych środków w wysokości 22,1 mln zł.

- a) W zbadanych 5 spółdzielniach mieszkaniowych, które złożyły ogółem 14 wniosków o udzielenie kredytu, umowy kredytowe z BGK były zawierane w terminie od 1 do 5 miesięcy od daty zarejestrowania wniosku.

- b) Spółdzielnie uzupełniały brakującą dokumentację we wnioskach złożonych w Banku od 2 do 11 miesięcy. Na przykład SBM „ADER” w Warszawie złożyła wniosek w dniu 12 października 1999 r. a dopiero po 7 miesiącach, tj. w dniu 11 maja 2000 r. uzupełniła wymaganą dokumentację. Umowa kredytowa została podpisana 12 czerwca 2000 r., tj. po upływie 1 miesiąca od daty uzupełnienia wniosku.

5.1. Ustalenia kontroli wykazały, że spółdzielnie mieszkaniowe przy realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z udziałem środków KFM udzielały zamówień na wykonanie robót budowlanych bez zastosowania ustawy o zamówieniach publicznych albo udzielały zamówień z zastosowaniem niewłaściwego trybu zamówień.

- a) SM DOM 2000 Brzeziny dokonując wyboru wykonawcy inwestycji nie zastosowała żadnego z trybów określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Zamówienie na wykonanie robót budowlanych zostało zlecone generalnemu wykonawcy inwestycji, na podstawie rekomendacji od osób prawnych i fizycznych znanych Spółdzielni.
- b) SBM „Ader” przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego stosując niewłaściwy tryb, gdyż zastosowała tryb negocjacji z zachowaniem konkurencji pomimo, iż nie wystąpiła żadna z okoliczności określonych w art. 64 ustawy o zamówieniach publicznych. Przeprowadzone postępowanie polegało na zaproszeniu 5 firm do udziału w postępowaniu, a po dokonaniu oceny ofert, zaproszono do negocjacji 2 oferentów i ostatecznie wybrano jednego z nich. Wartość kontraktu z generalnym wykonawcą została określona na kwotę 7.752.521,29 zł + VAT.

5.2. Dwie - SM Dom 2000 Brzeziny w Warszawie i SM Rodzina Kolejowa w Białymstoku - spośród czterech spółdzielni mieszkaniowych, które zakończyły realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych i zawierały umowy o najem lokali mieszkalnych, przyjęły nieaktualne deklaracje o wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Deklaracje te zostały wystawione w dacie złożenia wniosków o przydział lokalu mieszkalnego, a nie w dniu zawarcia umowy. Było to niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.
(str. 49-52)

6. Z ustaleń kontroli wynika, że Bank Gospodarstwa Krajowego przy umorzeniach kredytów, które otrzymały towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe przyjmował niejednorodną podstawę dokonywanych umorzeń, a także różne dokumenty potwierdzające zakończenie przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nawet protokół odbioru i przekazania do użytku budynku/obiektu, tzw. odbiór techniczny, dokument „wewnętrzny” sporządzany tylko pomiędzy inwestorem a wykonawcą, co było niezgodne z przepisem art. 54 Prawo budowlane.

Stwierdzono, że Bank Gospodarstwa Krajowego dokonywał umorzeń kredytów pomimo nieterminowego zakończenia inwestycji. Kontrola ujawniła

przypadki, gdy inwestorzy nie wywiązali się z zakończenia inwestycji w terminie określonym w umowie kredytowej. Dotyczyło to umorzeń kredytów na łączną kwotę 904.488,4 zł.

- a) W okresie od 1997 r. do dnia 12 stycznia 2000 r. Bank dokonywał umorzeń kredytów przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w wysokości 10 % kosztów przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków KFM, po jego zakończeniu i rozliczeniu, a od dnia dokonania nowelizacji przepisu art. 19 ust. 9 ustawy, tj. od dnia 12 stycznia 2000 r. do I połowy 2001 r. po terminowym zakończeniu i rozliczeniu. W okresie od 1997 r. do 30.06.2001 r. Bank udzielił 311 umorzeń na łączną kwotę ca 119.236 tys. zł. Udział umorzeń w kredytach wynosił ca 14,1 %. Wskaźnik ten był zróżnicowany w zależności od udzielonego i wykorzystanego kredytu i wahał się od 14,23 do 29,7 %. Zdaniem NIK umorzenie nie powinno przekraczać 10 % udzielonego i wykorzystanego kredytu, gdyż w skrajnych przypadkach umorzenie odnoszące się do wartości przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego może być większe lub równe udzielonemu kredytowi.
- b) Na 34 zbadane przypadki w 15 przypadkach BGK przyjmował jako podstawę do obliczenia wysokości umorzenia planowany koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, a w 19 przypadkach rzeczywistą wartość poniesionych nakładów na realizację inwestycji. W każdym przypadku uwzględniana była wartość niższa.
- c) W 26 przypadkach na 34 badane, tj. w 76,5 %, dokumentem potwierdzającym zakończenie inwestycji był protokół odbioru i przekazania do użytku budynku/obiektu (odbiór techniczny). W pozostałych 8 przypadkach (23,5 %) dokumentem stwierdzającym zakończenie inwestycji było zawiadomienie o zakończeniu budowy.
- d) Na 13 zbadanych wniosków o umorzenie kredytu, rozpatrywanych po 12 stycznia 2000 r., tj. po wejściu w życie nowelizacji ustawy i wprowadzeniu do art. 19 ust. 9 określenia o „terminowym” zakończeniu i przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków KFM, w 4 przypadkach Bank wydał decyzje o umorzeniu, pomimo że termin zakończenia inwestycji był dłuższy niż określony w umowie kredytowej. Opóźnienie liczone od terminu określonego w umowie kredytowej do daty zawiadomienia o zakończeniu inwestycji lub zgłoszenia wniosku dotyczącego pozwolenia na użytkowanie obiektu do organu wydającego pozwolenie na budowę od 20 do 30 dni.
- e) Na 5 kontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych 2 spółdzielnie do dnia 30 czerwca 2001 r. otrzymały 3 decyzje BGK o umorzeniu kredytu po okresie od 4 do 6 miesięcy od daty złożenia wniosku przez kredytobiorcę.

(str. 45-49)

- 7. Z ustaleń kontroli wynika, że Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w okresie od 29 listopada 1995 r. do 30 czerwca 2001 r. wydał 337 decyzji w sprawie zatwierdzenia umowy lub statutu towarzystwa budownictwa społecznego, z czego 81 decyzji wydał w okresie od 1 lipca 2000 r. do 30 czerwca 2001 r.**

Stwierdzono, że 6 spośród 16 zbadanych decyzji wydano z naruszeniem, terminów określonych w art. 35 K.p.a. Opóźnienia w załatwianiu spraw wynosiły od 1 do 36 dni. Nie stosowano art. 36 K.p.a. i nie zawiadamiano stron o przyczynach zwłoki oraz nie wskazywano nowego terminu załatwienia spraw.

- a) Z badań kontrolnych wynika, że na 273 TBS-y, 83 do dnia 30 czerwca 2001 r. nie rozpoczęły działalności inwestycyjnej. Pozostałe 190 TBS podjęło taką działalność, planując na zrealizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych kwotę w wysokości 5.037,4 mln zł, z czego na koniec I półrocza 2001 r. poniesione zostały wydatki w wysokości 4.129,2 mln zł, w tym kwota kredytów uzyskanych z KFM wyniosła 1.616,3 mln zł. W latach 1996 – I połowa 2001 r. w wyniku podjętych działań inwestycyjnych TBS-y zbudowały 14.572 mieszkania.
- b) Ustalono, że TBS-y jako źródła finansowania inwestycji stosowały m.in. kaucje zabezpieczające najemców i partycypacje wnoszone przez przyszłych najemców. Pobierano także kaucje zabezpieczające przed zawarciem umów najmu niezgodnie z art. 32 ustawy. Kontrole NIK wykazały, że TBS-y zobowiązywały przyszłych najemców do dokonania wpłat partycypacyjnych, co było naruszeniem art. 29 ustawy. Wykorzystanie tak uzyskanych środków na sfinansowanie inwestycji mieszkaniowych zostało już ujawnione przez 2 poprzednie kontrole przeprowadzone przez NIK.
- c) Źródłami finansowania przedsięwzięć zrealizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego do dnia 30 czerwca 2001 r. były m.in.: partycypacje w wysokości 169,4 mln zł, jak również kaucje najemców w wysokości 96,8 mln zł. Źródłami finansowania przedsięwzięć TBS-ów rozpoczętych przed dniem 30.06.2001 r. były m.in. także: partycypacje w wysokości 136,8 mln zł i kaucje najemców w wysokości 29,5 mln zł.
Wykazane nieprawidłowości dotyczą tym samym całego okresu obowiązywania ustawy.

(str. 52-57)

8. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu sprawuje Rada Nadzorcza BGK w składzie poszerzonym o dwóch przedstawicieli Prezesa UMiRM. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udział Rady Nadzorczej i Zarządu BGK w realizacji środków z KFM.

W okresie 2000 r. – I półrocze 2001 r. odbyło się 9 posiedzeń Rady Nadzorczej, w tym 7 posiedzeń dotyczyło spraw związanych z Krajowym Funduszem Mieszkaniowym. Na 82 posiedzenia Zarządu Banku, które odbyły się w tym okresie na 64 z nich omawiano sprawy dotyczące Funduszu.

Ponadto, zgodnie z art. 22 ust. 4 Bank przekazywał terminowo kwartalne informacje o realizacji planu finansowego Funduszu.

(str. 34, 37)

9. Z ustaleń kontroli wynika, że nadal pozostają niezrealizowane wnioski NIK, które dotyczyły podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości występujących w obszarze funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego i BGK, a związanych z:

- a) obowiązkiem zatwierdzania statutów lub umów spółki TBS-ów i ich zmian przez UMiRM, co wprowadza nieuzasadniony centralny administracyjny nadzór nad prawną prawidłowością tych aktów, należący do właściwości sądów rejestrowych. NIK proponował przyjęcie przez UMiRM statutu ramowego, którego zasadą byłaby obligatoryjność dla TBS-ów i notariuszy,

- b) upoważnieniem TBS-ów do stosowania czynszu wolnego w miejsce czynszu regulowanego w momencie przekroczenia przez najemcę określonego w ustawie limitu dochodu gospodarstwa domowego, co może spowodować skokową podwyżkę czynszu najemcy, gdy przekroczy on wymieniony limit dochodu,
- c) pobieraniem przez towarzystwa budownictwa społecznego od przyszłych najemców partycypacji i kaucji oraz wykorzystywaniem tych środków na finansowanie inwestycji mieszkaniowych, a także pobieranie kaucji zabezpieczających przed zawarciem umowy najmu, co stanowi naruszenie postanowień ustawy.
- d) stosowaniem nazwy TBS przez jednostki nie budujące mieszkań na wynajem, co jest naruszeniem ustawy stanowiącej, że nazwa ta przysługuje tylko towarzystwom realizującym cele określone przepisami ustawy.
- e) wprowadzeniem obowiązku składania przez TBS-y Prezesowi UMiRM jeden raz w roku informacji o prowadzonej działalności, a także umożliwienie pozbawienia towarzystw budownictwa społecznego używania nazwy „TBS”, jeśli towarzystwo nie prowadzi działalności określonej ustawą.
- f) nieokreślanie w wezwaniach kierowanych do wnioskodawców terminu do uzupełnienia wniosku o udzielenie kredytu. Niewyznaczenie terminu powodowało niemożność zakończenia postępowania w sprawie o udzielenie kredytu przez pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

(str. 41, 56-57)

10. W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia w dochodach KFM w wysokości 904,5 tys. zł. Uszczuplenia te powstały wskutek dokonania przez BGK, wbrew postanowieniom art. 19 ust. 9 ustawy umorzeń kredytów udzielonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, tj. w przypadkach, gdy kredytobiorca nie wywiązał się z zakończenia inwestycji w terminie określonym w umowie kredytowej. (str. 48)

* * *

Kontrola wykazała, że przyjęte rozwiązania mające na celu stworzenie warunków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem o umiarkowanych czynszach spełniły swoją rolę. W latach 1996 – I półrocze 2001 ze środków KFM udzielono 610 kredytów na kwotę 1.887 mln. zł, a do końca 2001 r. zrealizowano ponad 27 tys. mieszkań.

W początkowych latach funkcjonowania ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która miała stworzyć warunki dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego uzyskane efekty były niewielkie. Po jej nowelizacji w 1997 r. stworzono bardziej korzystne warunki udzielania preferencyjnych kredytów przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe na wynajem, dzięki czemu wzrosło zainteresowanie tym kredytem.

Począwszy od 2000 r. wysokość środków, którymi dysponował Fundusz była niewystarczająca w stosunku do wzrastającego popytu na kredyty przeznaczone na budowę mieszkań na wynajem. W efekcie czego, zapotrzebowanie na kredyty na koniec I połowy 2001 r. było wyższe niż kwota kredytów udzielonych w całym okresie funkcjonowania KFM i sięgało 2.603 mln zł.

Zbyt późno podjęto działania dla pozyskania dla KFM nowego źródła finansowania, m.in. pożyczki z Banku Rozwoju Rady Europy.

W toku kontroli stwierdzono także, że rozwiązania przyjęte w ustawie nie gwarantują Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast możliwości wpływu na likwidowanie, bądź ograniczanie nieprawidłowości w obszarze obejmującym działalność TBS. Funkcja Prezesa UMiRM ogranicza się do zatwierdzania statutów lub umów towarzystw budownictwa społecznego. Rozwiązanie takie było negatywnie oceniane przez NIK z uwagi na wprowadzenie nieuzasadnionego centralnego nadzoru nad prawną prawidłowością tych dokumentów będącego we właściwości sądów.

Z poprzednich kontroli i z informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wynika, że w działalności towarzystw budownictwa społecznego występują nieprawidłowości stwierdzone w kolejnych kontrolach, tj. pobieranie od przyszłych najemców kaucji i wykorzystywanie tych środków na finansowanie inwestycji mieszkaniowej, jak również realizowanie budowy mieszkań wyłącznie na sprzedaż. Stosowanie nazwy TBS przez podmioty nie budujące na wynajem jest naruszeniem przepisów ustawy. Nie wzywano jednak takich TBS-ów do zmiany nazwy lub zaniechania prowadzenia sprzedaży mieszkań.

Również w kontrolowanych spółdzielniach mieszkaniowych realizujących budowę mieszkań na wynajem wystąpiły nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Rozważenia wymaga także stosowanie 10 % umorzenia kredytu od kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego przy każdej wielkości kredytu.

Ujawnione w trakcie kontroli uchybienia i nieprawidłowości nie zmieniają generalnie pozytywnej oceny funkcjonowania KFM i realizowanych ze środków Funduszu mieszkań na wynajem.

3. Wnioski

Uwzględniając wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje, niezależnie od wniosków skierowanych do kontrolowanych jednostek o rozważenie podjęcia działań systemowych przez:

- 1. Ministra Infrastruktury jako właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, dotyczących:**
 - a) inicjatywy legislacyjnej w sprawie nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa w zakresie:**
 - zmiany przepisu art. 19 ust. 9 polegającej np. na wykreśleniu słów „kosztów przedsięwzięcia” i dopisaniu słów „wysokości udzielonego i wykorzystanego kredytu”
 - zmiany przepisu art. 24 polegającej na wykreśleniu z tego artykułu ust. 3 dotyczącego wymogu zatwierdzania umowy lub statutu towarzystwa przez Prezesa UMiRM z upoważnieniem do określenia statutu ramowego,
 - b) dokonania szczegółowej analizy potrzeb związanych z funkcjonowaniem budownictwa czynszowego w celu szerszego pozyskania środków pozabudżetowych dla zaspokojenia, w możliwie jak największym stopniu, popytu na środki kredytowe z KFM.**
- 2. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w zakresie:**
 - a) wydawania decyzji w sprawie zatwierdzenia umowy lub statutu towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) zgodnie z terminami określonymi w K. p. a.,**
 - b) uzupełnienia wykazu zarejestrowanych umów lub statutów towarzystw budownictwa społecznego.**
- 3. Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie:**
 - a) wnioskowania do Ministra Finansów o rozszerzenie źródeł finansowania KFM,**
 - b) wstrzymywania wypłat kredytu w przypadku nie stosowania przez kredytobiorców ustawy o zamówieniach publicznych,**
 - c) wzywania wnioskodawców do terminowego uzupełniania wniosków kredytowych,**
 - d) odtworzenie Funduszu ryzyka kredytowego.**

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

1.1. Zadania, organizacja i przeznaczenie środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Aktem prawnym regulującym zasady działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, jak również określającym funkcjonowanie towarzystw budownictwa społecznego oraz organ właściwy w sprawach mieszkalnictwa i rozwoju miast jest ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹¹, zwana dalej „ustawą”.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Krajowy Fundusz Mieszkaniowy zwany dalej KFM lub „Funduszem” służy realizacji zadań wynikających z polityki mieszkaniowej państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

Na Fundusz składają się:

1. środki budżetowe określone w ustawie budżetowej,
2. odsetki od udzielonych kredytów i pożyczek,
3. odsetki od lokat środków Funduszu w bankach
- 3a. wpływy ze sprzedaży bankom hipotecznym wierzytelności z tytułu kredytów udzielonych ze środków Funduszu,
4. wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski bądź gwarantowane przez Skarb Państwa oraz w listy zastawne emitowane na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych,
5. darowizny i zapisy,
6. inne wpływy (art. 17 ust. 1 ustawy).

Przepis art. 17 ust. 3 ustawy określa, że na Fundusz przeznacza się także:

1. wpływy z emisji Banku Gospodarstwa Krajowego obligacji na zasilenie Funduszu na podstawie upoważnienia ministra właściwego do spraw finansów publicznych i Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
2. środki z pożyczek zagranicznych przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej,
3. środki z pożyczek oraz kredytów krajowych i zagranicznych zaciąganych na zasilenie Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Natomiast środki Funduszu zgodnie z art. 18 ustawy przeznacza się m.in. na:

- 1) udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego (TBS) i spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych, na wynajem.
- 2) udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych, kredytów na realizację infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu,

¹¹ J.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

- 3) dokonywanie dopłat do odsetek od kredytów udzielonych gminom przez banki na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu,
- 4) pokrycie kosztów udzielania dotacji, pożyczek i kredytów oraz kosztów windykacji pożyczek i kredytów, o których mowa w art. 21a ust. 2,
- 5) dokonywanie dopłat do odsetek od kredytów, udzielonych ze środków Funduszu i nabytych przez banki hipoteczne,
- 6) spłatę pożyczek od kredytów, o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt. 3 wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi,
- 7) realizację zobowiązań powstałych z tytułu spłaconych przez Skarb Państwa poręczonych lub gwarantowanych kredytów lub pożyczek, o których mowa w art. 17 ust. 3 pkt. 3.

Zadania związane z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego realizuje Bank Gospodarstwa Krajowego, działający na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe¹² oraz statutu nadanego rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 23 lutego 1999 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego¹³. Bank Gospodarstwa Krajowego jest Bankiem państwowym posiadającym osobowość prawną (§ 1 i § 3 statutu).

Przedmiotem działania Banku oprócz czynności określonych ustawą – Prawo bankowe są czynności bankowe zlecone przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, przy czym warunki wykonania zlecenia Bank uzgadnia ze zlecającym oraz realizuje zadania zlecone wynikające z ustaw i przepisów wydanych na ich podstawie na warunkach w nich określonych lub wynikających z umów zawartych na ich podstawie (§ 4 ust. 1 pkt. 2 i ust. 2 statutu). Takim zadaniem jest m.in. obsługa Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (§ 7 pkt. 1 statutu).

1.2. Warunki udzielania kredytów

Przepis art. 19 ust. 1 i 2 ustawy określił, iż kredyty udzielane towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem mogą być udzielane w wysokości nie więcej niż 70 % kosztów ww. przedsięwzięcia. Do kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego zalicza się koszty budowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy oraz adaptacji budynków lub ich części na cele mieszkalne oraz m.in. koszty: pozyskania terenu pod budowę, wykonania przyłączy technicznych, wykonania urządzeń i obiektów budowlanych związanych z budynkami mieszkalnymi. Podobne wymogi przepis art. 19 ust. 3 ustawy określił w stosunku do kredytów udzielanych na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Kredyty takie także nie mogą przekroczyć 70 % kosztów wykonania ww. infrastruktury, a do tych kosztów zaliczają się koszty pozyskania gruntu pod budowę oraz koszty czynności specjalistycznych wynikających z obowiązków inwestora.

Szczegółowo warunki i tryb udzielania kredytów określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań

¹² Dz. U. Nr 140 poz. 939 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 21 poz. 188 ze zm. obowiązujący od dnia 27.03.1999 r. Do dnia 26 marca 1999 r. obowiązywał statut nadany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 marca 1993 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 23 poz. 96 ze zm.)

dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków¹⁴. Zgodnie z § 3 pkt.1 tego rozporządzenia kredyt może być udzielony towarzystwu budownictwa społecznego albo spółdzielni mieszkaniowej na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, z tym, że uzyskanie kredytu uzależnione jest od złożenia wniosku o udzielenie kredytu. Wniosek jest składany w Banku Gospodarstwa Krajowego i powinien zawierać m.in.: informację o statusie prawnym wnioskodawcy, informację o aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej wnioskodawcy, informację o programie działania i zamierzeniach inwestycyjnych na okres wskazany przez Bank, nie dłuższy, niż 5 lat, opis programu inwestycyjnego wraz z analizą jego celowości i wykonalności, określenie przewidywanych kosztów realizacji inwestycji oraz źródeł jej finansowania. Ponadto do wniosku należy m.in. dołączyć zaświadczenie z banku prowadzącego rachunek podstawowy, zaświadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące systemu płatności składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy, koncepcję architektoniczno-budowlaną przedsięwzięcia oraz informację o wysokości szacunkowego kosztu budowy 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (§ 4 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia).

BGK w terminie nie dłuższym niż 14 dni sprawdza wniosek o udzielenie kredytu, a w przypadku stwierdzenia, że wniosek nie spełnia warunków wynikających z § 4 rozporządzenia, wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie nie krótszym niż 30 dni. Nieuzupełnienie braków w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia (§ 5 rozporządzenia).

Zgodnie z § 6 rozporządzenia wniosek, spełniający wymogi określone w § 4 rozporządzenia, podlega rejestracji, a następnie ocenie w zakresie m.in. zdolności kredytowej wnioskodawcy, spełnienia warunków, o których mowa w ustawie i w rozporządzeniu. Bank w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące, kwalifikuje wniosek do udzielenia kredytu, bądź odmawia jego udzielenia. O odmowie udzielenia kredytu Bank winien niezwłocznie zawiadomić wnioskodawcę (§ 7 ust. 1 rozporządzenia). Ponadto § 7 ust. 2 rozporządzenia wskazuje, że można udzielić kredytu w sytuacji, gdy kwota wynikająca z wniosków o udzielenie kredytu, które spełniają warunki wynikające z ustawy oraz rozporządzenia, przekraczała sumę środków przeznaczonych w danym okresie na ich udzielenie zgodnie z planem finansowym Funduszu. Bank kwalifikował takie wnioski po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast lecz również w okresach kwartalnych informował Prezesa UMiRM o zakwalifikowanych wnioskach¹⁵.

1.3. Umorzenia

1.3. 1. Umorzenia kredytów

Zgodnie z art. 19 ust. 9 ustawy kredyt, o którym mowa wyżej podlega umorzeniu w wysokości 10 % kosztów przedsięwzięcia finansowego przy udziale środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, po jego terminowym zakończeniu i rozliczeniu¹⁶.

¹⁴ Dz. U. Nr 62 poz. 719 ze zm. – obowiązujące od dnia 1 sierpnia 2000 r. Do dnia 31 lipca 2000 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowych zadań i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących projektowania mieszkań finansowanych przy udziale tych środków (Dz. U. Nr 64 poz. 413 ze zm.)

¹⁵ Przepis w takim brzmieniu obowiązywał do dnia 19 października 20001 r. Z dniem 20 października 2001 r. został zmieniony przez § 1 pkt. 6 rozporządzenia z dnia 4 września 2001 r. (Dz. U. Nr 116 poz. 1234)

¹⁶ Przepis w brzmieniu od dnia 12 stycznia 2000 r. Do dnia 11 stycznia 2000 r. brak było określenia „terminowym”. Zmiana została wprowadzona przez art. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 4 listopada 1999 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 108 poz. 1226 ze zm.)

1.3.2. Umorzenia pożyczek przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku powodzi w 1997 r.

Przepis art. 21a ust. 1 i 2 ustawy wskazuje, że środki Funduszu mogą być przeznaczone na pomoc w remontach, a także odbudowie lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych oraz obiektów towarzyszących infrastruktury komunalnej, uszkodzonych lub zniszczonych w wyniku powodzi, która miała miejsce w lipcu w 1997 r. Ze środków mogą być udzielane dotacje, pożyczki i preferencyjne kredyty. Zgodnie z art. 21a ust. 5 ustawy pożyczki i kredyty mogą być częściowo umarzane na warunkach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.

Rady Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji, pożyczek i kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na usuwanie skutków powodzi w 1997 r. oraz zasad spłaty pożyczek i kredytów¹⁷. Jak wynika z § 5 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia na wniosek pożyczkobiorcy Bank umarza 10 % kwoty udzielonej pożyczki, jeżeli pożyczkobiorca spłacił terminowo 90 % kwoty udzielonej pożyczki oraz wykazał, że wykorzystał pożyczkę zgodnie z przeznaczeniem. Pożyczkobiorca jest obowiązany do niezwłocznego zwrotu całości lub części kredytu w razie niewykorzystania go w całości lub części zgodnie z przeznaczeniem w terminach wskazanych w rozporządzeniu. W takim przypadku Bank nalicza odsetki ustawowe od dnia pobrania pożyczki (§ 5 ust. 2 rozporządzenia).

1.4. Zakres i forma działania товариств будownицтва społecznego

Towarzystwo Budownictwa Społecznego może być utworzone w formie spółki z o.o., spółki akcyjnej, spółdzielni osób prawnych. Towarzystwo prowadzi działalność na obszarze określonym w umowie lub statucie towarzystwa (art. 24 ust. 1 ustawy). Do towarzystwa budownictwa społecznego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu spółek handlowych lub prawa spółdzielczego (art. 23 ust. 1 i 2 ustawy). Dochody towarzystwa nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników lub członków. Przeznacza się je w całości na działalność statutową towarzystwa (art. 24 ust. 2 ustawy). Zgodnie z art. 25 ustawy w towarzystwie powołuje się radę nadzorczą. Gmina lub gminy, na których obszarze działa towarzystwo są uprawnione do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej towarzystwa. Nazwa towarzystwa oprócz wyrazów wskazujących na jego formę organizacyjną, powinna zawierać wyrazy „towarzystwo budownictwa społecznego” lub skrót „TBS” i mogą być używane wyłącznie w odniesieniu do towarzystw budownictwa społecznego w rozumieniu przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 26 ustawy).

Zgodnie z art. 27 ustawy przedmiotem działania товариств будownицтва społecznego jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Towarzystwo może również nabywać budynki mieszkalne, przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu, wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach towarzystwa, sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd budynkami mieszkalnymi nie stanowiącymi jego własności, prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą.

¹⁷ Dz. U. Nr 82 poz. 522 ze zm.

Pracodawca działając w celu uzyskania mieszkań dla swych pracowników, a także inne osoby, które mają interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie, mogą z TBS zawierać umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych mieszkań (art. 29 ustawy).

Umowa najmu może przewidywać obowiązek wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, istniejących w dniu opróżnienia lokalu, w wysokości nie przekraczającej 10 % wartości odtworzeniowej lokalu w dniu zawarcia umowy (art. 32 ustawy).

Kryteria i tryb przeznaczania mieszkań dla konkretnych najemców określa umowa spółki albo statut towarzystwa (art. 31 ust. 1 ustawy).

1.5. Działalność inwestycyjna spółdzielni mieszkaniowych

Kredyty ze środków Funduszu udzielone spółdzielni mieszkaniowej na budowę lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem mogą być wynajęte lub przydzielone na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu wyłącznie osobom fizycznym, o których mowa w art. 30 ustawy. Lokale mieszkalne w budynku wzniesionym przy wykorzystaniu kredytu, o którym mowa wyżej nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność ani przydzielone na zasadach spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Udzielenie spółdzielni mieszkaniowej kredytu na finansowanie kosztów budowy mieszkań przydzielanych na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu może nastąpić, jeżeli statut spółdzielni nie dopuszcza możliwości przekształcenia tego prawa na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Zmiana statutu w tym zakresie jest niedopuszczalna (art. 20 ustawy).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁸ przedmiotem działalności spółdzielni może być m.in. budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków spółdzielni lokatorskich praw do znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych, budowanie lub nabywanie budynków w celu wynajmowania lub sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu.

Przepis art. 3 ust. 1 i 2 ww. ustawy wskazuje, że członkiem spółdzielni może być osoba fizyczna, nawet w przypadku gdy nie posiada zdolności do czynności prawnych lub posiada tę zdolność ograniczoną, jak też oboje małżonkowie, również gdy spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego albo prawo odrębnej własności lokalu przysługuje tylko jednemu z nich. Artykuł 4 ust. 3 tej ustawy określił obowiązek członków spółdzielni, oczekujących na lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, uczestnictwa w kosztach budowy lokali przez wnoszenie wkładów mieszkaniowych lub budowlanych i w innych zobowiązaniach spółdzielni związanych z budową zgodnie z postanowieniami statutu.

Przepis art. 19 § 1 i § 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze¹⁹ wskazuje, że członek spółdzielni obowiązany jest do wniesienia wpisowego oraz zadeklarowanych udziałów stosownie do postanowień statutu, jak również uczestniczyć w pokrywaniu jej strat do wysokości zadeklarowanych udziałów.

1.6. Zasady najmu lokali

Przepis art. 30 ust. 1 i 1a ustawy określa zasady najmu lokali w zasobach TBS. Towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny wyłącznie osobie fizycznej, jeśli osoba ta

¹⁸ Dz.U z 2001 Nr 4, poz. 27 ze zm.

¹⁹ Dz.U z 1995 Nr 54, poz. 288 ze zm.

oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania spełniają następujące warunki: nie posiadają tytułu prawnego, w dniu objęcia lokalu do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, a dochód gospodarstwa domowego, w dniu zawarcia umowy najmu, nie przekracza 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, ogłoszonego przed dniem zawarcia umowy najmu, więcej niż: o 20 % w jednoosobowym gospodarstwie domowym, o 80 % w dwuosobowym gospodarstwie domowym, o dalsze 40 % na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób. TBS może wynająć lokal mieszkalny w swoich zasobach także osobie, która posiada (lub osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego) tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości, jeśli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem pracy przez członka gospodarstwa domowego w pobliżu miejsca położenia zasobów TBS, w których znajduje się lokal, o którego wynajem się ubiega.

Przepisem art. 40 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych²⁰ określono pojęcie „gospodarstwo domowe”, przez które należy rozumieć gospodarstwo prowadzone przez osoby stale razem zamieszkujące. Przy czym podstawę obliczenia dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego stanowi suma dochodów członków tego gospodarstwa, które zostały osiągnięte w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 i 4 ustawy najemca ma obowiązek składać towarzystwu, raz na dwa lata, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, deklarację o średnim dochodzie miesięcznym przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim, jak również informować towarzystwo niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Najemca lub osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego, jest obowiązana, na żądanie towarzystwa, przedstawić zaświadczenie właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz osoby zgłoszone przez nią do wspólnego zamieszkania. W razie gdy najemca nie złoży deklaracji w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku TBS może wypowiedzieć umowę najmu (art. 30 ust. 5 pkt. 1 ustawy). Art. 30 ust. 5 pkt 2 ustawy z kolei obliuguje towarzystwo do wypowiedzenia, takiej umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku, gdy najemca w deklaracji złoży niezgodne z prawdą oświadczenia. Po rozwiązaniu umowy użytkownik lokalu jest zobowiązany płacić towarzystwu miesięczne odszkodowanie w wysokości 200 % czynszu miesięcznego, jaki płaciłby gdyby umowa nie została rozwiązana. Taki tryb stosuje się odpowiednio, gdy najemca uzyskał tytuł prawny do innego lokalu w tej samej miejscowości (art. 30 ust. 6 ustawy).

Wzór deklaracji Rada Ministrów określiła rozporządzeniem z dnia 27 kwietnia 1999 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych²¹.

1.7. Zadania Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarki mieszkaniowej jest Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Minister właściwy do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa UMiRM (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy).

²⁰ J.t. Dz.U z 1998 Nr 120, poz. 787 ze zm. – uchylona z dniem 10.07.2001 r. – wejście w życie ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71 poz. 733)

²¹ Dz.U. Nr 40, poz. 403 ze zm. – uchylone z dniem 1.01.2002 r. – wejście w życie ustawy z dnia 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71 poz. 734)

Do zakresu działania Prezesa UMiRM zgodnie z art. 33b ustawy należy m.in. realizowanie polityki mieszkaniowej, opracowywanie i wdrażanie systemów finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Przepis art. 22 ustawy dał prawo Prezesowi UMiRM do wprowadzenia swoich dwóch przedstawicieli do składu Rady Nadzorczej Banku Gospodarstwa Krajowego sprawującej nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu, współpracy przy sporządzaniu przez BGK planu finansowego Funduszu, zapoznawania się z informacjami o realizacji planu finansowego Funduszu, które BGK przekazuje Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale. Informacje te zawierają również dane o liczbie i kwotach kredytów i pożyczek udzielonych na poszczególne cele.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy Prezes UMiRM zatwierdza umowę lub statut towarzystwa, a także wszelkie ich zmiany.

Rozporządzeniem z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa²² Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa kierował działami architektura i budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, rozwój regionalny.

1.8. Realizacja zadań finansowanych z udziałem środków publicznych

Do realizacji przez spółdzielnie mieszkaniowe przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych z udziałem środków KFM mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych²³. Przepisem art. 4 ust. 1 pkt 5 określono, że ustawę stosuje się do zamówień publicznych udzielanych przez m.in. spółdzielnie, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi.

Od dnia 26 października 2001 r. do stosowania ustawy o zamówieniach są obowiązane również inne podmioty niż wymienione w art. 4 ust. 1, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych (art. 4 ust. 2)²⁴.

²² Dz. U. Nr 50 poz. 589. Z dniem 20 października 2001 r. działy administracji rządowej, którymi kierował Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa przejął Minister Infrastruktury powołany rozporządzeniem przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 122 poz. 1336)

²³ J.t. Dz. U. z 1998 Nr 119, poz. 773 ze zm.

²⁴ Zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt. 4 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. (Dz. U. z 2001 Nr 76, poz. 813)

2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

W Polsce od wielu lat utrzymuje się kryzys w budownictwie mieszkaniowym, który zaczął się pod koniec lat osiemdziesiątych²⁵. Liczba mieszkań oddawanych do użytku systematycznie malała, o czym świadczą wielkości podane w poniższej tabeli²⁶.

Tabela nr 1
(w tys.)

Rok	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I połowa 2001
L. mieszkań oddanych do użytku	217,1	134,2	67,1	62,1	73,7	80,6	82,0	87,8	47,4

Dopiero w roku 1997 tendencja spadkowa została zatrzymana i liczba mieszkań oddawanych do użytku zaczęła wzrastać. Wzrost ten, w stosunku do roku poprzedniego, wynosił w roku 1997 – 18,6 %, w 1998 – 9,3 %, w 1999 – 1,7 %. Wyniki roku 2000 wskazują, że liczba ta w porównaniu do roku 1999 wzrosła o 7,1 %. Natomiast liczba mieszkań oddanych do użytku w I połowie 2001 r. w porównaniu z analogicznym okresem 2000 r. wzrosła o 38,2 %. Przy czym w końcu 2000 r. w budowie znajdowało się 710,4 tys. mieszkań, tj. więcej niż w końcu: 1990 r. o 38,1 % i 1999 r. o 5,7 %, jednak w 2000 r. rozpoczęto budowę 125,8 mieszkań, tj. mniej niż w 1990 r. o 13,7 % i mniej niż w 1999 r. o 7,2 %.

Liczba mieszkań oddanych do użytku w 2000 r. na 1000 ludności wynosiła 2,3 (w miastach - 2,9; na wsi – 1,2)²⁷, a w roku 1999 – 2,1 (w miastach – 2,7; na wsi – 1,1), co oznacza wzrost o 9,5 %²⁸.

Liczba gospodarstw domowych²⁹, wg spisu ludności, wynosiła w 1988 roku 11 970 tys., a w 1995 – 12.501 tys. Tymczasem liczba mieszkań zamieszkałych (na podstawie spisów) wynosiła odpowiednio 10.717 tys. i 11.056 tys., wg stanu na dzień 31 grudnia 2000 r. liczba ta wynosiła 11.845 tys. Wobec czego deficyt mieszkaniowy w okresie objętym kolejnymi spisami wynosił 1.253 tys. i 1.445 tys. tj. zwiększył się o 15,3 %.

Wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową w latach 1995 - 2000 przekraczały 2 mld zł³⁰. Udział tych wydatków w wydatkach budżetu państwa ogółem sukcesywnie malał, z wyjątkiem roku 2000, gdy wzrósł z 1,5 % na 1,7 %. Udział wydatków na cele mieszkaniowe do PKB wynosił od 1,3 w 1994 r. do 0,4 w 2000 r., tj. zmniejszył się więcej niż trzykrotnie. Większość środków z budżetu państwa przeznaczonych było na wydatki związane z dawnymi zobowiązaniami państwa, tj. na wykup odsetek od kredytów

²⁵ W okresie 1950 – I połowa 2001 r. najwyższą liczbę mieszkań wynoszącą 283,6 tys. oddano do użytku w 1978 r., co dawało 8,4 mieszkania na 1000 ludności.

²⁶ Źródło: „Kryzys mieszkaniowy w Polsce i możliwości jego przezwyciężenia”. Ekspertyza przygotowana na zamówienie Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów przez doc. dr Hannę Kulesza – IGM oraz dane GUS.

²⁷ Źródło: Mały rocznik statystyczny Polski 2001. GUS i „Biuletyn statystyczny nr 8”. GUS.

²⁸ Dla przykładu w 1997 r. liczba mieszkań oddanych do użytku wynosiła 1,9 (w miastach – 2,3; na wsi 1,3)

²⁹ Wg GUS: „gospodarstwa domowe, stanowiące sektor instytucjonalny w rachunkach narodowych, tworzą osoby fizyczne lub grupy osób fizycznych wspólnie zamieszkujących i wspólnie utrzymujących się (łącznie dochody, wydatki i majątek) oraz gospodarstwa zbiorowe (np. mieszkańcy domów pomocy społecznej), które ujmowane są wyłącznie w zakresie osób fizycznych stale przebywających w domach pomocy społecznej, otrzymujących emeryturę lub rentę.

³⁰ w latach 1996 – 1998 przekroczyły 3 mld zł

mieszkaniowych i refundację premii gwarancyjnych oraz na wspomaganie gospodarstw domowych poprzez dotacje dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych. Wysokość wydatków budżetowych na sferę mieszkaniową w latach 1995 – 2000 wraz z ich przeznaczeniem na niektóre rodzaje wydatków zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela nr 2

Rok	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Udział w wydatkach B P (%)	3,1	3,1	2,7	2,4	1,5	1,7
Udział w PKB (%)	1,0	0,9	0,8	0,6	0,4	0,4
Wydatki BP (mld zł)	2,8	3,4	3,4	3,3	2,1	2,6
Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych	0,8	1,4	1,1	1,1	0,6	0,4
Refundacja premii gwarancyjnych	1,1	0,8	0,9	1,2	0,9	1,4
Dodatki mieszkaniowe	0,2	0,3	0,3	0,5	0,4	0,5

Środki budżetowe przeznaczone na budowę nowych mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, a więc na bezpośredni przyrost substancji mieszkaniowej, stanowiły w 2000 roku 9,4 % ogółem wydatków budżetu państwa na sferę mieszkaniową³¹.

Proces tworzenia warunków do poprawy gospodarowania istniejącymi zasobami i stymulowania budownictwa mieszkaniowego rozpoczął się w 1994 r. Sejm RP przyjął szereg rozwiązań legislacyjnych normujących proces inwestycyjny oraz stosunki własnościowe³². W roku 1995 Sejm uchwalił ustawę³³, która miała zatrzymać regres w budownictwie mieszkaniowym i stworzyć podstawy do jego rozwoju. Zostały uregulowane zagadnienia tworzenia i funkcjonowania kas mieszkaniowych oraz Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Po niespełna dwóch latach jej funkcjonowania została znowelizowana w sierpniu 1997 r. poprawiając warunki udzielania kredytu z KFM. Również w 1997 roku ogłoszona została ustawa³⁴, będąca alternatywą dla kredytu kontraktowego, określająca zasady działania kas oszczędnościowo-budowlanych oraz udzielania kredytów mieszkaniowych. Pomoc państwa na rzecz oszczędzających w kasie miała polegać na udzielaniu ze środków budżetowych, jeden raz w roku premii mieszkaniowej w wysokości 30 % zgromadzonych środków z ograniczeniem do trzykrotności ceny 1 m² budynku mieszkaniowego. Przy czym oszczędzający nie miał prawa do ulgi podatkowej w tym zakresie. Oprocentowanie udzielonego kredytu³⁵ nie mogło przekraczać o więcej niż 3 punkty procentowe oprocentowania od wkładów oszczędnościowych. Ustawa do dnia sporządzenia niniejszej Informacji nie została wdrożona.

Rząd starając się poprawić stan budownictwa mieszkaniowego opracował w roku 1998 „Średniookresową strategię sektorową: gospodarka przestrzenna, nieruchomości,

³¹ W roku 1995 – 2,1 %, w 1996 – 10,1 %, w 1997 – 6,5 %, w 1998 – 10,1 %, w 1999 – 7,1 %.

³² Ustawy z dnia: 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr , poz.), 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr , poz.), 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr , poz.), 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr , poz.), 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr , poz.)

³³ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654 ze zm.), znowelizowana ustawą z dnia 1 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 103, poz. 651) podwyższyła limit udzielanego kredytu do 70 % i wprowadziła instytucję umorzeń w wysokości 10% inwestycji po jej zakończeniu.

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U. Nr 85, poz. 538)

³⁵ udzielanego najwcześniej po 2 latach oszczędzania

budownictwo mieszkaniowe"³⁶, a następnie „Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999 – 2003”³⁷. W tym ostatnim dokumencie przedstawiono m.in. system wspierania nowego budownictwa czynszowego, a w tym „Program wspomagania budownictwa społecznego”, który został określony jako „kontynuacja” i nowy program, tj. „Socjalny Program Mieszkaniowy” z przeznaczeniem pomocy dla podmiotów zarządzających i prowadzących zakłady socjalne.

W proponowanym programie zakładano zasilenie KFM ze środków budżetowych w wysokości: 203.9 mln zł w 1999 roku, 200 mln zł w 2000 roku, 340 mln zł w 2001 roku oraz 410 mln zł w roku 2002. W rzeczywistości na KFM zostały przekazane środki w wysokości: 150 mln zł (73,6 % proponowanych nakładów) w roku 1999, 242,5 zł (121,2 % proponowanych nakładów) w roku 2000. Wysokość planowanych środków na rok 2001 wynosiła 254 mln zł, tj. 70,6 % środków planowanych w „Założeniach”³⁸.

Prawo człowieka do mieszkania i obowiązek zapewnienia przez państwo warunków do realizacji tego prawa stanowi ciągle ważny problem. Przyjmowane są rozwiązania, które pomagają złagodzić sytuację.

Bezpośrednie zasilanie środkami budżetowymi budownictwa mieszkaniowego jest jedną, nie jedyną formą jego subsydiowania przez budżet. Niemalą rolę w stymulowaniu budownictwa mieszkaniowego odegrał przede wszystkim wprowadzony system ulg podatkowych w postaci preferencyjnych stawek podatku VAT oraz umożliwienia odliczeń pierwotnie od dochodu, a następnie od podatku osób fizycznych. Wysokość odliczeń³⁹ została przedstawiona w poniższej tabeli:

Tabela nr 3

Rok	Odliczenia od dochodu (mln zł)	Odliczenia od podatku (mln zł)
1997	1.722,0	2.374,8
1998	3.983,4	2.250,0
1999	3.986,3	3.380,2

Stosowanie takich rozwiązań w niemalym stopniu przyczyniło się do wystąpienia tendencji rozwojowych w tej dziedzinie. Największą dynamikę rozwoju w budownictwie mieszkaniowym cechuje powstałe od kilku lat dwie nowe formy budownictwa, tj. budownictwo społeczne czynszowe⁴⁰, które w statystykach GUS występuje od 1996 r. oraz budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem, którego wyniki podawane są od 1993 r.

³⁶ Przyjęta została kierunkowo przez KERM w dniu 29 czerwca 1998 r.

³⁷ Przyjęte przez Radę Ministrów 13 lipca 1999 r.

³⁸ W projekcie ustawy budżetowej na 2002 r. przewiduje się zasilenie KFM środkami budżetowymi w wysokości 450 mln zł.

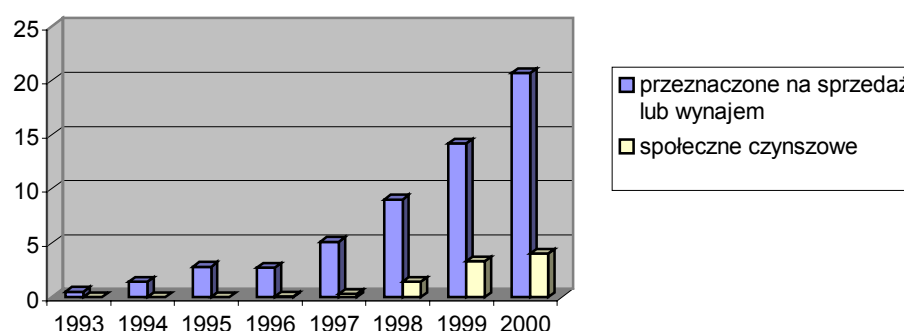
³⁹ Wg opracowania opublikowanego w „Biuletynie Informacyjnym UMiRM, nr 12/2001, za danymi Ministerstwa Finansów

⁴⁰ Wg określenia stosowanego przez GUS, który przyjął następującą definicję: „Budownictwo społeczne czynszowe dotyczy mieszkań realizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego (działające na zasadzie non profit), z wykorzystaniem kredytu z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”

Tabela nr 4

Efekty budownictwa mieszkaniowego w latach 1993 - 2000 (w tys.)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Liczba mieszkań oddanych do użytku, w tym:	94,4	76,1	67,1	62,1	73,7	80,6	82,0	87,8
– przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	0,5	1,4	2,8	2,7	5,1	9,0	14,2	20,7
– społeczne czynszowe	0	0	0	0,06	0,3	1,4	3,3	4,0

Liczba mieszkań oddanych do użytku w kategoriach:**Rysunek 1.** Liczba mieszkań oddanych do użytku.

Brak mieszkań o dostępnych cenach, a jednocześnie bezrobocie powodujące przenoszenie się ludności do ośrodków, w których szansa zdobycia zatrudnienia wydaje się być większa np. Warszawa, spowodowały wzrost zainteresowania rozwojem budownictwa na wynajem oferującego mieszkania o umiarkowanych czynszach. Czynniki te umożliwiły dynamiczny rozwój Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. W dwóch pierwszych latach jego działalności zainteresowanie było niewielkie, w kolejnym roku liczba udzielonych kredytów zwiększyła się czterokrotnie i w dalszym ciągu rośnie. W roku 2000 i I połowie 2001 r. popyt na preferencyjne kredyty kilkakrotnie przekroczył możliwości jego sfinansowania środkami budżetowymi.

Rozwój działalności kredytowej Krajowego Funduszu Mieszkaniowego przedstawia poniższa tabela⁴¹, uwzględniono kredyty przeznaczone na budowę, a także modernizację mieszkań na wynajem oraz z przeznaczeniem dla gmin.

Tabela nr 5

Lp	Kredyty udzielone w okresie	Ogółem kwota kredytów (w zł)	Ogółem liczba umów	Ogółem liczba mieszkań kredytowanych środkami KFM	Ogółem liczba mieszkań oddanych do użytku
1	1996 r. (zawarte umowy)	1 301 310.00	2	46	24
2	1997 r. (zawarte umowy)	40 261 903.90	17	973	417

⁴¹ Źródło: sprawozdania z działalności BGK za poszczególne okresy

3	1998 r. (zawarte umowy)	209 620 156.26	83	3185	1627
4	1999 r. (zawarte umowy)	484 870 105.38	164	6819	5048
5	2000 r. (zawarte umowy)	778 129 543.00	247	10126	8441
6	Razem 1996 - 2000	1 514 183 018.54	513	21.149	15.557
7	Razem 2001 rok	920.982,21	259	11.998	11.752

Ogółem w latach 1996-2001 ze środków KFM skredytowano budowę 33.147 mieszkań, z czego oddano do użytku 27.309 mieszkań.

Strukturę procentową oraz liczbę mieszkań budowanych przy wykorzystaniu kredytów udzielonych ze środków KFM w TBS i SM w poszczególnych latach przedstawia poniższa tabela (w zestawieniu uwzględniono rok podpisania umowy kredytowej):

tabela nr 6

Rok podpisania umowy kredytowej	TBS		SM	
	Liczba mieszkań	(%)	Liczba mieszkań	(%)
1996 – 1997	935	91,8	84	8,2
1998	2.105	66,1	1.080	36,9
1999	4.463	65,4	2.356	33,6
2000	7.306	72,2	2.820	27,8
2001	8.465	70,5	3.533	29,5
ŁĄCZNIE	23.274		9.873	

3. Istotne ustalenia kontroli

3.1. Wypełnianie przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy funkcji kredytowania budownictwa na wynajem

Z ustaleń przeprowadzonej kontroli wynika, że Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, realizując zadania wynikające z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w istotnym stopniu przyczynił się w okresie funkcjonowania do powiększenia zasobów mieszkalnych.

Uwzględniając natomiast wielkość środków, jakimi dysponował Fundusz w tym okresie, potrzeby towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych na kredyty, w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych związanych z budową lokali mieszkalnych na wynajem, nie zostały w pełni zaspokojone.

Powyższe spowodowało, że w analizowanych latach realizowano mniejszą liczbę inwestycji mieszkaniowych w stosunku do potrzeb oraz przygotowania towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych do realizowania tych przedsięwzięć inwestycyjnych przy udziale środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Brak wystarczających środków w dyspozycji Funduszu na realizację powyższych celów świadczy o braku możliwości pełnej realizacji zadań przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Niedosyt środków finansowych ogranicza dynamikę rozwoju działalności KFM i powoduje, że Fundusz nie może wpłynąć na obniżenie wielkości deficytu mieszkaniowego w stopniu, jaki byłby możliwy przy zrealizowaniu wszystkich wniosków kredytowych, które zostały złożone w BGK.

3.1.1. Organizacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Zadania związane z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego realizuje Bank Gospodarstwa Krajowego w Warszawie.

Z ustaleń kontroli wynika, że BGK wypełniając zadania nałożone ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego utworzył⁴² w dniu 11 stycznia 1996 r. komórkę organizacyjną Banku pod nazwą „Departament Krajowego Funduszu Mieszkaniowego” odpowiedzialną za realizację zadań związanych z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Ulokowanie Funduszu w Banku, który w 1996 r. nie posiadał oddziałów terenowych powodowało utrudnienia w ubieganiu się o kredyty ze środków Funduszu. Najwyższa Izba Kontroli zwracała na to uwagę, po przeprowadzeniu kontroli w zakresie działalności KFM w 1997 r.

Bank Gospodarstwa Krajowego w celu usprawnienia załatwiania spraw związanych z obsługą kredytu, uwzględniając wzrost liczby udzielanych kredytów w poszczególnych latach, podjął działania organizacyjne polegające na:

- 1) przeprowadzeniu reorganizacji struktury Departamentu KFM, w ramach której:

⁴² Uchwałą Nr 3/96 Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 11 stycznia 1996 r.

- z dniem 25 listopada 1997 r. (po ponad rocznej działalności) Zarząd BGK podjął uchwałę o włączeniu do struktury Departamentu Wydziału Obsługi Pożyczek i Kredytów Powodziowych, samodzielnego stanowiska do pracy w terenie i stanowiska obsługi Departamentu (w skład Departamentu z chwilą jego utworzenia wchodził Wydział Kredytowy i Ekonomiczny),
 - z dniem 3 czerwca 1998 r. w regulaminie organizacyjnym wprowadzono zmianę polegającą na utworzeniu Wydziału Administracji Kredytami, a także rozdzieleniu Wydziału Obsługi Pożyczek i Kredytów Powodziowych na Wydział Realizacji Pożyczek i Kredytów Powodziowych oraz Wydział Spłat Pożyczek i Kredytów Powodziowych⁴³.
 - z dniem 7 października 2000 r. w strukturę Departamentu włączono komórki terenowe pod nazwą Punkty Obsługi KFM⁴⁴. Na dzień 30 czerwca 2001 r. działały 3 Punkty Obsługi KFM: w Krakowie utworzony w dniu 31 grudnia 1998 r.⁴⁵, w Poznaniu, utworzony z dniem 5 stycznia 1999 r.⁴⁶ i w Szczecinie, z dniem 7 czerwca 1999 r.⁴⁷. Natomiast utworzony w dniu 7 września 2000 r. Punkt Obsługi KFM w Pile został zlikwidowany w dniu 29 czerwca 2001 r. w związku z rozpoczęciem działalności w tym mieście Oddziału BGK, który kontynuuje zadania w zakresie obsługi KFM.
- 2) przekazaniu zadań KFM do realizacji przez: Oddział BGK we Wrocławiu, który prowadzi obsługę pożyczek i kredytów powodziowych. Zadania te zostały przejęte przez Oddział z Departamentu KFM w marcu 1999 r.,
 - 3) zawarciu w dniu 20 kwietnia 2000 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego umowy z Bankiem Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego S.A. (Bud-Bank S.A.) o współpracy przy wykonywaniu czynności towarzyszących udzielaniu kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Na podstawie tej umowy działalność w zakresie obsługi kredytów ze środków KFM podjęły i obecnie ją prowadzą Oddziały Bud-Banku S.A. w: Toruniu, Katowicach, Rzeszowie, Gdańsku i Gdyni. Pracownicy tych oddziałów, w okresie od kwietnia do listopada 2000 r. oraz w maju 2001 r., zostali przeszkoleni przez Departament KFM w zakresie zasad i warunków kredytowania ze środków KFM. W umowie o współpracy z Bud-Bankiem określono zakres działania przewidziany dla Punktów Obsługi KFM.
 - 4) przeniesieniu części zadań Departamentu KFM do I Oddziału Banku⁴⁸. Zarząd BGK w dniu 9 sierpnia 2000 r. zatwierdził harmonogram, przewidujący przemieszczenie niektórych zadań Departamentu KFM do I Oddziału Banku do dnia 31 marca 2001 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że w wyniku opóźnienia w realizacji prac nad systemem SAK-KFM nie został dotrzymany termin przesunięcia niektórych zadań Departamentu KFM do oddziałów Banku.

Zgodnie z harmonogramem przemieszczenie działalności operacyjnej z Departamentu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego do oddziałów BGK miało nastąpić do dnia 31 marca 2001 r.⁴⁹. W wyniku opóźnień w wykonaniu systemu SAK- KFM przesunięto termin zakończenia reorganizacji Departamentu KFM na przełom III i IV kwartału 2001 r.

⁴³ Uchwałę Nr 85/98 z dnia 3 czerwca 1998 r. Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego

⁴⁴ uchwałę Nr 142/98 Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 7 października 1998 r.

⁴⁵ Uchwałę Nr 197/98 Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 31 grudnia 1998 r.

⁴⁶ Uchwałę Nr 2/99 Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 5 stycznia 1999 r.

⁴⁷ Uchwałę Nr 92/99 Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 7 czerwca 1999 r.

⁴⁸ Uchwałę Nr 130/2000 z dnia 9 sierpnia 2000 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia Harmonogramu przemieszczenia działalności operacyjnej z Departamentu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego do oddziałów Banku.

⁴⁹ SAK-KFM – system administrowania kredytami udzielonymi ze środków KFM. Umowa na wykonanie systemu została podpisana pomiędzy BGK a firmą WONLOK S.A. w dniu 4 czerwca 1999 r. . Bank

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu sprawuje Rada Nadzorcza BGK, w składzie poszerzonym o dwóch przedstawicieli Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Kontrola wykazała, że w skład Rady Nadzorczej Banku Gospodarstwa Krajowego w badanym okresie wchodziło 9 osób, w tym 2 przedstawicieli Prezesa UMiRM.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie 2000 r. – I półrocze 2001 r. odbyło się 9 posiedzeń Rady Nadzorczej w dniach: 6 stycznia 2000 r., 17 lutego 2000 r., 18 kwietnia 2000 r., 27 lipca 2000 r., 23 października 2000 r., 18 grudnia 2000 r., 15 lutego 2001 r., 23 kwietnia 2001 r., 25 czerwca 2001 r. Na 7 (77,8 % ogółu posiedzeń w badanym okresie) spośród 9 posiedzeń Rada omawiała zagadnienia związane z Funduszem lub działalnością Banku w ramach obsługi Funduszu.

W okresie 2000 r. – I półrocze 2001 r. odbyło się 82 posiedzenia Zarządu, z tego 56 w roku 2000, a 26 w I połowie 2001 r. Na 64 spośród 82 posiedzeń (78,0% ogółu posiedzeń w badanym okresie) Zarząd omawiał zagadnienia związane z Funduszem lub działalnością Banku w ramach obsługi Funduszu. Posiedzenie Zarządu w dniu 7 lipca 2000 r. w całości poświęcone było sprawom Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Na posiedzeniach Zarządu BGK najczęściej poruszonymi tematami związanymi z KFM były: pozabudżetowe źródła zasilania KFM, zmiany w organizacji Banku dotyczące obsługi Funduszu, plany finansowe, trudności finansowe KFM, wynik finansowy Banku.

3.1.2. Źródła finansowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Zgodnie art.17 ust. 1 z dnia 26 października 1995 r. ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego na Fundusz składają się:

- środki budżetowe określone w ustawie budżetowej,
- odsetki od udzielonych kredytów i pożyczek,
- odsetki od lokat środków Funduszu w bankach,
- wpływy ze sprzedaży bankom hipotecznym wierzytelności z tytułu kredytów udzielonych ze środków Funduszu,
- wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski bądź gwarantowane przez Skarb Państwa oraz w listy zastawne emitowane na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych,
- darowizny i zapisy,
- inne wpływy.

W roku 2000 Fundusz dysponował ogółem środkami w wysokości 966.726,00 tys. zł, a w I półroczu 2001 r. w wysokości 459.249,78 tys. zł.

Ustalenia kontroli wykazały, że większość środków, z których została sfinansowana działalność kredytowa Funduszu w latach 1996 – I półrocze 2001 stanowiły środki budżetowe.

W tym okresie Fundusz otrzymał z budżetu państwa środki w wysokości 1.570.920 tys. zł, z czego w 2000 r. – 242.495 tys. zł, a w I połowie roku 2001 – 217.869 tys. zł.

Na pozostałe środki Funduszu składały się przychody uzyskiwane przez Bank z lokowania wolnych środków i działalności kredytowej Funduszu. W 2000 r. uzyskano przychody w kwocie 106.639 tys. zł, co stanowiło 44 % wielkości dotacji budżetowej przekazanej w 2000 r. W I półroczu 2001 r. przychody Funduszu wynosiły 37.850 tys. zł

Na przychody Funduszu w okresie 2000 r. – I połowa 2001 r. składały się :

- *odsetki od inwestycji na rynku kapitałowym – 70.721 tys. zł w 2000 r. i 11.822 tys. zł w I połowie 2001 r. (w 1999 r. wynosiły 91.372 tys. zł),*
- *odsetki od kredytów i pożyczek – 34.763 tys. zł w 2000 r., 25.043 tys. zł – w I połowie 2001 r. (11.823 tys. zł w 1999 r.).*
- *rozwiązanie rezerw celowych 1.143 tys. zł w 2000 r., 982 tys. zł w I połowie 2001 r. (2.294 tys. zł w 1999 r.),*
- *inne przychody – 12 tys. zł w 2000 r., 3 tys. zł w I połowie 2001 r. (13 tys. w 1999 r.)*

Wielkość funduszy własnych Krajowego Funduszu Mieszkaniowego według stanu na koniec roku 1999 i 2000 oraz na dzień 30 czerwca 2001 r. przedstawia poniższa tabela:

(w tys. zł)

Wyszczególnienie	Stan Funduszu na 31.12.99	2000 r.		Stan Funduszu na 31.12.00	2001 r.		Stan Funduszu na 30.06.01
		Plan	Wykonanie		Plan do 30.06.01	Wykonanie do 30.06.01	
1	2	3	4	5	6	7	8
Stan KFM ogółem, z tego:	1.336.403	294.218	258.462	1.594.864	97.772	239.590	1.826.738
<u>Zwiększenia ogółem</u>	<u>1.343.223</u>	<u>322.196</u>	<u>309.454</u>	<u>1.652.677</u>	<u>174.645</u>	<u>269.187</u>	<u>1.921.864</u>
Środki z budżetu państwa	1.102.920	244.000	242.495	1.345.415	117.000	217.869	1.563.284
Środki z FRBM	7.636	-	-	7.636	-	-	7.636
Środki z podziału wyniku finansowego	232.667	-	-	299.626	-	-	350.944
Wypracowany zysk za poprzedni rok, w tym:	-	78.196	66.959	-	57.645	51.318	-
<u>Zmniejszenia ogółem</u>	<u>-29.775</u>	<u>-42.892</u>	<u>-56.207</u>	<u>-85.982</u>	<u>-92.598</u>	<u>-29.597</u>	<u>-123.296</u>
Dotacje powodziowe dla gmin	-3.783	-1.844	-73	-3.856	-	-	-3.856
Umorzenia kredytów	-25.992	-41.048	-56.134	-82.126	-92.598	-29.597	-119.440
Fundusz ryzyka kredytowego	22.955	14.914	5.215	28.170	15.725	-	28.170

Bank w okresie 2000 – I połowa 2001 pozyskał środki finansowych inwestując wolne środki Funduszu w bony skarbowe i bony pieniężne NBP, lokaty międzybankowe oraz w obligacje Skarbu Państwa.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2000 r. z kwartału na kwartał zmniejszała się ilość wolnych środków Funduszu zainwestowanych na rynku kapitałowym. I tak:

- stan wolnych środków lokowania wynosił na dzień: 31 marca 2000 r. - 525.846 tys. zł, 30 czerwca 2000 r. – 453.843 tys. zł, 30 września 2000 r. – 383.067 tys. zł, 31 grudnia 2000 r. – 168.381 tys. zł.

Kontrola ustaliła, że stan wolnych środków Funduszu na dzień 30 czerwca 2001 r. wynosił 16.099,9 tys. zł, co stanowiło 15,4 % planu ustalonego w wysokości 104.523,7 tys. zł. Kwoty środków, którymi dysponował Fundusz w okresie 2000 r. – I połowa 2001r. przedstawia w poniższa tabela:

Tabela nr 7
(w tys. zł)

Specyfikacja pozycji		Rok 2000	Rok 2001-I półrocze
I.	Stan środków do dyspozycji		
1.	środki pieniężne do inwestowania na początek okresu	64 617,13	26 859,22
2.	lokaty w dłużnych papierach wartościowych	505 316,36	141 521,87
3.	dotacja budżetowa	242 495,00	217 869,00
4.	Przychody gotówkowe	105 496,07	36 867,72
5.	Spląty kapitału	49 374,46	30 643,74
6.	zasilenie z rynku międzybankowego	0,00	6 000,00
	pozostałe pozycje korygujące stan środków pieniężnych ⁵⁰	-573,02	-511,77
	Środki do dyspozycji ogółem	966 726,00	459 249,78
II.	Wykorzystanie środków		
	Wyплаты transz kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane	733 798,84	400 754,20
1.	wypłaty kredytów i pożyczek powodziowych	8 056,28	4 235,38
2.	wypłaty na infrastrukturę techniczną	26 460,13	565,85
3.	Koszty opłacone	17 863,71	7 932,47
4.	udzielone dotacje dla gmin	73,00	0,00
5.	odpisy z zysku na fundusz zapasowy i premie	11 447,93	29 342,73
6.	zmiana stanu rezerw na remonty i inwestycje Banku	278,01	192,78
7.	wydatki inwestycyjne	367,00	126,40
8.	ogółem wydatki	798 344,90	443 149,81
III.	pozostałość środków pieniężnych na koniec okresu	168 381,10	16 099,97

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2000 r. przychody zostały wykonane w wysokości 106,6 mln zł, co stanowiło 104,6 % planu, a koszty zaplanowano w wysokości 21,8 mln zł, co stanowiło 91,8 % planu, w tym koszty osobowe obejmujące koszty wynagrodzeń pracowników bezpośrednio zatrudnionych przy realizacji zadań KFM wykonano w wysokości 4,4 mln zł, co stanowiło 91,5 % planu. W I połowie 2001 r. przychody zostały wykonane w wysokości 37,8 mln zł, co stanowiło 116 % planu. Koszty zaplanowano w wysokości 11,4 mln zł, co stanowiło 81,6 % planu, w tym koszty osobowe obejmujące koszty wynagrodzeń pracowników bezpośrednio zatrudnionych przy realizacji zadań KFM zostały wykonane w wysokości 2,3 mln zł, co stanowiło 83 % planu.

Kontrola wykazała, że Bank w celu obniżenia kosztów funkcjonowania Funduszu zmniejszył w 2000 r. m.in. wydatki na promocję i reklamę o 506,8 tys. zł w stosunku do kwoty planowanej na ten rok. Koszty funkcjonowania Funduszu były niższe od planowanych. I tak:

- w 2000 r. wyniosły 21.778 tys. zł. W 2000 r. plan kosztów został wykonany w 91,8%,
- w I połowie 2001 r. – 11.431 tys. zł, do dnia 30 czerwca 2001 r. plan kosztów został wykonany w 30,2%.

⁵⁰ pozostałe pozycje korygujące dotyczą salda zarachowanych do danego okresu, a zapłaconych w okresie następnym odsetek od klientów i kosztów zarachowanych do danego okresu, a zapłaconych w okresach następnych, np.: podatki i narzuty od wynagrodzeń, opłaty za usługi itp.

Niższe niż planowane wykonanie kosztów wynikało z niższego niż zakładano wykonania kosztów reprezentacji i reklamy (50,1% planu w 2000 r. i 11,6% w I półroczu 2001 r.) oraz kosztów rzeczowych (57,7% planu w 2000 r. oraz 26,5% w I półroczu 2001 r.).

W trakcie kontroli ustalono, że z planowanej na promocję i reprezentację w 2000 r. kwoty 1.016 tys. zł wydatkowano 509,2 tys. zł, natomiast z zaplanowanej na 2001 r. kwoty 468,5 tys. zł do dnia 30 czerwca 2001 r. wydatkowano 54,5 tys. zł.

Kwoty zaoszczędzone na działaniach promocyjnych, zostały przeznaczone na inne cele w ramach planu finansowego Funduszu.

Kontrola wykazała, że Plan Finansowy Funduszu był uzgadniany z Urzędem Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stosownie do art. 22 ust. 2 i 2a ustawy, a kwartalne sprawozdania z jego realizacji przedkładano Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, plan finansowy KFM, opracowany w porozumieniu z Prezesem UMiRM oraz Ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, jest wyodrębniony z planu finansowego Banku Gospodarstwa Krajowego.

W dniu 14 kwietnia 2000 r. Prezes Zarządu BGK przekazał Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zatwierdzony przez Radę Nadzorczą plan finansowy KFM na rok 2000, który był wcześniej uzgodniony z Prezesem UMiRM. Pismem z dnia 16 marca 2001 r. Prezes Zarządu BGK przesłał p.o. Prezesa UMiRM uprzednio uzgodniony zatwierdzony plan finansowy KFM na rok 2001.

Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy BGK przekazuje Prezesowi UMiRM, w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, kwartalne informacje o realizacji planu finansowego Funduszu, zawierające również dane o liczbie i kwotach kredytów i pożyczek udzielonych na poszczególne cele.

Kontrola wykazała, że kwartalne informacje o realizacji planu finansowego Funduszu były terminowo sporządzane i przesyłane przez Prezesa Zarządu BGK lub Wiceprezesa Zarządu BGK do Prezesa UMiRM.

3.1.3. Rozpatrywanie wniosków kredytowych

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1996 – I półrocze 2001 r. ogółem w Banku Gospodarstwa Krajowego zostało złożonych 1216 wniosków kredytowych.

W roku 2000 zostało złożonych 147 wniosków kredytowych na kwotę 849.981,3 tys. zł. Według stanu na dzień 31 grudnia 2000 r. w ewidencji prowadzonej przez BGK zarejestrowanych było 448 wniosków o udzielenie kredytów ze środków Funduszu na łączną kwotę 2.062,9 mln zł (w tym 12,8 mln zł na budowę infrastruktury technicznej). Na rozpatrzenie oczekiwało 181 wniosków o kredyty na budowę 11.621 mieszkań na łączną kwotę kredytu wynoszącą ponad 1.037.320 tys. zł, z tego w grudniu 2000 r. złożonych zostało 118 wniosków na kwotę 684.141 tys. zł.

W I półroczu 2001 r. złożonych zostało w BGK 258 wniosków kredytowych na kwotę 1.051.081 tys. zł na budowę 12.412 mieszkań. Z puli złożonych wniosków – 243 wnioski kredytowe na kwotę 1.033.046 tys. zł dotyczyły kredytów na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, 15 wniosków na kwotę 18.035 tys. zł na budowę infrastruktury technicznej.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2001 r. w trakcie przygotowania do podpisania umowy (weryfikacja wniosków i przedłożonej dokumentacji) znajdowało się 15 wniosków

kredytowych na kwotę 40.265 tys. zł z przeznaczeniem na budowę 539 mieszkań, z czego do udzielenia kredytów zakwalifikowanych zostało 7 wniosków kredytowych na kwotę 40.200 tys. zł w związku z budową 493 mieszkań. Na rozpatrzenie (nie rozpoczęto procedury weryfikacji) oczekiwały 543 wnioski o udzielenie kredytu ze środków KFM na kwotę 2.603.195,8 tys. zł, co stanowiło 133,9 % kwoty kredytów udzielonych w okresie 1996 – I połowa 2001 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że zapotrzebowanie na kredyty wynikające ze złożonych wniosków wynosiło na dzień 31 grudnia 2000 r. - 2.062.900 tys. zł, a na dzień 30 czerwca 2001 r. - 2.603.195,8 tys. zł, a wysokość wolnych środków, jakimi dysponował Fundusz wynosiła na koniec 2000 r. 168.381,10 tys. zł, tj. 8,2 % zapotrzebowania, a na koniec I półrocza 2001 r. 16.099,97 tys. zł, tj. 0,6 % zapotrzebowania na kredyty.

Kontrola ustaliła, że już w dniu 11 sierpnia 2000 r. Bank informował Prezesa UMiRM o sytuacji Funduszu, w której zobowiązania są wyższe od środków, którymi dysponuje Fundusz. Na przykład:

- *W piśmie z dnia 11 sierpnia 2000 r. BGK informował, że na dzień 31 lipca zobowiązania Funduszu są wyższe o 59.252 tys. zł od wolnych środków, którymi dysponuje KFM. zobowiązania wynosiły 431.383 tys. zł, wolne środki wynosiły 372.131 tys. zł. Pismo zostało przekazane Prezesowi UMiRM na skutek podjętej decyzji o zmniejszeniu limitu wydatków planowanych w budżecie na zasilenie Funduszu w wysokości 65.160 tys. zł.*
- *W informacji o realizacji planu finansowego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego za 3 kwartały 2000 r., Bank zawiadomił Prezesa UMiRM o ujawnionym w drugiej połowie 2000 r. wysokim zapotrzebowaniu na kredyty udzielane ze środków KFM, podając, że w ciągu trzech kwartałów 2000 roku udzielono ogółem 153 kredyty na łączną kwotę 525.148,14 tys. zł. Z tego na III kwartał przypadało 58 kredytów na łączną kwotę 220.868 tys. zł (42% kwoty udzielonej). Oznaczało to, że plan kredytowy za trzy kwartały 2000 r. wykonany został w 130,04%. Bank zakładał, iż KFM nie będzie dysponować w IV kwartale 2000 r. środkami umożliwiającymi stałe prowadzenie akcji kredytowej, stosownie do ujawnionego popytu. BGK szacował niedobór środków na kwotę 260.587 tys. zł. W związku z uzyskaną informacją, Prezes Urzędu, cofnął podjętą w lipcu 2000 r., decyzję o zmniejszeniu dotacji dla Funduszu. W rzeczywistości dotację przekazano w wysokości 242.495 tys. zł, czyli 99,4% kwoty zapisanej (244.000 tys. zł.) w planie finansowym KFM na 2000 rok. Ponadto Prezes UMiRM podjął działania celem opracowania systemu ubiegania się o środki KFM w warunkach nadwyżki popytu na środki KFM nad ich podażą. Natomiast w I kwartale 2001 r. złożone zostały kolejne 154 wnioski o kredyty ze środków KFM na kwotę 639.064,99 zł, co stanowiło 77,6% kwoty kredytów planowanej do udzielenia w 2001 roku, spowodowało to, że według stanu na dzień 31 marca 2001 r. na rozpatrzenie oczekiwało łącznie 518 wniosków na łączną kwotę 2.412,28 mln zł, w związku z budową 27.525 mieszkań.*

W kontroli ustalono, że w dniu 27 listopada 2000 r. Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa poinformował, Prezesa BGK o wyrażeniu zgody na udzielanie kredytów pod kwotę 67.000 tys. zł, stanowiącą około 1/3 wydatków ujętych w projekcie budżetu państwa na 2001 rok na zasilenie Funduszu.

W toku kontroli ustalono, że BGK poinformował Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w dniu 29 grudnia 2000 r., że w 2001 r. zostaną spełnione warunki określone w § 7 ust. 2 przywołanego wyżej rozporządzenia i niezbędne jest dokończenie prac nad ustaleniem formy i trybu opiniowania przez Prezesa UMiRM wniosków o udzielenie kredytu.

Z ustaleń kontroli wynika, że w dniu 5 kwietnia 2001 r. został uzgodniony pomiędzy BGK i Urzędem system oceny przy opiniowaniu wniosków zarejestrowanych w BGK.

- *Uzgodniono m.in. dwustopniową procedurę ubiegania się o kredyt ze środków KFM oraz system kryteriów i ich punktacji pozwalającej na „uszeregowanie wniosków pod względem stopnia dostosowania inwestycji do założeń koncepcji społecznego budownictwa czynszowego i roli tego programu w społecznej i gospodarczej polityce państwa”. BGK został zobligowany do przygotowania w terminie do dnia 15 kwietnia 2001 r. ostatecznej wersji systemu kryteriów kwalifikacji wniosków o udzielenie kredytu, które miały mieć zastosowanie w pierwszym rządzie do wniosków zarejestrowanych w BGK do dnia 31 marca 2001 r. oraz do informowania Prezesa Urzędu o zakwalifikowanych wnioskach i udzielonych kredytach w terminie do końca miesiąca następującego po danym kwartale, a także do przedstawienia w terminie do dnia 30 maja 2001 r. ostatecznej wersji uzgodnionych w trybie roboczym propozycji zmian rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r., uwzględniających przesłanki kwalifikacji wniosków wynikające z przyjętego systemu kryteriów ich kwalifikacji.*

Kryteria te zostały opracowane do czerwca 2001 r., a pierwsze wnioski zakwalifikowane na ich podstawie Bank dostarczył do UMiRM w dniu 2 sierpnia 2001 r.

Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków⁵¹, jeżeli kwota wynikająca z wniosków o udzielenie kredytu, które spełniają warunki wynikające z ustawy⁵² oraz rozporządzenia, przekracza sumę środków przeznaczonych w danym okresie na ich udzielenie, zgodnie z planem finansowym Funduszu, Bank kwalifikuje wnioski do udzielenia kredytu, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Z kontroli wynika, że BGK w II kwartale 2001 r. rozpatrzył 87 wniosków o udzielenie kredytu na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych na łączną kwotę 288.278 tys. zł, która przekroczyła sumę środków przeznaczonych na udzielenie kredytów, zgodnie z planem finansowym Funduszu na 2001 r.

Po rozpatrzeniu wniosków przez Komitet Kredytowy w II kwartale 2001 r. Bank w dniu 31 lipca 2001 r. wystąpił do Prezesa UMiRM o opinię.

Do dnia zakończenia kontroli Prezes UMiRM nie zaopiniował powyższych wniosków.

Z ustaleń przeprowadzonej kontroli wynika, że Bank przed wprowadzeniem uregulowania dotyczącego systemu rozpatrywania wniosków⁵³, już od stycznia 2001 r. wysyłając pisma do towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych w sprawie usunięcia braków w złożonych wnioskach i dokumentach, informował wnioskodawców o wymogu stosowania procedury dwuetapowej przy rozpatrywaniu wniosków kredytowych w związku z zaistniałą sytuacją niedoboru środków.

Zgodnie z przepisem rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących projektowania mieszkań finansowanych przy udziale tych środków oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. wnioski kredytowe muszą spełniać określone przepisami wymagania, aby zostały zakwalifikowane do udzielenia kredytu.

⁵¹ W ramach nowelizacji rozporządzenia w dniu 20.10.2001 r. (Dz. U. Nr 116, poz. 1234) oraz w dniu 29.12.2001 r. (Dz. U. Nr 154, poz. 1806) zmieniono treść § 7 ust. 2.

⁵² Ustawa z dnia 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

⁵³ wprowadzonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 września 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków

Wniosek powinien m.in. zawierać, zgodnie z przepisem § 4 ust. 1., określenie przewidywanych kosztów realizacji inwestycji oraz źródeł jej finansowania

Bank ponadto wprowadził wewnętrzne uregulowanie w zakresie postępowania przy udzielaniu kredytów pn. „Instrukcja kredytowania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego”. Instrukcja zawierała m.in. wzory dokumentów wymaganych przy składaniu wniosków kredytowych.

Przeprowadzona kontrola wykazała występowanie przypadków, gdy BGK wzywając wnioskodawców do uzupełnienia braków we wnioskach o kredyt, w zakresie spełnienia wymogów określonych w § 4 wyżej cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r., nie wyznaczał wnioskodawcom terminu do uzupełnienia brakujących dokumentów, czym naruszał postanowienie § 5 tego rozporządzenia.

Z § 5 ust. 2 i 3 powyższego rozporządzenia RM wynika, że, jeżeli wniosek nie spełnia wymogów, Bank wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków w terminie nie krótszym niż 30 dni, a nieuzupełnienie braków w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

W wyniku zbadania 36 wniosków kredytowych, złożonych w okresie od 01.01.2000 r. do 30.06.2001 r. i zawierających braki, BGK w każdym przypadku wzywał wnioskodawców do uzupełnienia brakujących dokumentów bez określenia terminu w jakim wnioskodawca jest zobowiązany do ich przekazania. Na przykład:

- *W piśmie skierowanym do Młodzieżowej Spółdzielni Mieszkaniowej w Płocku z dnia 20.04.2001 r. w sprawie uzupełnienia braków we wniosku o kredyt na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane zobowiązał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o: biznes plan, prognoz przepływów pieniężnych na lata 2001-2003 z uwzględnieniem wnioskowanego kredytu, planowanej kalkulacji składników czynszu i opłat za świadczenia związane z eksploatacją mieszkania, uwzględniającą spłatę zaciągniętego kredytu wg wzoru BGK, oświadczenia kredytobiorcy o zgodności wyposażenia technicznego z par. 18 obowiązującego Rozporządzenia, informacji o wskaźniku wojewódzkim.*
Jednocześnie w piśmie tym BGK nie wyznaczył terminu w jakim wnioskodawca powinien uzupełnić te braki.

Nie wyznaczanie przez BGK terminu na usunięcie braków w składanych wnioskach o kredyt może świadczyć o świadomym tworzeniu warunków do przedłużania procesu zakwalifikowania wniosku do udzielenia kredytu oraz pozbawia BGK możliwości korzystania z prawa pozostawienia wniosku do rozpatrzenia.

Z ustaleń kontroli wynikało, że na ogółem złożonych 1216 wniosków kredytowych BGK nie poddał procedurze zakwalifikowania wniosków do udzielenia kredytu ogółem 26 wniosków m.in. z następujących przyczyn: rezygnacja wnioskodawcy, brak reakcji ze strony wnioskodawcy, nie dotrzymanie terminu uzupełnienia wniosku.

W toku kontroli ustalono, że z powodu braku reakcji ze strony wnioskodawcy BGK wykreślił 13 wniosków z „rejestrów wniosków w obróbce”, po upływie od 4 miesięcy do prawie 2 lat od daty złożenia wniosku kredytowego. Na przykład:

- 4 wnioski złożone w 1997 r. wykreślono w 1999 r.: wniosek Międzyzakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej „Górnik” złożony dn. 18.12.1997 r. został wykreślony z rejestru dnia 01.05.1997 r., wniosek Karkonoskiego TBS sp. z o.o. złożony dn. 30.12.1997 r. wykreślono dnia 16.09.1999 r.
- z 4 wniosków złożonych w 1999 r. 2 zostały wykreślone w 1999 r., 2 w 2000 r.: wniosek SBM „Sawoj” złożony 24.02.1999 r. został wykreślony z rejestru dnia 01.06.1999 r., wniosek Gdyńskiego TBS sp. z o.o. złożony dn. 06.08.1999 r. został wykreślony dnia 01.03.2000 r.

Kontrola ustaliła, że wystąpiły 4 przypadki nie rozpatrywania wniosków kredytowych z uwagi na nie dotrzymanie terminu uzupełnienia wniosku. I tak:

- 3 wnioski złożone dnia 16.08.2000 r. przez Spółdzielnię Mieszkaniową Polonia w Warszawie zostały wykreślone w dniu 30.06.2001 r.,
- 1 wniosek złożony przez TBS w Płońsku w dniu 17.11.2000 r. został wykreślony w dniu 30.05.2001 r.

W 6 przypadkach przyczyną wykreślenia wniosku była rezygnacja wnioskodawcy, np.:

- Spółdzielnia Mieszkaniowa „Jedność” w Kole zrezygnowała w dniu 13.05.1998 r. z wniosku o kredyt złożonego w dniu 22.12.1997 r.

Natomiast w 3 przypadkach wnioski zostały wykreślone z innych przyczyn. Na przykład:

- Olsztyński TBS złożył wniosek o udzielenie kredytu na sfinansowanie faktur za wykonane roboty, podczas gdy inwestycja w całości została zrealizowana przez Gminę.

Z ustaleń kontroli wynika, że na 1216 wniosków złożonych w latach 1996 – I półrocze 2001 r. Bank odmówił udzielenia kredytu w dwóch przypadkach. I tak:

- Spółdzielni Mieszkaniowej w Borne Sulinowie z planowaną wartością kredytu w wysokości 1.114.874,0 zł (planowana liczba mieszkań – 32), z uwagi na brak zgodności projektu z wymogami ustawy, aktualnego wypisu z rejestru handlowego Spółdzielni uwzględniającego zmiany w Statucie SM, operatu szacunkowego nieruchomości będącej dodatkowym zabezpieczeniem kredytowanej nieruchomości wraz z wypisem z rejestru gruntu oraz mapą geodezyjną jak również aktem własności tej nieruchomości, ubezpieczenia kredytowanej inwestycji od ryzyk budowlanych na czas budowy ani dokonania cesji praw na rzecz BGK.
- Trójmiejskiemu Towarzystwu Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Gdyni z planowaną wartością kredytu 1.500.000,0 zł (planowana liczba mieszkań 18). Z uwagi na brak zdolności kredytowej określonej w § 6 ust. 2 rozporządzenia MF z 12.06.1997. Planowana wysokość czynszu nie zapewniała pełnego pokrycia kosztów eksploatacji remontów jak również spłaty zaciągniętego kredytu, TBS posiadał znaczne zaległe zobowiązania wobec osób prawnych i fizycznych za wyjątkiem ZUS, Urzędu Skarbowego i banków prowadzących rachunki Spółki, nie posiadał wystarczających źródeł finansowania inwestycji.

Kontrola wykazała, że wnioski kredytowe złożone w BGK przez Warszawską Spółdzielnię Mieszkaniową, jedną z 5 kontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych, zawierały braki. Stwierdzono, że w 2 na 5 złożonych wniosków brak było informacji o sposobie wyłonienia generalnego wykonawcy, źródeł spłaty kredytu, mimo to Bank nie żądał uzupełnienia brakujących danych i zakwalifikował do udzielenia kredytu.

- wniosek z dnia 27 lutego 1998 r. o udzielenie kredytu z KFM w kwocie 3.125.000,00 zł, nie zawierał m.in. o danych o wysokości środków będących udziałem własnym kredytobiorcy, informacji o nadzorze budowlanym oraz umów z inspektorami nadzoru, sposobu wyłonienia generalnego wykonawcy.
- we wniosku z dnia 20.11.1998 r. o udzielenie kredytu z KFM w kwocie 5.418.475,00 zł nie podano źródeł spłaty kredytu oraz sposobu wyłonienia wykonawcy.

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród 6 wniosków pokontrolnych skierowanych do Banku Gospodarstwa Krajowego w wyniku kontroli działalności Banku w zakresie udzielania preferencyjnych kredytów ze środków KFM na zadania realizowane przez Towarzystwa Budownictwa Mieszkaniowego przeprowadzonej przez NIK w 2000 r. nie zrealizowano jednego. Wniosek ten dotyczył określania (w wezwaniach kierowanych do TBS) terminu uzupełnienia wniosku o brakującą dokumentację, w przypadkach otrzymania wniosku o kredyt nie spełniającego wymagań rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 1997 r. oraz korzystanie z prawa nie rozpatrywania wniosku, w razie niedotrzymania wyznaczonego terminu.

3.1.4. Udzielanie kredytów na budowę lokali mieszkalnych na wynajem

Rok 2001 był szóstym rokiem funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. W tym okresie, tj. w latach 1996 – I połowa 2001 r. udzielono łącznie 610 kredytów na kwotę 1.887.017,4 tys. zł z przeznaczeniem na budowę 26.989 mieszkań na wynajem. W roku 2000 skredytowano budowę 10.124 mieszkań, w tym 7.304 mieszkań budowanych przez TBS-y i 2.820 budowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W I półroczu 2001 liczba budowanych mieszkań kredytowanych środkami Funduszu wynosiła 5.843, w tym 4008 mieszkań było budowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego, 1.835 przez SM.

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która weszła w życie z dniem 27 grudnia 1995 r., określiła, że udzielony kredyt nie może przekroczyć 50 % kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Ustawa została znowelizowana w dniu 1 sierpnia 1997 r.⁵⁴ podwyższając limit udzielanego kredytu ze środków Funduszu do wysokości 70 % kosztów inwestycji. Nowelą tą wprowadzone zostało również umorzenie kredytu w wysokości 10 % kosztów inwestycji.

Na ogółem 656 kredytów udzielonych ze środków KFM w latach 1996 – I półrocze 2001. W latach 1996 - 1997 udzielono 19 kredytów. W latach 1998 – I półrocze 2001 udzielono 637 kredytów.

Z ustaleń kontroli wynika, że po nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w zakresie poprawy warunków udzielania i spłaty kredytów, od 1998 r. następował wzrost liczby udzielanych kredytów. Liczba udzielonych kredytów w poszczególnych latach okresu 1998 – I półrocze 2001 wynosiła:

- w roku 1998 – 83 kredyty,
- w roku 1999 – 164 kredyty,
- w roku 2000 - 247 kredytów,
- w I połowie 2001 r. – 143 kredyty.

Największy wzrost liczby udzielanych kredytów ze środków KFM nastąpił w okresie 2000 – 2001 (I półrocze). I tak:

- w latach 1996 – I półrocze 2001 ze środków KFM udzielono 656 kredytów na budowę mieszkań oraz komunalną infrastrukturę techniczną na kwotę 1.944.074,2 tys. zł, przy czym na budowę mieszkań przeznaczono kwotę 1.887.017,4 tys. zł, tj. 97 % (610 umów kredytowych), a na budowę komunalnej infrastruktury technicznej – kwotę 57.056,8 tys. zł, tj. 3 % (46 umów kredytowych).
- w 2000 r. udzielono 247 kredytów na kwotę 778.129,5 tys. zł, z czego na budownictwo czynszowe – 223 kredyty na kwotę 748.869,4 tys. zł, na budowę infrastruktury technicznej – 24 kredyty na kwotę 29.260,1 tys. zł.
- w I półroczu 2001 r. podpisano ogółem 143 umowy kredytowe na kwotę 429.891,3 tys. zł, z czego na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane – 136 umów na kwotę 423.262,3 tys. zł, na budowę infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu – 7 umów na kwotę 6.629,0 tys. zł, co oznacza dalszy wzrost zapotrzebowanie na kredyty.

Kredyty udzielone w okresie 2000 – 2001 (I półrocze) stanowiły 59,5 % udzielonych kredytów ogółem w całym okresie funkcjonowania KFM, tj. w latach 1996 – I połowa 2001 r.

⁵⁴ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103 poz. 651)

W ogólnej wartości kredytów udzielonych na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane (748.869,4 tys. zł) największa kwota została przeznaczona na budowę nowych budynków mieszkalnych. I tak kwota:

- 735.112,5 tys. zł (98,2 %) została przeznaczona na budowę nowych budynków mieszkalnych,
- 13.756,9 tys. zł (7,8 %) dotyczyła przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, polegających na adaptacji lub przebudowie istniejących budynków.

Przeciętna kwota kredytu przypadającego na 1 mieszkanie w 2000 r. wynosiła 73,97 tys. zł.

Badania kontrolne wykazały, że w II połowie 2000 roku zapotrzebowanie, wynikające ze złożonych wniosków na kredyty ze środków KFM, przekroczyło możliwości ich sfinansowania z dotychczasowych źródeł. Wysokość środków do dyspozycji na akcję kredytową wynosiła 26.262,02 tys. zł, a zapotrzebowanie na środki wynosiło 838.375,61 tys. zł. I tak:

- 1) Na dzień 01.10.2000 r. Fundusz dysponował środkami w kwocie 440.692,17 tys. zł. Wpływ środków wynosił ogółem 414.430,15 tys. zł, w tym z tytułu:
 - zobowiązań ogółem 390.137,69 tys. zł, w tym z tytułu: umów podpisanych do 30.09.2000 r. na dzień 30.09.2000 r. – 271.017,05 tys. zł, wniosków, dla których Komitet Kredytowy podjął decyzję o przyznaniu kredytu – 50.304,00 tys. zł, wniosków, dla których Komitet Kredytowy podjął decyzję o zakwalifikowaniu kredytu – 68.816,64 tys. zł,
 - kosztów funkcjonowania KFM w ciągu 12 miesięcy – 23.730,02 tys. zł,
 - wydatków inwestycyjnych ujętych w Planie Finansowym na 2000 r. – 562,44 tys. zł.

Wysokość środków na akcję kredytową wynosiła 26.262,02 tys. zł.

- 2) Zapotrzebowanie na środki wynikające ze złożonych wniosków wynosiło 838.375,61 tys. zł, w tym wynikające z wniosków w przygotowaniu 169.167,69 tys. zł, z wniosków w trakcie kompletacji – 669.207,92 zł.

Według stanu na koniec 2000 roku w ewidencji BGK znajdowało się 448 wniosków na łączną kwotę 2.062,9 mln zł na budowę 23.481 mieszkań (w tym 11 wniosków kredytowych na kwotę 118.820 tys. zł złożonych zostało w 1999 r.).

W czasie kontroli stwierdzono, że w IV kwartale 2000 r. BGK uwzględniając znaczny wzrost popytu na kredyty ze środków KFM i konieczność utrzymania płynności finansowej Funduszu, udzielał kredyty głównie na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane o większym stopniu zaawansowania budowy. Niedobór środków Funduszu w 2000 r. został uzupełniony w kwocie 28.170 tys. zł, środkami z Funduszu ryzyka kredytowego.

Plan kredytowy Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 2000 r. został wykonany w kwocie 778.129 tys. zł (100,7 % planu), w tym 748.869 tys. zł, co stanowiło 103,7 % kwoty planowanej (722.400 tys. zł) przeznaczono na skredytowanie budowy mieszkań na wynajem. Z kwoty 748.869 tys. zł udzielono 143 kredyty na kwotę 553.604 tys. zł towarzystwom budownictwa społecznego i 80 kredytów na kwotę 195.265 tys. zł spółdzielniom mieszkaniowym.

W toku kontroli stwierdzono, że plan kredytowy za I półrocze 2001 r. w odniesieniu do kwoty udzielonych kredytów został wykonany w 94,33 %, a w stosunku do liczby udzielonych kredytów w 92,17. Ogółem na 143 kredyty przeznaczono w tym okresie kwotę 429.891,3 tys. zł, w tym kwotę 423.262 tys. zł na 136 kredytów przeznaczonych na budowę mieszkań na wynajem, a kwotę 6.629 tys. zł na 7 kredytów na budowę infrastruktury

technicznej. Z kwoty 423.262 tys. zł udzielono 86 kredytów towarzystwom budownictwa społecznego na kwotę 300.668 tys. zł i 50 kredytów SM na kwotę 122.594 tys. zł.

Kontrola wykazała, że w udzielonych kredytach większość stanowiły kredyty udzielone towarzystwom budownictwa społecznego.

Środki uzyskane z 1 kredytu w I połowie 2001 r. umożliwiły zbudowane przeciętnie 43 mieszkań, przy czym średnia kwota kredytu przypadająca na 1 mieszkanie wyniosła 72,44 tys. zł.

Badania kontrolne wykazały, że Zarząd Banku, celem zaspokojenia popytu na kredyty z KFM, w dniu 6 października 2000 r. podjął decyzję udzielania kredytów pod kwotę Funduszu ryzyka kredytowego⁵⁵, którego stan wynosił 28.170 tys. zł, z założeniem odtworzenia tej kwoty w 2001 r. Decyzja taka została podjęta z uwagi na długotrwały tryb pozyskiwania pożyczki z Banku Rozwoju Rady Europy. I tak:

- *Prezes Zarządu BGK w dniu 23 maja 2000 r.⁵⁶, zwrócił się do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z prośbą o zaciągnięcie w imieniu Skarbu Państwa kredytu z Banku Rozwoju Rady Europy w wysokości 130 mln Euro w związku z potrzebą zasilenia KFM. W wyniku prowadzonej korespondencji w dniu 19 lutego 2001 r. Kierownictwa Ministerstwa Finansów omówiło zasadność wniosku. W dniu 17 sierpnia 2001 r. Minister Finansów zwrócił się do Sekretarza Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z prośbą o wniesienie sprawy pożyczki do porządku obrad KERM. Rada Ministrów zatwierdziła w dniu 12 września 2001 r. projekt Ramowej Umowy Pożyczki pomiędzy BRRE a Rządem RP. Kwota umowy została określona w ekwiwalencie złotowym w wysokości do 630 mln zł, z tym że w roku 2001 r. miała być wypłacona kwota 400 mln zł. W dniu 3 października 2001 r. pomiędzy BGK a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów została zawarta umowa pożyczki oraz umowa przelewu wierzytelności w celu zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa w wysokości 115 % kwoty będącej sumą kapitału i należnych odsetek.*

Z ustaleń kontroli wynikało, że Zarząd BGK podejmując decyzję o przeznaczeniu środków Funduszu ryzyka kredytowego KFM na cele inne niż określone w uchwale Zarządu BGK w sprawie utworzenia Funduszu Gwarancyjnego pozbawił KFM możliwości przeznaczenia kwoty 28.170 tys. zł na pokrycie ewentualnych strat.

Badania kontrolne wykazały, że Fundusz ryzyka kredytowego został utworzony w dniu 15 maja 1998 r.⁵⁷ w miejsce utworzonego w dniu 30 czerwca 1997 r. Funduszu Gwarancyjnego. Fundusz ryzyka kredytowego KFM tworzony był z odpisu rocznego zysku netto i pożyczek udzielanych ze środków KFM. Przeznaczony był na pokrycie potencjalnych strat wynikających z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych ze środków KFM. Środki zniesionego Funduszu Gwarancyjnego zostały przekazane na Fundusz ryzyka kredytowego KFM. Decyzje o jego wykorzystaniu podejmował Zarząd BGK.

Ustalono, że do dnia 16 października 2001 r. Fundusz ryzyka kredytowego KFM istniał bez pokrycia w środkach pieniężnych, jako zapis w ewidencji księgowej KFM.

⁵⁵ Fundusz ten został utworzony w ramach KFM uchwałą Zarządu BGK w czerwcu 1997 r. i przeznaczony jest na pokrycie strat z tytułu kredytów udzielonych ze środków KFM w wyniku ich ostatecznego rozliczenia.

⁵⁶ Zgodnie z art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego

⁵⁷ Uchwałą Zarządu BGK Nr 66/98 z dnia 15 maja 1998 r.

Działania podejmowane przez BGK w przypadku braku spłaty kredytu

Z ustaleń kontroli wynika, że w przypadku nie wywiązywania się z miesięcznymi spłatami zadłużenia zgodnie z zasadami określonymi w umowie kredytowej, Bank podejmował działania w celu wyjaśnienia i uregulowania powstałej sytuacji.

Spśród 656 kredytów, które zostały udzielone w latach 1996 – I półrocze 2001, według stanu na dzień 30 czerwca 2001 r. dwóch kredytobiorców zalegało ze spłatą zobowiązań wobec KFM na kwotę 2.452 tys. zł. I tak:

- *Kredyt na realizację przedsięwzięcia inwestycyjno – budowlanego do kwoty 1.600.000,00 zł został udzielony Spółdzielni Mieszkaniowej WIARUS w Chełmnie w dniu 22 kwietnia 1998 r. Do września 2000 r. Spółdzielnia dokonywała spłaty terminowo (opóźnienia nie przekraczały 30 dni). Po tej dacie wystąpiły zaległości powyżej 30 dni, a po trzech miesiącach utrzymywania się zaległości Bank przekwalifikował Spółdzielnię Mieszkaniową WIARUS do sytuacji poniżej standardu i zawiązał rezerwę celową w kwocie 160.000,00 zł. Dopiero w dniu 22 stycznia 2001 r. został podpisany aneks nr 2 do umowy kredytowej, na mocy którego SM WIARUS została zobowiązana do uregulowania miesięcznymi wpłatami w okresie od stycznia do czerwca 2001 r. powstałego zadłużenia wraz z odsetkami oraz do wyliczenia wysokości miesięcznych kwot spłaty kredytu w wysokości odpowiadającej powstałemu zadłużeniu w okresie od października 2000 r. do czerwca 2001 r. tak, aby kwota miesięcznych wpłat na rachunek Spółdzielni prowadzony w I Oddziale BGK w Warszawie uregulowała powstałe zadłużenie Spółdzielni wobec Banku do 30 czerwca 2001 r. Warunki spłaty bieżących rat z tytułu udzielonego kredytu pozostały bez zmian. Kredytobiorca został zobowiązany do poinformowania najemców kredytowanego budynku mieszkalnego o dokonywaniu spłat z tytułu czynszu bezpośrednio na rachunek Spółdzielni, prowadzony w I Oddziale.*
- *Spółdzielnia Mieszkaniowa „Przyszłość” w Grudziądzu, której udzielono kredytu w wysokości 1.693 tys. zł w dniu 22 października 1998 r. W związku z postawieniem Spółdzielni w stan likwidacji 21 lutego 2001 r. dokumentacja kredytu została przekazana do Departamentu Kredytów Trudnych BGK, którego zadaniem jest odzyskiwanie należności z tytułu umów kredytowych oraz innych wierzytelności wymagających postępowania windykacyjnego. Spłaty kredytu od 20 kwietnia 1999 r. do kwietnia 2001 r. były regularne, od maja 2001 r. występowały coraz większe opóźnienia w spłacie, zaległości przekroczyły 1 miesiąc.*

Z ustaleń kontroli wynika, że według stanu na dzień 30 września 2001 r. obydwie kredyty, zostały sklasyfikowane do sytuacji straconej, a na ich pokrycie utworzono rezerwy w wysokości odpowiednio 1.652 tys. zł oraz 800 tys. zł.

3.1.5. Umorzenia kredytów

Zgodnie z art. 19 ust. 9 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego kredyt udzielony na budowę lokali mieszkalnych na wynajem podlega umorzeniu w wysokości 10 % kosztów przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków KFM, po jego zakończeniu i rozliczeniu, a od dnia 12 stycznia 2000 r. po jego „terminowym zakończeniu i rozliczeniu”⁵⁸.

Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie od 1997 r. do I połowy 2001 r. Bank dokonał 311 umorzeń kredytów przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych na łączną kwotę 119.236,3 tys. zł.

Struktura umorzeń w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- w 1997 r. – umorzeń nie dokonano,
- w 1998 r. – 16 umorzeń o wartości 5.507,4 tys. zł (4,6 % całej umorzonej kwoty),
- w 1999 r. – 62 umorzenia o wartości 20.433,9 tys. zł (17,1 % całej umorzonej kwoty),
- w 2000 r. – 137 umorzeń o wartości 56.033,2 tys. zł (47,0 % całej umorzonej kwoty),

⁵⁸ Dz.U. z 1999 r. Nr 108, poz. 1226 ze zm.

- w I półroczu 2001 r. – 92 umorzenia o wartości 37.261,8 tys. zł (31,3 % całej umorzonej kwoty).

Wzrost liczby udzielonych kredytów skutkował wzrostem liczby zakończonych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, a tym samym powiększeniem liczby lokali na wynajem kwoty dokonanych umorzeń, ale też powodował, że zwiększała się kwota dokonanych przez Bank umorzeń kredytów.

Kontrola ustaliła, że kwota umorzeń ogółem dokonanych w latach 1997- I połowa 2001 r. stanowiła 14,1 % kwoty kredytów udzielonych, tj. kwoty 845.488,7 tys. zł, a 14,3 % kwoty kredytów wykorzystanych, która wynosiła 835.595,0 tys. zł. Wskaźnik udziału umorzenia w kredycie wykorzystanym stanowił od 14,23 % do 29,17 % kwoty kredytu wykorzystanego. W przypadku najniższego wskaźnika udziału umorzenia w kredycie wykorzystanym - 14,23 %, kwota kredytu wykorzystanego wynosiła 1.581.999,98 zł, a umorzenie zostało dokonane na kwotę 225.161,91 zł. W przypadku wskaźnika najwyższego - 29,17 % kwota umorzenia wyniosła 145.863,3 zł, a kredyt został wykorzystany w wysokości 500.000,0 zł.

- *Najwyższy wskaźnik udziału umorzenia w kredycie wykorzystanym 29,17 % dotyczył TBS w Szczecinie (umowa nr 12000100/16/2000 z dnia 06.01.2000 r.) – kwota umorzenia wyniosła 145.863,3 zł, tj. 10 % planowanej wartości inwestycji wynoszącej 1.458.633,0 zł, kwota kredytu wykorzystanego wyniosła 500.000,0 zł, przy czym udział kredytu wykorzystanego w rzeczywistej wartości inwestycji wyniósł 33,55 % (1.490.440,0 zł). Planowana wartość inwestycji wyniosła 1.458.633,0 zł, natomiast planowany kredyt – 1.779.200,0 zł.*

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego kredyty mogą być udzielane na sfinansowanie nie więcej niż 70 % kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, a zgodnie z ust. 9 tego artykułu kredyt podlega umorzeniu w wysokości 10 % kosztów tego przedsięwzięcia.

Z kontroli wynika, że w analizowanym okresie rzeczywisty udział kredytu w wartości kosztów przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych kształtował się w granicach od 33,55 do 70 %. A udział umorzeń w stosunku do kredytu wykorzystanego wynosił od 14,23 % do 29,17 %. I tak:

- *STBS sp. z o.o. w Szczecinie uzyskał kredyt w wysokości 1.175.000,0 zł, udział kredytu w wartości inwestycji wyniósł 35 % udział umorzenia w kredycie wykorzystanym wyniósł 27,29 %. Kwota umorzenia wynosiła 320.628,4 zł.*
- *MTBS sp. z o.o. w Płocku uzyskał kredyt w wysokości 2.444.937,0 zł, udział kredytu w wartości inwestycji wyniósł 49,96 %, udział umorzenia w kredycie wykorzystanym wyniósł 20,01 %. Kwota umorzenia wynosiła 489.276,3 zł.*
- *TBS sp. z o.o. w Bogatyni uzyskała kredyt w wysokości 2.346.100,0 zł, udział kredytu w rzeczywistej wartości inwestycji wyniósł 60 %, udział umorzenia w kredycie wykorzystanym wyniósł 16,35 %. Kwota umorzenia wyniosła 383.697,6 zł.*
- *MTBS sp. z o.o. w Międzyzdrojach uzyskał kredyt w wysokości 1.078.000,0 zł, udział kredytu w wartości inwestycji wyniósł 60,7 % udział umorzenia w kredycie wykorzystanym wyniósł 16,47 %. Kwota umorzenia wynosiła 177.530,5 zł.*
- *SM „Rodzina Kolejowa” w Białymstoku uzyskała kredyt w wysokości 1.779.200, udział kredytu w rzeczywistej wartości inwestycji wyniósł 70 %. Udział umorzenia w kredycie wykorzystanym wyniósł 14,29 %. Kwota umorzenia wyniosła 249.243,5 zł.*

Na 34 przypadki umorzeń udzielonych kredytów na powyższe cele w 15 przypadkach podstawą umorzenia kredytu była planowana wartość inwestycji, a w 19 przypadkach rzeczywista wartość poniesionych nakładów na zrealizowanie inwestycji.

Z ustaleń kontroli wynika, że w każdym z powyższych przypadków BGK stosował wariant korzystniejszy dla KFM, tj. przyjmował

- planowaną wartość inwestycji, w przypadku gdy rzeczywista wartość poniesionych nakładów na zrealizowanie inwestycji była wyższa od planowanej,
- rzeczywistą wartość inwestycji, w przypadku gdy poniesiono niższe nakłady na zrealizowanie inwestycji planowanej.

I tak np.:

- planowana przez TBS w Szczecinie wartość inwestycji wynosiła 1.458.633,00 zł, rzeczywista – 1.490.440,00 zł, umorzenie zostało dokonane w wysokości 145.863,30 zł,
- planowana przez TBS w Gorzowie wartość inwestycji wynosiła 2.695.191,00 zł, rzeczywista – 2.742.644,10 zł, umorzenie zostało dokonane w wysokości 269.519,10 zł,
- planowana przez Bydgoskie TBS wartość inwestycji wynosiła 3.292.486,00 zł, rzeczywista – 2.991.408,30, umorzenie zostało dokonane na kwotę 299.140,80 zł.
- planowana przez WSM wartość inwestycji wynosiła 4.465.000,00 zł, rzeczywista – 4.394.232,30 zł, umorzenie zostało dokonane w wysokości 439.423,20 zł.

Kontrola wykazała, że w przypadku dokonywania umorzeń BGK przyjmował od kredytobiorców niejednolite dokumentów potwierdzających zakończenie inwestycji.

W 26 przypadkach (na 34 badane), tj. w 76,5 %, dokumentem potwierdzającym zakończenie inwestycji był protokół odbioru i przekazania budynku/obiektu do użytku (odbior techniczny). W tych przypadkach odbiór następował pomiędzy wykonawcą a inwestorem.

W pozostałych 8 przypadkach (23,5 %) dokumentem stwierdzającym zakończenie inwestycji było zawiadomienie organu wydającego pozwolenie na budowę o zakończeniu budowy.

Zgodnie z Instrukcją kredytowania opracowaną przez Bank (§ 37 pkt. 2 lit. d lub lit. e; od 30 maja 2000 r. § 37 pkt. 2 ppkt. 4) wniosek o umorzenie kredytu winien zawierać pozwolenie na użytkowanie obiektu (jeśli było wymagane zgodnie z art. 54 – 59 ustawy Prawo budowlane) lub zawiadomienie o zakończeniu budowy.

W wyniku kontroli stwierdzono, że organ wydający pozwolenie na budowę nałożył na inwestora obowiązek dostarczenia po zakończeniu budowy w 12 przypadkach – zgłoszenia zakończenia inwestycji, w 15 przypadkach – uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W 7 przypadkach, w pozwoleniu na budowę, takiego obowiązku nie nałożono.

Bank, dokonując umorzeń części kredytu na podstawie protokołu odbioru, a nie na podstawie pozwolenia na użytkowanie obiektu, nie przestrzegał postanowień własnej instrukcji w zakresie udokumentowania zakończenia inwestycji.

Z dniem 12 stycznia 2000 r. została znovelizowana ustawa m.in. w zakresie warunków umorzenia kredytu w wysokości 10 % wartości przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków KFM, poprzez wprowadzenie określenia dotyczącego terminowego zakończenia inwestycji.

Bank w dniu 21 lutego 2000 r. zwrócił się do Prezesa UMiRM o opinię dotyczącą sposobu dokonywania umorzeń w przypadkach, gdy kredytobiorcy, którzy przed dniem

12 stycznia 2000 r. nabyli prawo do umorzenia, tzn. zakończyli i rozliczyli przedsięwzięcie nawet nieterminowo, zachowują to prawo po ww. dniu.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w piśmie z dnia 1 marca 2000 r. stwierdził, że terminowe zakończenie inwestycji, spełniające wymogi art. 19 ust. 9 ustawy może być uznane, gdy uzasadniona zmiana terminu realizacji inwestycji (i w ślad za tym jego rozliczenia) wynikała z przyczyn trudnych do przewidzenia w czasie przygotowania inwestycji i zaakceptowana została przez Bank w formie aneksu do umowy kredytu.

Na 34 analizowane przypadki umorzeń kredytów w 13 przypadkach stwierdzono, że inwestycje zakończono i rozliczono po 12 stycznia 2000 r., tj. po znowelizowaniu ww. ustawy wprowadzającej warunek terminowego zakończenia inwestycji. Natomiast umowy o kredyt zawarto przed tym okresem, gdy zgodnie z poprzednio obowiązującym przepisem art. 19 ust. 9 ustawy warunkiem uzyskania umorzenia kredytu było „zakończenie i rozliczenie inwestycji”. I tak:

- w 2 przypadkach (15,4 %) termin zawarty w protokole odbioru i przekazania do użytku budynku/obiektu był identyczny z terminem zgłoszenia zakończenia inwestycji organowi wydającemu pozwolenie na budowę,
- w 7 przypadkach terminy zawarte w protokołach odbioru (odbior techniczny) były inne niż terminy zgłoszenia zakończenia inwestycji/wniosku dotyczącego pozwolenia na użytkowanie, przy czym terminy te nie przekraczały terminów zawartych w umowach kredytowych,
- w czterech przypadkach (11,8 %) rzeczywisty termin zakończenia inwestycji był dłuższy niż określony w umowie. W żadnym z tych przypadków nie został podpisany aneks do umowy, w którym zmieniono by termin zakończenia inwestycji, tym samym umorzenia były dokonane nieprawidłowo. I tak:
 - Spółdzielnia Mieszkaniowa „Odra” w Policach (umowa nr 11999171/78/99 z dnia 09.07.1999 r.): planowany termin – styczeń 2000 r., rzeczywisty termin (według protokołu odbioru) – 15.02.2000 r. (15 dni opóźnienia), przy czym zakończenie robót według zapisu w protokole odbioru podpisanym pomiędzy wykonawcą a inwestorem (pkt. 2.3) – 31.01.2000 r., rzeczywisty termin (według zgłoszenia zakończenia inwestycji lub wniosku o pozwolenie na użytkowanie obiektu) – 02.03.2000 r. (30 dni opóźnienia),
 - STBS Sp. z o.o. w Szczecinie (umowa nr 12000100/16/2000 z dnia 06.01.2000 r.): planowany termin – czerwiec 2000 r., rzeczywisty termin (według protokołu odbioru) – 04.07.2000 r. (4 dni opóźnienia), przy czym zakończenie robót według zapisu w protokole odbioru podpisanym pomiędzy wykonawcą a inwestorem (pkt. 5) – 26.06.2000 r., rzeczywisty termin (według zgłoszenia zakończenia inwestycji lub wniosku o pozwolenie na użytkowanie) – 21.07.2000 r. (21 dni opóźnienia),
 - KTBS Sp. z o.o. w Kępicach (umowa nr 12001240/75/2000 z dnia 05.05.2000 r.): planowany termin – sierpień 2000 r., rzeczywisty termin (według protokołu odbioru) – 31.08.2000 r. (w terminie), rzeczywisty termin (według zgłoszenia zakończenia inwestycji lub wniosku o pozwolenie na użytkowanie) – 20.09.2000 r. (20 dni opóźnienia),
 - MTBS Sp. z o.o. w Międzyzdrojach (umowa nr 11999575/157/99 z dnia 29.12.1999 r.): planowany termin – czerwiec 2000 r., rzeczywisty termin (według protokołu odbioru) – 19.07.2000 r. (19 dni opóźnienia), rzeczywisty termin (według zgłoszenia zakończenia inwestycji lub wniosku o pozwolenie na użytkowanie) – 27.07.2000 r., (27 dni opóźnienia).

Łączna wartość dokonanych umorzeń w badanych przypadkach wynosiła 12.415.449,6 zł, z tego umorzeń dokonanych nieprawidłowo - 904.488,4 zł (7,29 %).

W 2 na 5 kontrolowanych spółdzielni mieszkaniowych stwierdzono, że do dnia 30 czerwca 2001 r. Bank wydał 3 decyzje o dokonaniu umorzeń kredytów po 4 – 6 miesiącach od czasu złożenia wniosku przez kredytobiorcę. I tak:

- *Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa: w dniu 15.09.1999 r., wystąpiła z wnioskiem o umorzenie kwoty 307.519,65 zł. Bank po upływie ponad 6 miesięcy, Decyzją nr 123 z dnia 28.03. 2000 r. dokonał, zgodnie z przepisami ustawy, umorzenia kredytu na kwotę 439.423,23 zł.*
- *Spółdzielnia Mieszkaniowa „Rodzina Kolejowa” w Białymstoku wystąpiła z wnioskami o umorzenie w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w dniu 28.08.2000 r. na kwotę 603.534,89 zł i 249.243,52 zł. BGK decyzję w tej sprawie wydał prawie po 4 miesiącach, tj. w dniu 15.12.2000 r.*

3.2. Wykorzystanie przez spółdzielnie mieszkaniowe środków KFM

Kontrola wykazała, że badanym 5 spółdzielniom mieszkaniowym w okresie od 30 kwietnia 1998 r. do 30 czerwca 2001 r. zostały udzielone kredyty ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w wysokości 75.352 tys. zł z przeznaczeniem na budowę 894 lokali mieszkalnych przydzielanych na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu.

Zgodnie z art. 20 ust. 1, jeżeli kredyt na warunkach preferencyjnych został udzielony spółdzielni mieszkaniowej lokale mieszkalne wzniesione przy jego wykorzystaniu mogą być przeznaczone wyłącznie na wynajem.

Wypełniając obowiązki wynikające z przepisu art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego we wszystkich przypadkach spółdzielnie wniosły do statutów uregulowania dotyczące braku możliwości przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, zbudowanego przy wykorzystaniu środków z kredytu uzyskanego z KFM, na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Kontrola ustaliła, że zbadanych 5 spółdzielniach mieszkaniowych, które złożyły ogółem 14 wniosków o udzielenie kredytu, umowy kredytowe z BGK były zawierane w terminie od 1 do 5 miesięcy od daty zarejestrowania wniosku. Spółdzielnie uzupełniały brakującą dokumentację we wnioskach złożonych w Banku od 2 do 11 miesięcy. Na przykład SBM „ADER” w Warszawie złożyła wniosek w dniu 12 października 1999 r. a dopiero po 7 miesiącach, tj. w dniu 11 maja 2000 r. uzupełniła wymaganą dokumentację. Umowa kredytowa została podpisana 12 czerwca 2000 r., tj. po upływie 1 miesiąca od daty uzupełnienia wniosku.

Z ustaleń kontroli wynika, że Spółdzielnie z udziałem środków kredytowych KFM w wysokości 53.207 tys. zł, wybudowały 624 lokale mieszkalne przydzielane na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu. Ponadto do dnia 30 czerwca 2001 r. realizowana była budowa 270 lokali z udziałem środków kredytowych KFM w wysokości 22.145 tys. zł. I tak:

- *Spółdzielnia Mieszkaniowa DOM 2000 Brzeziny w 2000 r. otrzymała kredyt w wysokości 2.209.000,00 zł, co stanowiło 60 % planowanych kosztów inwestycji, a w 2001 r. w wysokości 2.112.000,00 zł (udział własny 40 %). Z udziałem środków pierwszego kredytu została zrealizowana Kolonia Lokatorska I - 5 budynków mieszkalnych, o łącznej liczbie 20 mieszkań. Nakłady na realizację zadania inwestycyjnego wyniosły 4.111.612,89 zł. Koszt 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wyniósł 3.298,16 zł. Wysokość wkładu mieszkaniowego (zatwierdzona przez Radę Nadzorczą Spółdzielni) wyniosła 1.526,19 zł za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Z udziałem środków drugiego kredytu od października 2000 r. była realizowana Kolonia Lokatorska II. Przewidziano wybudowanie 4 budynków mieszkalnych z 16 mieszkaniami.*
- *Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa „ADER” w 2000 r. uzyskała kredyt w wysokości 5.835.000 zł, co stanowiło 68 % ogólnego kosztu planowanej inwestycji, na wybudowanie budynku mieszkalnego, wielorodzinnego z 37 mieszkaniami, w tym 10 lokali dla osób niepełnosprawnych. Spółdzielnia „ADER” wykorzystwała udzielony kredyt na wybudowanie 38 mieszkań o powierzchni mieszkalnej 2420,9 m², zamiast planowanych 37 mieszkań o powierzchni 2426,7 m². Zmiana ta zaakceptowana była przez Bank Gospodarstwa Krajowego aneksem nr 1 z dnia 20 sierpnia 2001 r. do umowy kredytowej. Inwestycja została zrealizowana w cyklu 14 miesięcy, a nakłady na jej realizację wyniosły 8.568.627,13 zł. Koszt 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wyniósł 3.391,23 zł.*

- Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa „Imperium” w 2001 r. otrzymała kredyt w wysokości 20.033.000,00 zł, stanowiący 64% planowanych kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego ustalonego na kwotę 31.302.697,53 zł. Rozliczenie inwestycji planowano na dzień 30 września 2001 r.⁵⁹. Początkowy koszt 1m² powierzchni użytkowej mieszkań określono w wysokości 2.910 zł.
- Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa⁶⁰ zrealizowała pięć przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych z udziałem środków KFM, których koszt wyniósł ogółem 53.370.524,99 zł, z czego kredytem uzyskanym w okresie 30.04.1998 r. do 30.06.2001 r. sfinansowano 31.089.461,58 zł, tj. 58,3 %, a środkami Spółdzielni 22.281.063,41 zł tj. 41,7 %, w tym kapitałem własnym mieszkania komercyjne, lokale użytkowe i garaże 8.957.006,86 zł, co stanowiło 16,7 % a wkładami mieszkaniowymi lokatorskimi 13.324.056,55 zł, co stanowiło 25,0 %. Koszty realizacji mieszkań lokatorskich podlegających kredytowaniu z KFM wyniosły ogółem 44.413.518,13 zł (31.089.461,58 zł + 13.324.056,55 zł) i były finansowane w 70 % (69,94 %-69,99 %) kredytem KFM (31.089.461,58 zł), oraz w 30 % wkładami mieszkaniowymi członków Spółdzielni (13.324.056,55 zł). Rzeczywisty jednostkowy koszt budowy 1 m² p. u. zrealizowanych inwestycji z udziałem środków KFM, kształtował się od 2.347,26 zł (w grudniu 1998 r. w budynku nr 202) do 3.603,85 zł (w sierpniu 2001 r. w budynku nr 3). Łącznie w zakończonych do 30.06.2001 r. o pięciu wielorodzinnych budynkach mieszkalnych wzniesionych przy pomocy środków z KFM wybudowano 303 lokale mieszkalne o łącznej powierzchni użytkowej 14.381,9 m².
- Spółdzielnia Mieszkaniowa „Rodzina Kolejowa” w Białymstoku w okresie od 1999 r. do 2001 r. otrzymała 5 kredytów w łącznej wysokości 14.074.400 zł. Z udziałem środków tych kredytów zrealizowano, w cyklu 14 miesięcy, 5 budynków mieszkalnych (łącznie 263 mieszkania). W trakcie realizacji był 1, do dnia zakończenia kontroli finansowany bez udziału środków z KFM. Spółdzielnia otrzymała 13.729.509,41 zł, co stanowiło 97,5% kwoty udzielonego kredytu. Pozostałe środki z przyznanego Spółdzielni kredytu nie zostały przez Bank przekazane, gdyż Spółdzielnia zrealizowała budynki mieszkalne taniej niż planowany koszt przedsięwzięcia. W okresie od dnia 14 maja 1999 r. (data rozpoczęcia pierwszych) do dnia 27 czerwca 2001 r., tj. oddania do użytku piątego budynku, Spółdzielnia wybudowała 263 mieszkania, łącznie 702 izby. Powierzchnia użytkowa wybudowanych budynków wynosi 11.305,5 m². Na realizację budynków zaplanowano 20 187.127,00 zł, faktycznie poniesiono koszty w wysokości 19.763.905,00 zł, czyli 97,9% kosztów planowanych.

Z ustaleń kontroli wynika, że z przydzielonego kredytu Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w okresie od 27 lutego 1998 r. do 30 czerwca 2001 r. spłatę dwóch rat kredytu dokonano z opóźnieniem 5 i 10 dniowym. I tak:

- I rata kredytu uzyskanego na podstawie umowy z dnia 20.11.1998 r. została dokonana w dniu 25.01.2000 r., zgodnie z umową kredytową powinna nastąpić w dniu 20.01.2000 r.
- II rata kredytu uzyskanego na podstawie umowy z dnia 11.12.1998 r. została dokonana w dniu 30.05.2000 r., zgodnie z umową kredytową powinna nastąpić w dniu 20.05.2000 r.

Bank naliczył odsetki ustawowe w wysokości 21 % od raty spłat za 6 dni, gdyż kwota spłaty wpłynęła do BGK w dniu 26.01.2000 r. Kwota naliczonych odsetek wyniosła 45,52 zł. W drugim przypadku opóźnienia wynoszącego 10 dni została naliczona kwota w wysokości 111,07 zł. W każdym przypadku Bank przypominał, że za datę spłaty raty zadłużenia przyjmuje się dzień wpływu środków na rachunek Banku zgodnie z umowami kredytowymi, jak też o terminowym dokonywaniu spłat.

Zawieranie umów o najem lokali

Kontrola wykazała, że Spółdzielnie zawierając umowy o najem lokalu wybudowanego przy udziale środków KFM nie wymagały od najemców składania deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego aktualnego na dzień zawarcia umowy najmu.

⁵⁹ Kontrola została zakończona w dniu 3 sierpnia 2001 r.

⁶⁰ Założona w 1921 r.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego lokal mieszkalny może być wynajęty wyłącznie osobie fizycznej, jeżeli nie posiada ona oraz osoby zgłaszane do wspólnego zamieszkania, w dniu objęcia lokalu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, jak również wysokość dochodu gospodarstwa domowego nie przekracza wysokości określonej dla danego typu gospodarstwa w dniu przydziału spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu. Zaświadczenia składane przez najemców były nieaktualne. Na przykład:

- *SM DOM 2000 Brzeziny, przyznając przydziały mieszkań na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu, w marcu i kwietniu 2001 r., uznawała za właściwe udokumentowanie wysokości dochodów przypadających na gospodarstwo domowe, na podstawie zaświadczenia z urzędu skarbowego stwierdzające wysokość dochodu uzyskanego w 1999 r. Przydziały lokali mieszkalnych były dokonywane w okresie od 19 marca do 30 maja 2001 r. Najemcy składali ponadto zaświadczenie ze spółdzielni mieszkaniowej lub zarządu mienia komunalnego o nie posiadaniu prawa do innego lokalu, dokument z urzędu gminy zaświadczający, że zainteresowany nie jest właścicielem nieruchomości, poświadczenie zameldowania, oświadczenie zainteresowanego, że nie przysługuje mu lokatorskie ani własnościowe prawo do lokalu i, że nie jest najemcą w rozumieniu ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz nie jest właścicielem domu lub lokalu, wniosek o przydział mieszkania obejmujący wszystkie osoby, które mają zamieszkać z głównym lokatorem.*
- *Zaświadczenia o wysokości zarobków były wystawiane w dacie złożenia przez członków Spółdzielni Mieszkaniowej Rodzina Kolejowa wniosków o przydział mieszkania i nie były aktualizowane na dzień przydziału mieszkania. Upływ czasu między pobraniem zaświadczenia o wysokości zarobków a zawarciem umowy o przydział lokalu wynosił ponad jeden rok. Nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu dokumentowane było oświadczeniem zainteresowanego.*

Spółdzielnia dokonując w okresie od marca 2000 r. do lipca 2001 r., przydziału mieszkań na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu przyjmowała udokumentowanie wysokości dochodów przypadających na gospodarstwo domowe, na podstawie zaświadczenia pracodawcy stwierdzającego wysokość dochodu uzyskanego w 1999 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że w żadnym z badanych przypadków spółdzielnie nie skorzystały z oświadczeń złożonych pod rygorem odpowiedzialności prawnej z art. 30 ust. 5 ustawy, korzystając nadal z utrwalonych w poprzednim stanie prawnym zaświadczeń.

3.3. Przestrzeganie ustawy o zamówieniach publicznych

Kontrola wykazała, że spółdzielnie mieszkaniowe w badanym okresie realizując przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane z wykorzystaniem środków kredytowych uzyskanych z KFM nie stosowały przy wyborze wykonawców inwestycji postanowień przepisów ustawy zamówieniach publicznych.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o zamówieniach publicznych ma zastosowanie do zamówień udzielanych przez m.in. spółdzielnie mieszkaniowe, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi.

Na 5 zbadanych spółdzielni 4 z nich dokonały wyboru wykonawcy inwestycji bez zastosowania procedur wynikających z ustawy o zamówieniach publicznych. Na przykład:

- *Spółdzielnia Mieszkaniowa DOM 2000 Brzeziny dokonując wyboru wykonawcy inwestycji nie zastosowała żadnego z trybów określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Zamówienie na wykonanie robót budowlanych zostało zlecone generalnemu wykonawcy inwestycji, na podstawie rekomendacji od osób prawnych i fizycznych znanych Spółdzielni. Koszt robót budowlanych przy realizacji inwestycji Kolonia Lokatorska I został określony w wysokości 2.275,0 tys. zł. Realizując drugą inwestycję – Kolonia Lokatorska II, Spółdzielnia rozszerzyła umowę z tym wykonawcą, przy czym koszt robót ustalono w wysokości 2.064,0 tys. zł.*
- *WSM wykonawcom realizowanych inwestycji nie udzieliła zamówienia na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Natomiast wybrała wykonawców przeprowadzanych 5 przedsięwzięć:*

- w 3 przypadkach na podstawie uzyskanych rekomendacji. Spółdzielnia uwzględniła w tych przypadkach fakt, że już współpracowała z tym wykonawcą. Umowa została zawarta dnia 12.03.1996 r. ustalając wynagrodzenie w wysokości 4.611.960 zł, a następnie aneksem rozszerzony został zakres rzeczowy robót, bez ustalenia wynagrodzenia. Kolejnym aneksem rozszerzono ponownie przedmiot umowy włączając zakres ustalony pierwszym aneksem. Wynagrodzenie wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy objętego tym aneksem ustalono w wysokości 7.302.128,00 zł. Z tym samym wykonawcą została zawarta umowa w dniu 05.01.2000 r. na kwotę 7.810.000,00 zł, a ponadto ustalono, że wartość ta będzie korygowana miesięcznie wskaźnikami inflacji dla budynków wielorodzinnych, publikowanych przez GUS.
- w 1 przypadku na podstawie porozumienia zawartego w związku z umową kupna prawa wieczystego użytkowania działki. Umowa z wykonawcą została zawarta w dniu 15.05.1998 r. określając wynagrodzenie w wysokości 2.935.846,38 zł ustalając, że kwota ta będzie waloryzowana wskaźnikiem GUS zmiany cen robót budowlano-montażowych dla budynków mieszkalnych 5-cio kondygnacyjnych.
- w 1 przypadku Spółdzielnia zleciła wykonanie robót firmie, która już wcześniej wykonywała prace budowlane w Spółdzielni. Umowę zawartą dnia 17.06.1999 r. określono wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 9.691.200,00 zł i ustalono, że będzie waloryzowane wskaźnikiem GUS.
- SM „Rodzina Kolejowa” zamówienia na wykonanie wszystkich 5 budynków (nr 3 i 4, nr 5 i 6 oraz nr 2) udzieliła jednemu generalnemu wykonawcy Przedsiębiorstwu Budowlanemu JAZ-BUD Spółka z o. o. Spółdzielnia opublikowała ogłoszenie prasowe, a następnie przy udziale członków Rady Nadzorczej została wybrana oferta najkorzystniejsza spośród tych, które napłynęły do Spółdzielni. Umowa z wykonawcą z dn.07.06.1999r. opiewała na kwotę 5.230.627,20 zł (netto), a kolejne dwie z dn. 07.12.1999 r. na kwotę 4.548.448,90 zł (netto) i kwotę 2.190.331,15 zł, następnie z dn. 11.05.2000 r. na kwotę 2.901.490,00 zł.

W jednym przypadku dotyczącym SBM „Ader” stwierdzono, że Spółdzielnia ta przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego stosując niewłaściwy tryb. I tak:

- SBM „Ader” zastosowała tryb negocjacji z zachowaniem konkurencji pomimo, iż nie wystąpiła żadna z okoliczności określonych w art. 64 ustawy o zamówieniach publicznych, tj. nie było uprzednio prowadzone postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, które zostało unieważnione z powodu braku wymaganej liczby ofert, nie został przeprowadzony konkurs, przedmiot dostawy nie był wytwarzany wyłącznie w celach badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, roboty budowlane nie służyły wyłącznie do celów badawczych, doświadczalnych lub rozwojowych, a nie do zapewnienia zysku lub pokrycia poniesionych kosztów badań lub rozwoju, nie zachodziła pilna potrzeba udzielenia zamówienia publicznego, której wcześniej nie można było przewidzieć.
SBM „Ader” przeprowadziła postępowanie, które polegało na zaproszeniu 5 firm do udziału w postępowaniu, a po dokonaniu oceny ofert, zaproszono do negocjacji 2 oferentów i ostatecznie wybrano jednego z nich. Wartość kontraktu z generalnym wykonawcą została określona na kwotę 7.752.521,29 zł + VAT. Umowa została podpisana w dniu 05.11.1999 r.

Zgodnie z art.14 ustawy o zamówieniach publicznych zastosowanie trybu innego niż przetarg nieograniczony przy zamówieniach publicznych, których wartość przekracza 200.000 EURO wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

W ocenie NIK powyższe działania spółdzielni mieszkaniowych w zakresie wyboru wykonawcy inwestycji należy uznać za nielegalne.

3.4. Funkcjonowanie towarzystw budownictwa społecznego

Z ustaleń kontroli wynika, że Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w okresie od 29 listopada 1995 r. do 30 czerwca 2001 r. wydał 337 decyzji zatwierdzających umowę lub statut towarzystwa budownictwa społecznego, zwanych dalej TBS, z czego 81 decyzji (około ¼) wydał w okresie od 1 lipca 2000 r. do 30 czerwca 2001 r. Większość towarzystw tj. 77 (95,1 %), zostało utworzonych w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, a 4 (4,9 %) w formie spółki akcyjnej.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego Prezes UMiRM zatwierdza umowę lub statut towarzystwa, a także wszelkie ich zmiany.

Kontrola wykazała, że Prezes UMiRM załatwiał sprawy w powyższym zakresie w terminie przekraczającym 1 miesiąc i nie powiadamiał stron o przyczynach zwłoki, co stanowiło naruszenie art. 35 i art. 36 § 1 K.p.a

Na 16 zbadanych przypadków przeprowadzonych postępowań w sprawie zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast umowy lub statutu towarzystwa budownictwa społecznego, stwierdzono, że w 6 postępowaniach (37,5% badanych) Prezes UMiRM nie zachował terminu załatwiania sprawy - określonego w art. 35 § 3 K.p.a. Opóźnienia w załatwieniu sprawy wynosiły od 1 do 36 dni. Dotyczyło to decyzji nr: 267, 274, 289, 292 z 2000 r. oraz 326 i 338 z 2001 r. W sprawach tych Prezes UMiRM nie zawiadamiał stron o przyczynach zwłoki i nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy.

Wniosek dotyczący wprowadzenia mechanizmów zapobiegających załatwianiu spraw z naruszeniem przepisów K.p.a., był już przedmiotem wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli skierowanego do Prezesa Urzędu w dniu 24 listopada 2000 r.

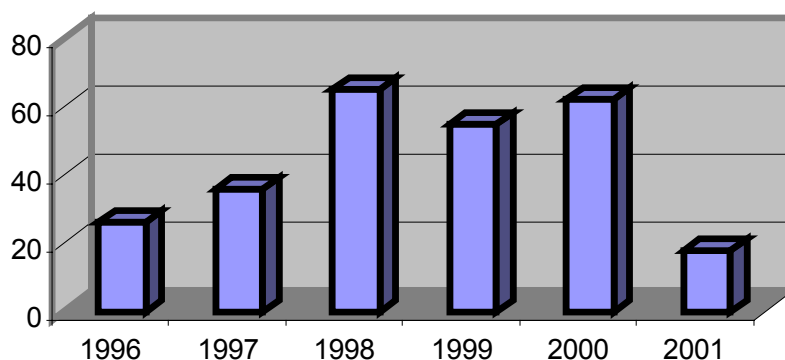
Z ustaleń kontroli wynika, że opóźnienia, w załatwieniu 2 spraw z 6 opisanych, miały miejsce po przekazaniu wystąpienia pokontrolnego NIK. Prezes Urzędu odpowiadając na wystąpienie pokontrolne, poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, że celem zapewnienia terminowego załatwienia wniosków w sprawie rejestracji statutów TBS w Departamencie Gospodarki Mieszkaniowej prowadzone są rejestry, w których odnotowywane są terminy składanych wniosków oraz przekazywanych opinii, aż do wydania decyzji włącznie.

Prezes UMiRM nie monitorował działalności towarzystw budownictwa społecznego, których statuty lub umowy zatwierdził. Wobec czego nie posiadał aktualnych danych w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach programu kontroli, działając na podstawie art. 29 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zasięgnęła informacji w 273 TBS-ach nt. prowadzonej działalności, w tym m.in. działalności inwestycyjnej. Z uzyskanych informacji wynika, że największe nasilenie nowych rejestracji TBS-ów wystąpiło w 1998 r. (65 spośród 262). I tak:

Rok	Liczba TBS-ów	%
1996	26	9,9
1997	36	13,7
1998	65	24,8
1999	55	21,0
2000	62	23,7
2001	18	6,9
Razem	262	100

TBS według roku rejestracji w UMiRM

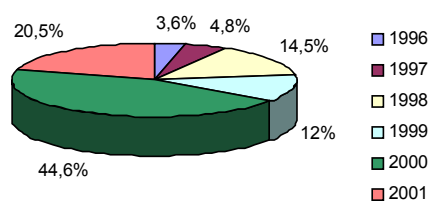


W wyniku analizy udzielonych odpowiedzi stwierdzono, wg stanu na dzień 30 czerwca 2001 r., że w badanym okresie 131 TBS-ów zakończyło inwestycje, 48 prowadziło je nadal, a 83 TBS-y nie rozpoczęły działalności inwestycyjnej. Największe nasilenie oddanych inwestycji nastąpiło w 1998 r. – 45 wszystkich zakończonych inwestycji, co stanowiło 34,4 % inwestycji dotychczas zrealizowanych. Najwięcej budów (53 spośród 179) prowadzono w 1998 r. (29,6 % wszystkich zakończonych i kontynuowanych obecnie inwestycji). Szczegółowe dane prowadzonych inwestycji w poszczególnych latach przedstawia poniższe zestawienie:

Rok	Liczba TBS-ów według realizacji inwestycji						Razem
	zakończone	%	rozpoczęte	%	brak	%	
1996	23	17,6	0	0	3	3,6	26
1997	31	23,7	1	2,1	4	4,8	36
1998	45	34,3	8	16,7	12	14,5	65
1999	27	20,6	18	37,5	10	12,0	55
2000	5	3,8	20	41,7	37	44,6	62
2001	0	0	1	2,0	17	20,5	18
Razem	131	100,0	48	100,0	83	100,0	262

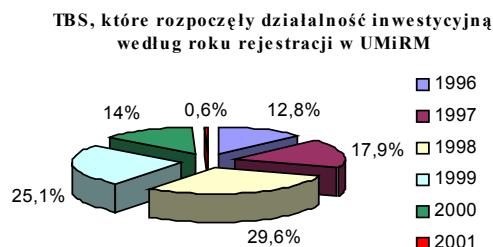
Do dnia zakończenia kontroli 83 TBS-y nie podjęły działalności inwestycyjnej, przy czym 37 z nich (44,5 %) zostało zarejestrowanych w 2000 r. W wykazie Towarzystw są zarejestrowane także takie, które nie podjęły działalności inwestycyjnej przez 4 – 5 lat (7 TBS-ów, tj. 8,4 % wszystkich dotychczas zarejestrowanych).

TBS, które nie rozpoczęły działalności inwestycyjnej według roku zarejestrowania w UMiRM



Spośród 179 TBS-ów prowadzących inwestycje w latach 1996 – I półrocze 2001 r., budowy zrealizowano w 131 TBS-ach (73,2 %), przy czym najwięcej TBS-ów (45) zakończyło proces inwestycyjny w roku 1998, natomiast w 48 przypadkach inwestycje były kontynuowane (do dnia zakończenia kontroli). I tak:

Rok	Liczba TBS-ów według realizacji inwestycji			%
	zakończone	rozpoczęte	razem	
1996	23	0	23	12,8
1997	31	1	32	17,9
1998	45	8	53	29,6
1999	27	18	45	25,1
2000	5	20	25	14,0
2001	0	1	1	0,6
Razem	131	48	179	100,0



Z analizy kosztów przedsięwzięć inwestycyjnych prowadzonych przez 273 TBS-y wynika, że w okresie 1996 – I połowa 2001 r., że łączne planowane koszty przedsięwzięć inwestycyjnych wyniosły 5.037.420 tys. zł, z czego dotychczasowa realizacja wyniosła 4.129.241 tys. zł, tj. 81,9 % planu. W kwocie kosztów zrealizowanych (poniesionych) ujęte zostały przedsięwzięcia zrealizowane i rozpoczęte do 30 czerwca 2001 r. W ramach kosztów poniesionych (4.129.241 tys. zł) kwota kredytów z KFM wyniosła 1.616.337 tys. zł (39,1 %), natomiast rzeczowy i finansowy aport gmin uczestniczących w inwestycjach wyniósł 1.002.829 tys. zł (24,3 %).

Przedsięwzięcia zrealizowane do końca I półrocza 2001 r. wyniosły 3.513.597 tys. zł, tj. 98,0 % planowanych (3.583.492 tys. zł), z czego do 31 grudnia 2000 r. – 3.130.217 tys. zł (99,8 % planowanej kwoty 3.136.697 tys. zł).

Z danych przedstawionych przez TBS-y wynika, że źródłami finansowania przedsięwzięć zrealizowanych do dnia 30.06.2001 r. były m.in.:

- kredyt ze środków KFM – 966.409 tys. zł,
- kapitał własny – 244.284 tys. zł,
- partycypacje – 169.452 tys. zł,
- kaucje najemców – 96.836 tys. zł.

W przypadkach terminowego zakończenia inwestycji oraz jej rozliczenia BGK dokonał umorzeń kredytów na łączną kwotę 130.459 tys. zł (do dnia 30 czerwca 2001 r.).

Z nadesłanych informacji wynika, że do 30 czerwca 2001 r. wybudowano łącznie 14.572 mieszkania, z czego do końca 2000 r. – 10.467 mieszkań. Łączna powierzchnia oddanych mieszkań wyniosła 724.258 m² (do końca 2000 r. oddano 527.663 m²). Średni jednostkowy koszt 1 m² wyniósł 1.981,3 zł (wartość bezwzględna), przy czym najniższy koszt 1 m² zanotowano w Śremskim TBS-ie, który wyniósł 1.022 zł/m², najwyższy zaś w Poznańskim TBS-ie, który osiągnął wysokość 3.666 zł/m². Średni koszt 1m² (wartość bezwzględna) w poszczególnych rejonach kraju (wybór) wynosił:

- Poznań – 2.616 zł/m²,
- Szczecin – 2.209 zł/m²,

- Warszawa – 3.506 zł/m²,
- Białystok – 1.705 zł/m²,
- Bogatynia – 1.914 zł/m²,
- Kętrzyn – 1.580 zł/m².

Cykl budowy mieszkań wahał się od 8 do 28 miesięcy. Średnia powierzchnia użytkowa 1 mieszkania wynosiła 49,7 m².

Spośród przedsięwzięć rozpoczętych do końca I półrocza 2001 r., koszty poniesione na inwestycje wyniosły 615.644 tys. zł, tj. 42,3 % planowanych (1.453.928 tys. zł), z czego do 31 grudnia 2000 r. – 495.745 tys. zł (49,9 % planowanej kwoty 993.676 tys. zł).

Z uzyskanych informacji wynika, że źródłami finansowania przedsięwzięć rozpoczętych do dnia 30.06.2001 r. były m.in.:

- kredyt ze środków KFM – 651.108 tys. zł (otrzymany i w trakcie załatwiania),
- kapitał własny – 233.376 tys. zł,
- partycypacje – 136.850 tys. zł,
- kaucje najemców – 29.511 tys. zł.

Z danych przedstawionych w informacjach przedstawionych przez TBS-y wynika, że w przypadku inwestycji rozpoczętych planuje się wybudować łącznie 11.596 mieszkań, z czego do końca 2000 r. rozpoczęto budowę 8.249 mieszkań. Łączna powierzchnia planowanych do oddania mieszkań wyniesie 578.008 m², a średnia powierzchnia użytkowa 1 mieszkania wyniesie 49,8 m².

Kontrola działalności towarzystw budownictwa społecznego przeprowadzona w III i IV kwartale 2000 r.⁶¹ m.in. wykazała, że:

- 1) spośród skontrolowanych 30 TBS do 30.06.2000 r. budownictwem społecznym nie zajmowało się 14 towarzystw, w tym 4 budowały mieszkania wyłącznie na sprzedaż. Mimo to posługiwały się nazwą „TBS”, zastrzeżoną przepisami ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dla podmiotów realizujących budownictwo społeczne,
- 2) dodatkowym źródłem finansowania inwestycji mieszkaniowych w 16 TBS były wnoszone przez najemców kaucje na pokrycie należności z tytułu najmu. Ich udział w sfinansowaniu kosztów budowy mieszkań kształtował się w poszczególnych towarzystwach na poziomie od 4,8 % do 15,4 %. Mimo, że zgodnie z art. 32 ustawy TBS y mogły ustanawiać obowiązek wpłacenia kaucji dopiero w umowach najmu, a więc gdy istniał już przedmiot najmu.

Na przykład:

- *Konińskie TBS nałożyło na przyszłych najemców obowiązek wpłacenia kaucji już przed rozpoczęciem realizacji 3 budynków, wskutek czego uzyskało z tego źródła – z wyprzedzeniem oddania mieszkań do użytku od 1 do 20 miesięcy – środki w łącznej wysokości 848,0 tys. zł,*
- *Warmińskie TBS sfinansowało środkami pochodzącymi z kaucji w kwocie 264,5 tys. zł, pobranymi na podstawie umów przedwstępnych, część kosztów budowy 48 mieszkań oddanych do użytku. Również prowadzoną w czasie kontroli budowę 72 mieszkań finansowano środkami w kwocie 531,9 tys. zł*

⁶¹ Kontrola koordynowana została przeprowadzona w III i IV kwartale 2000 r. przez Delegaturę w Zielonej Górze.

uzyskanymi od przyszłych najemców tytułem kaucji, które pobierano już od 4 czerwca 1998 r., tj. z wyprzedzeniem rozpoczęcia budowy o 16 miesięcy.

- 3) 10 towarzystw pokrywało część kosztów inwestycji środkami uzyskanymi z wpłat partycypacyjnych, z tego 6 TBS-ów dokonało wyboru najemców wyłącznie (lub z nieznacznymi wyjątkami) spośród osób, na rzecz których wpłaty takie zostały wniesione. Dwa spośród nich wymagały dokonania wpłat bezpośrednio przez osoby wnoszące o wynajem mieszkań, a więc od przyszłych najemców.

Na przykład:

- *Konińskie TBS, przed rozpoczęciem w 1998 r. i 1999 r. budowy dwóch budynków z 11 i 40 mieszkaniami, zawarło z kandydatami na najemców tzw. umowy wstępne i umowy partycypacji, których istotą było przyrzeczenie wybudowania i przydzielenia im mieszkań pod warunkiem pokrycia przez nich części kosztów inwestycji. W umowach zawarto postanowienie, iż w razie niewywiązania się kandydatów z obowiązku wniesienia ustalonych kwot partycypacji w wyznaczonym terminie (w ratach: odpowiednio dwóch i pięciu), umowy zostaną rozwiązane.*
- *W Komunalnym TBS w Zielonej Górze przydział mieszkań w oddanym do użytku we wrześniu 1999 r. budynku ze 102 mieszkaniami uzależniono przede wszystkim od wpłat partycypacji, w średniej wysokości 20 % kosztorysowych kosztów wybudowania poszczególnych mieszkań. Pierwszeństwo w zakwalifikowaniu na listę przyszłych najemców miały osoby, które zapewniły najwyższe udziały partycypacji w kosztach budowy. W rezultacie, budynek został zasiedlony wyłącznie przez osoby na rzecz, których zostały dokonane wpłaty partycypacyjne,*
- *Wnoszenie wpłat partycypacyjnych było jednym z głównych warunków przydziału mieszkań w TBS: Kętrzyńskim (113 mieszkań, tj. wszystkie oddane do użytku, przydzielono osobom, które zapewniły partycypację, Warmińskim i Bielsko-Bialskim.*

Przepis art. 29 nie stwarza podstaw do uzależnienia przez TBS przydziału mieszkań od pozyskania partycypantów i wniesienia opłat z tego tytułu.

Takie sposoby pozyskiwania środków umożliwiły towarzystwom będącym w niekorzystnej sytuacji finansowej, prowadzenie inwestycji, jednak powodowały, iż dostęp do mieszkań miały wyłącznie osoby zapewniające bezpośredni bądź pośredni udział w finansowaniu części kosztów budowy.

III. DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych.
2. W wystąpieniach skierowanych do:
 - 1) Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast m.in. wnioskowano o:
 - wyeliminowanie przypadków prowadzenia postępowań w sprawie zatwierdzenia umowy lub statutu towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) niezgodnie z zasadami określonymi w art. 35 i 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. K. p. a.,
 - 2) Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego wnioskowano o:
 - zwolnienie środków Funduszu Ryzyka Kredytowego z zaangażowania w kredyty,
 - podjęcie starań zmierzających do zmiany zasad dokonywania umorzeń kredytów,
 - stosowanie zasad określonych w Prawie budowlanym w kwestii ujednolicenia dokumentów świadczących o zakończeniu inwestycji i związanego z tym określenia terminu kończącego inwestycję w umowie kredytowej.
 - 3) Zarządów spółdzielni mieszkaniowych zamieszczone wnioski dotyczyły w szczególności:
 - dokonywania przez spółdzielnie wyboru generalnego wykonawcy inwestycji na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych,
 - występowania do osób fizycznych ubiegających się o przydział lokatorskiego prawa do lokalu o przedstawianie aktualnych, w dniu podpisania umowy lub uzyskania przydziału lokalu, zaświadczeń dokumentujących uprawnienia do korzystania z kredytu z KFM,
 - przestrzegania zasad dotyczących księgowania skorygowanych dokumentów, określonych w art. 22 ustawy o rachunkowości,
 - terminowego realizowania zobowiązań wobec BGK,
 - rzetelne sporządzanie wniosków o udzielenie kredytu ze środków KFM.

Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast udzielając odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne stwierdził, że system rejestracji wniosków został poprawiony i udoskonalony. Wprowadzony system kontroli powinien zapewnić terminowe prowadzenie postępowań w sprawie zatwierdzenia umów lub statutów towarzystw budownictwa społecznego.

DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego odpowiadając na wystąpienie pokontrolne poinformował o podjęciu działań celem zmiany zasad ustalania terminu zakończenia inwestycji oraz ujednolicenia dokumentów świadczących o tym terminie. Ponadto zapewnił, że Najwyższa Izba Kontroli zostanie niezwłocznie poinformowana o uzyskaniu przez BGK możliwości odtworzenia Funduszu ryzyka kredytowego oraz o wprowadzeniu ewentualnych zmian zasad ustalania terminu zakończenia realizacji inwestycji

W odpowiedziach na wystąpienie pokontrolne organy spółdzielni poinformowały o podjęciu działań celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w tym o zobowiązaniu się do stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy dokonywaniu wyboru wykonawcy przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków KFM.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia w dochodach Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w wysokości 904,5 tys. zł powstałe w wyniku umorzenia przez BGK kredytów udzielonych na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, pomimo nie dotrzymania przez inwestorów terminu zakończenia inwestycji określonego w umowie kredytowej.

p.o. Dyrektor

Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego

Andrzej Głowacki

Akceptuję

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY
KONTROLI

Zbigniew Wesołowski

ZATWIERDZAM

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Mirosław Sekuła

Warszawa, dnia maj 2002 r.

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa społecznego - j.t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, zm.: Dz. U. z 2001 r. Nr 16 poz. 167, Nr 4 poz. 27 i Nr 154, poz. 1800).
2. Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych - j.t. Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 162 poz.1119, Dz. U. z 1999 r. Nr 111 poz. 1281, Dz. U. z 2000 r. Nr 5 poz. 67, Dz. U. z 2000 r. Nr 83 poz. 946, Dz. U. z 2000 r. Nr 122 poz.1317, Dz. U. z 2000 r. Nr 95 poz.1041, Dz. U. z 2001 r. Nr 4 poz.27, Dz. U. z 2001 r. Nr 71 poz. 733) – uchylona z dniem 1.01.2002 r. - wejście w życie ustawy z dnia 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - Dz. U. z 2001 r. Nr 71 poz. 733.
3. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze - j.t. Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, zm.: Dz. U. z 1995 r. Nr 133 poz.654, Dz. U. z 1996 r. Nr 5 poz.32, Dz. U. z 1996 r. Nr 24 poz.110, Dz. U. z 1996 r. Nr 43 poz.189, Dz. U. z 1997 r. Nr 32 poz.183, Dz. U. z 1997 r. Nr 121 poz.770, Dz. U. z 1997 r. Nr 111 poz. 723, Dz. U. z 1999 r. Nr 40 poz.399, Dz. U. z 1999 r. Nr 60 poz.636, Dz. U. z 1999 r. Nr 77 poz.874, Dz. U. z 1999 r. Nr 99 poz. 1151, Dz. U. z 1997 r. Nr 121 poz.769, Dz. U. z 2001 r. Nr 4 poz. 27, Dz. U. z 2001 r. Nr 69 poz. 724).
4. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych - Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27, zm.: Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 601 i Nr 154, poz. 1802.
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. Nr 121 poz. 591, zm.: Dz. U. z 1997 r. Nr 32 poz.183, Dz. U. z 1997 r. Nr 43 poz. 272, Dz. U. z 1997r. Nr 141 poz.945, Dz. U. z 1997 r. Nr 140 poz.939, Dz. U. z 1997 r. Nr 118 poz.754, Dz. U. z 1997 r. Nr 139 poz.933, Dz. U. z 1998 r. Nr 60 poz.382, Dz. U. z 1998 r. Nr 107 poz.669, Dz. U. z 1997 r. Nr 88 poz.554, Dz. U. z 1998 r. Nr 106 poz. 668, Dz. U. z 1998 r. Nr 155 poz.1014, Dz. U. z 1999 r. Nr 9 poz.75, Dz. U. z 1997 r. Nr 139 poz. 934, Dz. U. z 1999 r. Nr 83 poz. 931, Dz. U. z 2000 r. Nr 60 poz.703, Dz. U. z 2000 r. Nr 94 poz.1037, Dz. U. z 2000 r. Nr 113 poz.1186, Dz. U. z 2001 r. Nr 102 poz.1117, Dz. U. z 2000 r. Nr 113 poz.1186, Dz. U. z 2001r. Nr 111 poz.1195).

6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe - Dz. U. Nr 140, poz. 939, zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 162 poz.1118, Dz. U. z 1998 r. Nr 160 poz.1063, Dz. U. z 1999 r. Nr 11 poz.95, Dz. U. z 1999 r. Nr 40 poz.399, Dz. U. z 2000 r. Nr 94 poz.1037, Dz. U. z 2000 r. Nr 122 poz.1316, Dz. U. z 2000 r. Nr 114 poz.1191, Dz. U. z 2000 r. Nr 119 poz.1252, Dz. U. z 2000 r. Nr 93 poz.1027, Dz. U. z 2001 r. Nr 8 poz.64, Dz. U. z 2000 r. Nr 116 poz. 1216, Dz. U. z 2001 r. Nr 100 poz.1084, Dz. U. z 2001 r. Nr 111 poz.1195, Dz. U. z 2001 r. Nr 130 poz.1452.
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych – Dz. U. Nr 94, poz. 1037, zm. Dz. U. Nr 102, poz. 1117.
8. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych - j.t. Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773, zm.: Dz. U. z 1999 r. Nr 45, poz. 437, Dz. U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Dz. U. z 2000 r. Nr 110, poz. 1167, Dz. U. z 2000 r. Nr 93, poz. 1027, Dz. U. z 201 r. Nr 56, poz. 580, Dz. U. z 2001 r. Nr 76, poz. 813, Dz. U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1800.
9. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. Nr 16 poz. 93, zm.: Dz. U. z 1971 r. Nr 27 poz.252, Dz. U. z 1976 r. Nr 19 poz.122, Dz. U. z 1982 r. Nr 11 poz. 81, Dz. U. z 1982 r. Nr 19 poz.147, Dz. U. z 1982 r. Nr 30 poz. 210, Dz. U. z 1984 r. Nr 45 poz. 242, Dz. U. z 1985 r. Nr 22 poz. 99, Dz. U. z 1989 r. Nr 3 poz.11, Dz. U. z 1989 r. Nr 33 poz. 175, Dz. U. z 1990 r. Nr 34 poz. 198, Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321, Dz. U. z 1990 r. Nr 79 poz. 464, Dz. U. z 1991 r. Nr 107 poz. 464, Dz. U. z 1991 r. Nr 115 poz. 496, Dz. U. z 1993 r. Nr 17 poz.78, Dz. U. z 1994 r. Nr 27 poz. 96, Dz. U. z 1994 r. Nr 105 poz.509, Dz. U. z 1994 r. Nr 85 poz. 388, Dz. U. z 1995 r. Nr 83 poz. 417, Dz. U. z 1995 r. Nr 141 poz. 692, Dz. U. z 1996 r. Nr 114 poz.542, Dz. U. z 1996 r. Nr 139 poz. 646, Dz. U. z 1997 r. Nr 43 poz.272, Dz. U. z 1997 r. Nr 157 poz.1040, Dz. U. z 1996 r. Nr 149 poz. 703, Dz. U. z 1997 r. Nr 115 poz. 741, Dz. U. z 1997 r. Nr 117 poz. 751, Dz. U. z 1998 r. Nr 117 poz. 758, Dz. U. z 1998 r. Nr 106 poz. 668, Dz. U. z 1999 r. Nr 52 poz. 532, Dz. U. z 2000 r. Nr 22 poz. 271, Dz. U. z 2000 r. Nr 88 poz. 983, Dz. U. z 2000 r. Nr 74 poz. 855, Dz. U. z 2000 r. Nr 74 poz. 857, Dz. U. z 2000 r. Nr 114 poz. 1191, Dz. U. z 2001 r. Nr 11 poz. 91, Dz. U. z 2001 r. Nr 71 poz. 733, Dz. U. z 2001 r. Nr 145 poz.1638.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1999 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych - Dz. U. Nr 40, poz. 403, zm.: Dz. U. Nr 78, poz. 878 – uchylone z dniem 1.01.2002 r. – wejście w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych - Dz. U. z 2001 r. Nr 71. poz. 734.

11. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1996 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast - Dz. U. Nr 157, poz. 801, zm.: Dz. U. z 1998 r. Nr 27 poz. 155, Dz. U. z 1999 r. Nr 110 poz. 1278.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji, pożyczek i kredytów ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na usuwanie skutków powodzi w 1997 r. oraz zasad spłaty pożyczek i kredytów - Dz. U. Nr 82, poz. 522 zm.: Dz. U. z 1997 r. Nr 111 poz. 727.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków - Dz. U. Nr 62, poz. 719 zm.: Dz. U. z 2001 r. Nr 116 poz. 1234 i Nr 154 poz. 1806.
14. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks Handlowy - Dz. U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 zm.: Dz. U. z 1946 r. Nr 57 poz. 321, Dz. U. z 1950 r. Nr 34 poz. 312, Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 94, Dz. U. z 1988 r. Nr 41 poz. 326, Dz. U. z 1990 r. Nr 17 poz. 98, Dz. U. z 1990 r. Nr 51 poz. 298, Dz. U. z 1991 r. Nr 35 poz. 155, Dz. U. z 1991 r. Nr 94 poz. 418, Dz. U. z 1991 r. Nr 111 poz. 480, Dz. U. z 1994 r. Nr 121 poz. 591, Dz. U. z 1995 r. Nr 96 poz. 478, Dz. U. z 1996 r. Nr 6 poz. 43, Dz. U. z 1997 r. Nr 121 poz. 770, Dz. U. z 1997 r. Nr 118 poz. 754, Dz. U. z 1997 r. Nr 88 poz. 554, Dz. U. z 2000 r. Nr 60 poz. 702, Dz. U. z 1997 r. Nr 121 poz. 769, Dz. U. z 1999 r. Nr 101 poz. 1178, Dz. U. z 2000 r. Nr 94 poz. 1037, Dz. U. z 2001 r. Nr 49 poz. 508 – uchylony z dniem 1.01.2001 r.
15. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 23 lutego 1999 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego Dz. U. Nr 21, poz. 188 zm.: Dz. U. z 2000 r. Nr 107 poz. 1140 i Dz. U. z 2001 r. Nr 73, poz. 776.
16. Rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2000 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa Dz. U. Nr 50, poz. 589 – uchylone z dniem 19.10.2001 r.

Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
2. Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa,
3. Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa „ADER”, ul. M. Dąbrowskiej 15, 01-903 Warszawa,
4. Spółdzielnia Mieszkaniowa DOM 2000 Brzeziny, ul. Przasnyska 6, 01-756 Warszawa,
5. Spółdzielnia Budowlano-Mieszkaniowa „Imperium”, ul. Odrowąża 9, 03-310 Warszawa,
6. Spółdzielnia Mieszkaniowa „Rodzina Kolejowa” , ul. Kardynała Wyszyńskiego 3, 15-000 Białystok,
7. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa, ul. Elbląska 14, 01-737 Warszawa.

Wykaz towarzystw budownictwa społecznego, które udzieliły informacji

1. Poznańskie TBS, ul. Święty Marcin 58/64, 61-807 Poznań
2. Śremskie TBS, ul. Mickiewicza 17, 63-100 Śrem
3. Regionalne Wąbrzeskie TBS, ul. Budowlana 7, 87-200 Wąbrzeźno
4. Międzygminne TBS, ul. Towarowa 1, 42-600 Tarnowskie Góry
5. Radomskie TBS "Administrator", ul. Waryńskiego 16 A, 26-600 Radom
6. Miejskie TBS, ul. Kwiatka 5, 09-402 Płock
7. Krakowskie TBS "Krak-System", os. Teatralne 25, 31-947 Kraków
8. Wałbrzyskie TBS, ul. S. Wyszyńskiego 3, 58-309 Wałbrzych
9. TBS w Bogatyni, ul. Słowiańska 8, 59-920 Bogatynia
10. Elbląskie TBS, ul. 12 Lutego 5 a, 82-300 Elbląg
11. TBS Gminy W-wa Bielany, ul. Wrzeciono 63 A, 01-950 Warszawa
12. Inwest-Bud TBS, ul. Przasnyska 77, 06-200 Maków Mazowiecki
13. TBS "Nasz Dom", ul. Wielka Skotnica 40 c, 41-400 Mysłowice
14. TBS "Wielkopolska", ul. Kacza 17, 60-106 Poznań
15. Gorzowskie TBS, ul. Teatralna 49, 66-400 Gorzów Wielkopolski
16. Komunalne TBS, ul. H. Kołłątaja 67, 15-774 Białystok
17. Krakowskie TBS, ul. Koszykarska 33, 30-317 Kraków
18. TBS w Pułtusk, ul. M. Konopnickiej 7, 06-100 Pułtusk
19. Katowickie TBS, ul. Młyńska 21/23, 40-098 Katowice
20. Drawsko-Pomorskie TBS, ul. Sobieskiego 8, 78-500 Drawsko Pomorskie
21. Szczecińskie TBS, ul. Bohaterów Getta Warszawskiego 1, 70-302 Szczecin
22. TBS, ul. H. Sienkiewicza 7, 58-400 Kamienna Góra
23. Kętrzyńskie TBS, ul. Zamkowa 2, 11-400 Kętrzyn
24. Swarzędzkie TBS, ul. Strzelecka 2, 62-020 Swarzędz
25. TBS – Bielawa, ul. 3-go Maja 48, 58-260 Bielawa
26. Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej - TBS, ul. Polna 7, 09-400 Płock
27. Gdańskie TBS, ul. Beniowskiego 5, 80-382 Gdańsk
28. Bielsko-Bialskie TBS, ul. Powstańców Śl.6, 43-300 Bielsko-Biała
29. LOKUM TBS, ul. Słowackiego 5/35, 21-040 Świdnik
30. Karlińskie TBS, ul. Wojska Polskiego 1, 78-230 Karlino
31. Warmińskie TBS, ul. J. Poniatowskiego 22, 11-100 Lidzbark Warmiński
32. Komunalne TBS, ul. Bohaterów Westerplatte 11, 65-034 Zielona Góra
33. Bydgoskie TBS, ul. Gackowskiego 1 B, 85-137 Bydgoszcz
34. Toruńskie TBS, ul. Czarlińskiego 16, 87-100 Toruń
35. Koszalińskie TBS, ul. A. Mickiewicza 26, 75-004 Koszalin
36. Siedleckie TBS, ul. Piłsudskiego 45, 08-110 Siedlce
37. Sycowskie TBS, ul. Świerczewskiego 8 c, 56-500 Syców
38. TBS w Kutnie, ul. Wojska Polskiego 10a, 99-300 Kutno
39. Słupskie TBS, ul. Fałata 11, 76-200 Słupsk
40. Jastrzębskie TBS "Daszek", ul. 1 Maja 15, 44-335 Jastrzębie Zdrój
41. Kalisko-Pomorskie TBS, ul. Wolności 25, 78-540 Kalisz Pomorski
42. TBS "Mazowsze", ul. Gustawa Morcinka 5, paw. 29, 01-496 Warszawa
43. Głubczyckie TBS, ul. Pocztowa 8, 48-100 Głubczyce
44. Ostrołęckie TBS, ul. Berka Joselewicza 1, 07-410 Ostrołęka
45. Wejherowskie TBS, ul. Przemysłowa 36 A, 84-200 Wejherowo
46. Żuławskie TBS, Pl. Wolności 20, 82-100 Nowy Dwór Gdański
47. TBS "Nowy Dom", ul. Głęboka 11, 20-612 Lublin
48. Kaliskie TBS, ul. Kościuszki 1a, 62-800 Kalisz
49. Sokołowskie TBS, ul. Kosowska 75, 08-300 Sokołów Podlaski
50. TBS w Mordach, ul. Kilińskiego 9, 08-140 Mordy
51. Tyskie TBS, ul. Budowlanych 59, 43-100 Tychy
52. Wągrowieckie TBS, ul. Kościuszki 25, 62-100 Wągrowiec

53. Dzierżoniowskie TBS, ul. Świdnicka 35, 58-200 Dzierżoniów
54. Sądeckie TBS, ul. Naściszowska 39, 33-300 Nowy Sącz
55. TBS w Kwidzynie, ul. Kościuszki 43, 82-500 Kwidzyn
56. Trzebińskie TBS, ul. Matejki 1, 32-541 Trzebinia
57. Opolskie TBS, ul. Budowlanych 4, 45-202 Opole
58. Goleniowskie TBS, ul. W. Witosa 7, 72-100 Goleniów
59. TBS "Inwestprojekt" w Lublinie, ul. Tomasza Zana 38, 20-601 Lublin
60. Stargardzkie TBS, ul. Struga 29, 73-110 Stargard Szczeciński
61. Regionalne TBS GAB, ul. Murarska 17, 43-100 Tychy
62. Świdnickie TBS, ul. Budowlana 1 a, 58-100 Świdnica
63. Chojnickie TBS, ul. Mickiewicza 12 a, 89-600 Chojnice
64. Malborskie TBS, ul. Gen.de Gaulle'a 70, 82-200 Malbork
65. Miejskie TBS ul. Wojska Polskiego 39/41, 09-500 Gostynin
66. TBS w Zgierzu, ul. Łąkowa 20 m. 1, 95-100 Zgierz
67. Międzyzdrojskie TBS, ul. Książąt Pomorskich 5, 72-500 Międzyzdroje
68. TBS w Ciechanowie, ul. Okrzei 14, 06-400 Ciechanów
69. Bełchatowskie TBS, ul. Kościuszki 1, 97-400 Bełchatów
70. TBS w Biłgoraju, ul. Łąkowa 13, 23-400 Biłgoraj
71. Trzcianieckie TBS, ul. Żeromskiego 15, 64-980 Trzcianka
72. TBS, ul. Kościuszki 64, 32-090 Słomniki
73. TBS Ziemi Kociewskiej, ul. Gdańska 6, 83-200 Starogard Gdański
74. Przeworskie TBS, Pl. Mickiewicza 8, 37-200 Przeworsk
75. TBS "Zieleń Miejska", ul. Gordziałkowskiego 9, 05-800 Pruszków
76. Widzewskie TBS, Al. Piłsudskiego 150/152, 92-230 Łódź
77. Giżyckie TBS, ul. Kazimierza Wielkiego 12, 11-500 Giżycko
78. TBS "Prawobrzeże", ul. Batalionów Chłopskich 61B, 70-770 Szczecin
79. Świnoujskie TBS "Szansa", ul. Grunwaldzka 47 e, 72-600 Swinoujście
80. Choszczeńskie TBS, ul. Wolności 18, 73-200 Choszczno
81. Starachowickie TBS "Wspólny Dom", ul. Majówka 21 a, 27-200 Starachowice
82. Pniewskie TBS, ul. Targowa 14, 62-045 Pniewy
83. Kołobrzeskie TBS, ul. Kołłątaja 3, 78-100 Kołobrzeg
84. Lęborskie TBS, ul. Kardynała Wyszyńskiego 3, 84-300 Lębork
85. Wyszowskie TBS, ul. Komunalna 1 A, 07-200 Wyszów
86. Kieleckie TBS, ul. Mickiewicza 5, 25-352 Kielce
87. Gnieźnieńskie TBS, ul. Lecha 6, 62-200 Gniezno
88. Radziejowskie TBS, ul. Sportowa 1, 88-200 Radziejów
89. Wrzezińskie TBS, ul. Ratuszowa 1, 62-300 Września, skr.poczt.18
90. Złotowskie TBS, Al. Piasta 1, 77-400 Złotów
91. TBS, ul. Barbary 16, 39-100 Ropczyce
92. Kępickie TBS, ul. Niepodległości 6, 77-230 Kępice
93. Gorlickie TBS w Gorlicach ul. Pod Lodownią 12, 38-300 Gorlice
94. Raciborskie TBS, ul. Batorego 6, 47-400 Racibórz
95. TBS Praga Południe, ul. Grochowska 178/184, 04-357 Warszawa
96. TBS Praga Północ, ul. Kłopotowskiego 15, 00-987 Warszawa
97. TBS "Czynszówka", ul. Jana z Kolna 55, 81-354 Gdynia
98. TBS w Głogowie ul. Jana Matejki 7/1, 67-200 Głogów
99. Białogardzkie TBS, ul. Dąbrowszczaków 18, 78-200 Białogard
100. Polkowickie TBS, ul. Rynek 6, 59-100 Polkowice
101. TBS "Ursus", ul. Sosnkowskiego 16, 02-495 Warszawa
102. Sędziszowskie TBS, ul. Ks. Maciaga 5, 39-120 Sędziszów Małopolski
103. TBS w Chrzanowie ul. Jordana 7, 32-500 Chrzanów
104. TBS w Piotrkowie Trybunalskim, Al. 3 Maja 31, 97-300 Piotrków Tryb.
105. Piłskie TBS, Al. Powstańców Wlkp.164, 64-920 Piła
106. Gryfińskie TBS ul. Grunwaldzka 1, 74-100 Gryfino
107. Regionalne TBS, ul. Broniewskiego 1, 59-300 Lubin
108. TBS "Kliny-Zacisze", ul. Wadowicka 8 W, 30-415 Kraków

109. Olsztyńskie TBS, ul. Grunwaldzka 21 A, 10-123 Olsztyn
110. TBS – ABK, ul. Kochanowskiego 3, 38-200 Jasło
111. Brzeskie TBS, ul. Towarowa 6, 49-300 Brzeg
112. Kujawskie TBS, ul. Budowlana 4, 88-100 Inowrocław
113. TBS-Proszowice, ul. 3 Maja 72, 32-100 Proszowice
114. Administracja Domów Mieszkalnych – TBS, ul. Dubois 5, 46-100 Namysłów
115. TBS Wrocław, ul. Przybyszewskiego 102/106, 51-148 Wrocław
116. Kościerskie TBS, ul. 8-go Marca 41, 83-400 Kościerzyna
117. Głucholskie TBS, Plac Basztowy 5, 48-340 Głucholazy
118. Czerwonackie TBS, ul. Źródłana 39, 62-004 Czerwonak
119. TBS "Inwestor", ul. Poznańska 23, 56-200 Góra
120. Barlineckie TBS, ul. Szpitalna 4, 74-320 Barlinek
121. Regionalne TBS, ul. Boh. Westerplatte 11, 65-775 Zielona Góra
122. Gminne TBS, ul. Sportowa 34, 76-200 Słupsk
123. Kluczborskie TBS, ul. Sienkiewicza 22, 46-200 Kluczbork
124. Grójeckie TBS, ul. Piłsudskiego 47, 05-600 Grójec
125. Lubąskie TBS, ul. Bracka 12, 59-800 Lubą
126. TBS w Wałczu, ul. Okulickiego 20, 78-600 Wałcz
127. TBS w Krasnymstawie, ul. Piłsudskiego 66, 22-300 Krasnystaw
128. Zgorzeleckie TBS, ul. Traugutta 77 A 59-900 Zgorzelec
129. TBS w Brzegu, ul. Trzech Kotwic 11, 49-300 Brzeg
130. Powszechnie TBS – Pomorska, ul. Więckowskiego 58, 90-735 Łódź
131. Usteckie TBS, ul. Kardynała Wyszyńskiego 5, 76-270 Ustka
132. Noworudzkie TBS, ul. Rynek 1, 57-400 Nowa Ruda
133. Zakład Gosp.Mieszk.-Tow.Bud.Społecznego, ul. Cieślaka 6 b, 78-400 Szczecinek
134. Iławskie Tow.Bud.Społ.- Zarząd Gosp.Lokalami , ul. Jagiellończyka 16, 14-200 Iława
135. Kościańskie TBS, ul. Wiśniowa 2, 64-000 Kościan
136. Inowrocławskie TBS, ul. Laubitz 18, 88-100 Inowrocław
137. Tomaszowskie TBS, ul. Majowa 15, 97-200 Tomaszów Mazowiecki
138. Wieluńskie TBS, ul. F. Rymarkiewicz 6, 98-300 Wieluń
139. TBS "Jurand", ul. Polska 38, 12-100 Szczytno
140. Nowe TBS, ul. Narutowicza 3, 99-300 Kutno
141. TBS "Mamry", ul. Krzywa 2, 11-600 Węgorzewo
142. Uczelniane TBS, ul. Podgórna 50, 65-190 Zielona Góra
143. Słupskie TBS, ul. Pułaskiego 21, 62-400 Słupca
144. Myszkowskie TBS, ul. M.C.Skłodowskiej 6 c, 42-300 Myszków
145. Małopolskie TBS "Małopolska", ul. Powstańców 66, 31-670 Kraków
146. TBS, ul. Spacerowa 13, 83-220 Skórcz
147. Zarząd Budynków Miejskich - I TBS, ul. Dolnych Wałów 11, 44 -100 Gliwice
148. Zarząd Budynków Miejskich - II TBS, Pl. Inwalidów Wojennych 12, 44-100 Gliwice
149. TBS "Nasze Kąty", ul. Jugosłowiańska 65d, 51-112 Wrocław
150. Włocławskie TBS, ul. Celulozowa 7, 87-800 Włocławek
151. Jarosławskie TBS, ul. Rynek 1, 37-500 Jarosław
152. Pleszewskie TBS, ul. Fabryczna 5, 63-300 Pleszew
153. TBS "Ecopolis", ul. Grójecka 42/44, Warszawa
154. Pszczyńskie TBS, ul. Bogedaina 10, 43-200 Pszczyna
155. Podkarpackie TBS, ul. Składowa 9, 38-400 Krosno
156. TBS , ul. Św. Anny 57, 95-060 Brzeziny
157. TBS "Cegielka", ul. Fredry 11, 59-300 Lubin
158. Wyrzyskie TBS, ul. Bydgoska 29, 89-300 Wyrzysk
159. TBS Gal-Bud, ul. Żwirki i Wigury 26a, 87-200 Wąbrzeźno
160. TBS "Budostal-3", ul. Igołomska 1, 30-969 Kraków
161. Śródmiejskie TBS, ul. Piotrkowska 17, 90 -004 Łódź
162. Jarocińskie TBS, ul. Kościuszki 18, 63-200 Jarocin
163. TBS "Karo", ul. Wolności 4, 11-700 Mrągowo
164. Tarnowskie TBS, ul. Graniczna 8A, 33-100 Tarnów

165. Miejskie TBS, ul. Komunalna 4, 87-800 Włocławek
166. Miejskie TBS, ul. 3 Maja 21, 62-500 Konin
167. TBS "Marki", ul. Radzymińska 326, 05-091 Ząbki
168. Mosińskie TBS, ul. Dworcowa 4, 62-050 Mosina
169. Towarzystwo Budownictwa Społecznego, ul. Browarna 6, 64-700 Czarnków
170. Ostrowieckie TBS, ul. Sienkiewicza 65/10 A, 27-400 Ostrowiec Św.
171. Żyrardowskie TBS, 96-300 Żyrardów, ul. Limanowskiego 44
172. Kolskie TBS, ul. Asnyka 21, 62-600 Koło
173. Oświęcimskie TBS, ul. 11 Listopada 10, 32-600 Oświęcim
174. Ebud - Towarzystwo Budownictwa Społecznego, ul. Biskupińska 11, 85-375 Bydgoszcz
175. TBS – ABK, ul. Grunwaldzka 33, 83-000 Pruszcz Gdański
176. Jeleniogórskie TBS, ul. Pijarska 26, 58-506 Jelenia Góra
177. Olkuskie TBS, ul. Przemysłowa, 32-300 Olkusz
178. TBS, 11-015 Olsztynek, ul. Rynek 1
179. TBS "Wygodne Mieszkanie", ul. Solskiego 44, 52-416 Wrocław
180. TBS "Dom Rodzinny", ul. Radzikowskiego 27, 31-315 Kraków
181. TBS w Grajewie, ul. Strażacka 6, 19-200 Grajewo
182. Sosnowe TBS, ul. Broniewskiego 8, 44-200 Pszczyna
183. TBS w Głinojecku, ul. Ciechanowska 10, 06-450 Głinojeck
184. Międzyrzeckie TBS, ul. Krótka 2, 66-300 Międzyrzecz
185. TBS w Przemyślu, ul. Ratuszowa 10 A, 37-700 Przemyśl
186. Zachodniopomorskie TBS, ul. 5-go Lipca 36, 70-376 Szczecin
187. TBS w Bolesławcu, Pl. Marsz. J. Piłsudskiego 1, 59-700 Bolesławiec
188. Zakopiańskie TBS, ul. Jagiellońska 42, 34-500 Zakopane
189. Rypińskie TBS, ul. Warszawska 40, 87-500 Rypin
190. TBS w Poddębicach, ul. Łódzka 17/21, 99-200 Poddębice
191. "Atrium" TBS, ul. Smukalska 139, 85-485 Bydgoszcz
192. Świeckie TBS, ul. Wojska Polskiego 80, 86-100 Świecie
193. TBS "Złotnicki", 98-220 Zduńska Wola, ul. Kościelna 8
194. TBS "Motława", ul. Królikarnia 13, 80-744 Gdańsk
195. TBS "Ostoja", ul. Wojska Polskiego 20 D, 05-084 Leszno
196. Jaworzniackie TBS, ul. Grunwaldzka 52, 43-600 Jaworzno
197. "Partner" TBS, ul. Berlinga 26, 62-400 Słupca
198. Chełmskie TBS, 22-100 Chełm, ul. Mickiewicza 32
199. Nowosolskie TBS, ul. J. Piłsudskiego 12, 67-100 Nowa Sól
200. Powiatowe TBS, ul. Więzienna 6, 56-100 Wołów
201. Grudziądzkie TBS, ul. Budowlanych 3, 86-300 Grudziądz
202. TBS "Mikołów", ul. Rynek 16, 43-190 Mikołów
203. TBS - Administracja Domów Miejskich, ul. Śniadeckich 1, 85-011 Bydgoszcz
204. TBS w Łęczycy, ul. M. Dąbrowskiej 14, 99-100 Łęczyca,
205. TBS "Polonia", ul. Wiejska 18, 41-503 Chorzów
206. TBS Targówek ul. Wincentego 85, 03-291 Warszawa
207. Lubickie TBS, ul. Nowa 4, Lubicz Górny, 87-162 Lubicz
208. Powszechnie TBS, ul. Grabiszyńska 9, 53-150 Wrocław
209. TBS "Dom", ul. Mazurska 18, 11-400 Kętrzyn
210. Brzeskie TBS, Pl. Wł. Łokietka 1, 87-880 Brześć Kuj.
211. TBS "Wawer", ul. Korkowa 119/123, 04-519 Warszawa
212. TBS w Mławie, ul. 18 Stycznia 14, 06-500 Mława
213. TBS "LPBO", ul. Chmielna 10, 20-075 Lublin
214. Prudnickie TBS, ul. Piastowska 42, 48-200 Prudnik
215. TBS Błonie, ul. Rynek 6, 05-870 Błonie
216. Świebodzińskie TBS, 66-200 Świebodzin, ul. Cegielniana 2
217. Piskie TBS, ul. Wąglika 1, 12-200 Pisz
218. Żagańskie TBS, ul. Miodowa 23, 68-100 Żagań
219. "Bud-Stal" TBS, ul. Nikłowa 4, 85-453 Bydgoszcz
220. Śląskie TBS, ul. Wyzwolenia 63, 43-300 Bielsko-Biała

221. TBS "Optima 2000", ul. Wolności 109, 41-500 Chorzów
222. Południowe TBS, ul. Przemysłowa 55, 43-100 Tychy
223. TBS Invest Wawel, 30-544 Kraków, ul. Wapienna 2
224. TBS "Nasz Dom", ul. Winogrody 82, 61-659 Poznań
225. Wielkopolsko-Lubuskie TBS, ul. Szamarzewskiego 76/1, 60-569 Poznań
226. TBS "Termorem", ul. Dekabrystów 68/76, lok.47, 42-200 Częstochowa
227. ZGM – TBS, ul. P.O.W. 24, 42-200 Częstochowa
228. Brodnickie TBS, ul. 18 Stycznia 36a, 87-300 Brodnica
229. TBS "Invest-Cema", ul. Budowlanych 52, 45-124 Opole
230. TBS "Magnolia", ul. Filaretów 21, 43-100 Tychy
231. TBS Bielany-Mostostal Invest, ul. Mikołajczyka 12 m. 123A, 03-984 Warszawa
232. TBS "Bemowo", 01-381 Warszawa, ul. Powstańców Śląskich 9
233. TBS Kuźnia Raciborska, ul. Słowackiego 4, 47-420 Kuźnia Raciborska
234. Sianowskie TBS, ul. Armii Polskiej 19, 76-004 Sianów
235. TBS "Moduł", 90-330 Łódź, Al. Piłsudskiego 12
236. TBS "Dom 2000", ul. Stanisława 9, 40-014 Katowice
237. TBS Wieliszew, ul. Modlińska 1, 05-135 Wieliszew
238. TBS "Częstochowa", ul. Kutrzeby 32, 42-220 Częstochowa
239. TBS Ząbkowice Śląskie, ul. Legnicka 25, 57-200 Ząbkowice Śl
240. Tarnobrzskie TBS, ul. 11 Listopada 8, 39-400 Tarnobrzeg
241. TBS, ul. Słoneczna 9, 43-450 Ustroń
242. TBS "Lokum", ul. Wolska 45, 00-961 Warszawa
243. TBS "Bud-System", ul. Kościuszki 25, 05-300 Mińsk Mazowiecki
244. Akademickie TBS, ul. Filaretów 21, 43-100 Tychy
245. TBS, ul. Rędzińska 11, 54-106 Wrocław
246. TBS "Budrem", ul. Kielecka 3, 31-526 Kraków
247. TBS "Maxis", Al. Solidarności 88/1, Warszawa adres do koresp. ul. Sternicza 129/36 A, 01- 310 Warszawa
248. TBS "Domator", ul. Sasanek 32 A, 91-490 Łódź, adres do koresp.ul. Nowa 10, 05-092 Łomianki
249. Rawskie TBS, ul. Armii Krajowej 1, 96-200 Rawa Mazowiecka
250. Siemianowickie TBS, ul. Hibnera 10, 41-100 Siemianowice
251. TBS "Dom", ul. Małe Garbary 25, 87-100 Toruń
252. Towarzystwo Budownictwa Społecznego, ul. Wojska Polskiego 13, 64-761 Krzyż Wlkp.
253. TBS w Radomsku, ul. Kościuszki 12 A, 97-500 Radomsko
254. TBS "Partner", ul. Wronia 65, 97-300 Piotrków Trybunalski
255. TBS "Roto-Bud" Sp. z o.o., 81-363 Gdynia, ul. Starowiejska 45
256. TBS "Dom", ul. Barlickiego 2, 43-300 Bielsko-Biała
257. TBS "Budlex", ul. Kozacka 13, 87-100 Toruń
258. Pomorskie TBS, 80-180 Gdańsk, ul. Niepołomska 40
259. TBS "Posnania", ul. Libelta 26, 61-707 Poznań
260. TBS "Salwator", ul. Długa 17/201, 31-147 Kraków
261. Grodziskie TBS, ul. Kościuszki 32 a, 05-825 Grodzisk Mazowiecki
262. Aleksandrowskie TBS, Słowackiego 8, 87-700 Aleksandrów Kuj.
263. TBS "Andresbud", ul. Księży Młyn 14, 90-345 Łódź
264. TBS "Luiza", ul. Julianowska 13, 03-338 Warszawa
265. Strykowski TBS, ul. Kościuszki 31, 95-010 Stryków
266. Północne TBS "Neptun", ul. B. Krzywoustego 12, 81-035 Gdynia
267. TBS "Przylesie", ul. 11 listopada 18, 72-600 Świnoujście
268. TBS "Kręgiel - Grupa Salwator", ul. 1-go Maja 30 A, 45-355 Opole
269. TBS "Kodrem", ul. Komunalna 2, 16-300 Augustów
270. TBS "Inwestor" Sp. z o.o., ul. Słowackiego 7a, 57-300 Kłodzko
271. TBS - Przedsiębiorstwo Mieszkaniowe, ul. Wyzwolenia 4, 38-400 Krosno
272. TBS "Multi-Hekk", ul. Albatrosów 6, 05-500 Piaseczno
273. TBS "Pogodno" Sp. z o.o., ul. Unisławy 13 E, 71-402 Szczecin