

## Uwarunkowania prawne funkcjonowania spółek typu SIM

# Działanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

**KSYMENA KRAMARCZYK-ROSIAK, RADOŚLAW KUJAWIŃSKI**

*Niedobór mieszkań dla osób o niższych dochodach od dawna jest jednym ze szczególnie istotnych problemów polskiego społeczeństwa. Kolejne programy rządowe mające na celu wsparcie rozwoju budownictwa mieszkaniowego nie przyniosły zamierzonych efektów. Ciągły wzrost cen mieszkań, a w ostatnim czasie również hamująca procesy inwestycyjne pandemia COVID-19 jeszcze pogłębiły rozdzwięk pomiędzy możliwościami finansowymi części społeczeństwa a rynkową ofertą lokali. Odpowiedzią na to miał być Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: RFRM, Fundusz), utworzony w styczniu 2021 r.<sup>1</sup> jako instrument wspierania działań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych obywateli. NIK przeprowadziła kompleksową kontrolę funkcjonowania Funduszu, a jej wyniki zaprezentowano w artykule<sup>2</sup>. Autorzy przybliżyli też szczególnie zasady działania Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (dalej: SIM, spółka) – powoływanych do budowy dla mieszkańców gmin (dalej także: jednostki samorządu terytorialnego, JST) lokali na wynajem, z umiarkowanym regulowanym czynszem, które miały kontynuować zadania dotychczas istniejących Towarzystw Budownictwa Społecznego (dalej: TBS).*

### Wprowadzenie

Środki Funduszu służyły bezzwrotnemu sfinansowaniu części lub całości wydatków gmin na objęcie udziałów lub akcji w tworzonych SIM lub działających

SIM/TBS. Co istotne, budowa mieszkań przez SIM nie wymagała od gmin dodatkowego zaangażowania środków własnych. Co do zasady, gminy i SIM mogły ubiegać się o dodatkowe pieniądze

<sup>1</sup> Ustawą z 10.12.2020 o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11), która weszła w życie 19.1.2021.

<sup>2</sup> Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, nr ewid. 115/2024/P/24/091/LWR.



na ich realizację z Funduszu Dopłat<sup>3</sup> (bezwrotne wsparcie) oraz z preferencyjnych kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK)<sup>4</sup>. Do czasu likwidacji Funduszu (20 grudnia 2024 r.) gminom udzielono wsparcia w wysokości prawie 3,5 mld zł. Pomimo wydatkowania tak znaczącej kwoty z Funduszu oraz zwiększenia jego wpływów o środki uzyskane ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w kwocie przekraczającej 1,5 mld zł, nigdy nie powstał oficjalny dokument programowy określający szczegółowe cele i pożądane efekty jego działania. Nie sporządzono ani raportu odnoszącego się do stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych z jego środków, ani oceny efektów działania RFRM. Nowopowstałym SIM zagwarantowano za to preferencyjny dostęp do środków Funduszu. W związku z przyjętymi regulacjami ustawowymi spółki te funkcjonują również na zasadach odbiegających od standardowych ram działania spółek komunalnych.

Powyższe okoliczności doprowadziły do przeprowadzenia przez NIK kompleksowej kontroli funkcjonowania Funduszu. Objęto nią Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej<sup>5</sup>, Krajowy Zasiłek Nieruchomości (dalej: KZN)<sup>6</sup>, 14 SIM<sup>7</sup> i 14 gmin-wspólników skontrolowanych SIM z siedmiu województw<sup>8</sup>. Uwzględniono również informacje uzyskane od Prezesa BGK<sup>9</sup> oraz Ministra Rozwoju i Technologii<sup>10</sup>. Kontrolę koordynowała Delegatura NIK we Wrocławiu<sup>11</sup>.

## Ustalenia kontroli NIK

### Brak kontroli nad wsparciem dla gmin

Środki Funduszu w wysokości 5,4 mld zł rozdysponowano na działania przewidziane w ustawie z 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (dalej: u.s.f.r.m.)<sup>12</sup>, a w zasadniczej części, tj. kwocie blisko 3,5 mld zł, na wypłaty gminom wsparcia finansowego na objęcie udziałów w tworzonych SIM lub istniejących SIM/TBS. Kontrola wykazała, że pomoc w wysokości co najmniej

<sup>3</sup> Udzielanego gminom w ramach programu Budownictwa Społecznego i Komunalnego (dalej: program BSK), na zasadach określonych w ustawie z 8.12.2006 o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 304).

<sup>4</sup> Udzielanych SIM w ramach programu Wspierania Społecznego Budownictwa Czynszowego (dalej: program SBC), na zasadach rozporządzenia Rady Ministrów z 20.10.2015 w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz.U. z 2015 r. poz. 1720, ze zm.).

<sup>5</sup> Ministerstwo/Minister zarządzający Funduszem od 1.8.2022.

<sup>6</sup> Jednostka, której powierzono ocenę wniosków gmin o wsparcie z Funduszu.

<sup>7</sup> Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które powstały i realizowały inwestycje mieszkaniowe ze wsparciem uzyskanym z Funduszu.

<sup>8</sup> Województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, opolskiego, podkarpackiego, pomorskiego, łódzkiego i śląskiego.

<sup>9</sup> Bank prowadzący rachunek Funduszu.

<sup>10</sup> Minister zarządzający Funduszem od 31.7.2022.

<sup>11</sup> Do 31.12.2025. Obecnie – Dolnośląska Delegatura NIK we Wrocławiu.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 1273, ze zm.; regulacje dotyczące Funduszu obowiązywały w okresie od 19.1.2021 do 25.8.2025.

2,99 mld zł została udzielona gminom bez wymaganego udziału ministra zarządzającego Funduszem<sup>13</sup>. Całość tego procesu (od przyjęcia wniosków gmin, przez ich rozpatrzenie, aż po wydanie dyspozycji wypłaty wsparcia środków) została zrealizowana przez KZN w ramach zawartej z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej umowy na rozpatrywanie wniosków. Tym samym minister zarządzający Funduszem nie wykonał wynikającej z art. 331 u.s.f.r.m. kompetencji do rozstrzygania w przedmiocie udzielania gminom wsparcia z Funduszu, której nie mógł delegować na Prezesa KZN. Podobna praktyka miała miejsce w okresie, w którym właściwym do spraw RFRM był Minister Rozwoju i Technologii. Niezaangażowanie ministra zarządzającego Funduszem w udzielenie wsparcia uniemożliwiało mu bieżącą kontrolę tego procesu oraz faktyczny wpływ na zarządzanie środkami. Co równie istotne, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, pomimo posiadania ustawowej kompetencji<sup>14</sup>, nie dochodził od gmin roszczeń z tytułu niezrealizowania działań lub niedopełnienia obowiązków związanych z uzyskaniem z Funduszu wsparciem. Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że kwota takich roszczeń mogła sięgać nawet 203,4 mln zł.

Kontrola wykazała, że gminy składały wnioski o wsparcie z Funduszu bez uprzedniej analizy istniejącego w gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań na zasadach oferowanych przez SIM. Pomimo

jedynie formalnych kryteriów oceny tych wniosków, nie były one przez KZN prawidłowo i rzetelnie rozpatrywane. Spośród 1188 wniosków<sup>15</sup>, 115 (9,7%) zostało rozpatrzonych z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, a w wypadku co najmniej 488 wniosków (41,1%) stwierdzono dowolność postępowania. Praktyki kwestionowane przez NIK polegały na rozpatrywaniu przez KZN wniosków i kierowaniu do BGK dyspozycji wypłaty wsparcia poza kolejnością oraz na nieuzasadnionej zwłoce w podejmowaniu czynności, która sięgała nawet 209 dni.

### **Wysokie koszty wynagrodzeń i usług obcych**

Do 31 marca 2024 r. na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w 14 skontrolowanych SIM przeznaczono 58,3 mln zł – zaledwie 6,5% łącznej kwoty środków Funduszu przekazanych tym spółkom (891,3 mln zł). Najwięcej – 20 359,5 tys. zł, wydatkowano w SIM Podkarpacie sp. z o.o. z siedzibą w Boguchwale (22,7%), a najmniej – 803,2 tys. zł, w SIM Wrocław sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu (2,6%). Niski poziom wydatków odpowiadał poziomowi zaawansowania realizowanych przez SIM inwestycji mieszkaniowych.

W tym samym okresie ponad 51% kosztów działalności skontrolowanych SIM generowały wynagrodzenia pracowników spółki, z czego połowę stanowiły koszty

<sup>13</sup> W tym w kwocie 1213,5 mln tys. zł w okresie właściwości Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, a w kwocie 1771,1 mln zł w okresie właściwości Ministra Rozwoju i Technologii.

<sup>14</sup> Wynikającej z art. 33qa ust. 2 u.s.f.r.m.

<sup>15</sup> Według stanu na koniec maja 2024 r.



wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych SIM. Pomimo niskiego zaawansowania procesów inwestycyjnych w spółkach, w 10 (z łącznie 14) skontrolowanych SIM, część stała pensji prezesa zarządu została podwyższona do wysokości od 3,5 do 5-krotności podstawy wymiaru<sup>16</sup>. Przykładowo, w SIM KZN-Północ sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie wynagrodzenie wypłacane prezesowi ponad regularny jego wymiar sięgało w badanym okresie kwoty 123,1 tys. zł. SIM różnie uzasadniały tę podwyżkę, w szczególności powoływały się na krótki okres działania spółki, realizacją inwestycji o wartości przekraczającej wartość jej aktywów oraz docelowo znaczną wielkością zasobu mieszkaniowego. Według NIK nie odpowiadało to zasadom gospodarowania mieniem publicznym. Co istotne, uzasadnienia tych podwyżek zostały upublicznione jedynie przez dwie z 10 zobligowanych do tego gmin<sup>17</sup>.

Pomimo zatrudniania pracowników, skontrolowane SIM zlecały na zewnątrz prowadzenie obsługi księgowej, prawnej, technicznej i marketingowej. Zakup usług obcych stanowił jedną z najwyższych pozycji kosztowych w większości skontrolowanych spółek. Najwięcej – łącznie 3073,9 tys. zł, przeznaczono na ten cel w SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie, w tym na informację, promocję i reklamę co najmniej 2114,1 tys. zł<sup>18</sup>.

W pozostałych SIM wydatki na marketing nie przekraczały kwoty 320,0 tys. zł.

### Niegospodarne i nielegalne wydatki w SIM

W prawie połowie objętych kontrolą SIM, tj. w sześciu z 14, stwierdzono nieprawidłowości w dysponowaniu mieniem spółki, polegające na niegospodarnym oraz dokonanym z naruszeniem przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>19</sup> wydatkowaniu środków z Funduszu w łącznej kwocie 8,1 mln zł. Przeznaczono je na zakup dokumentacji projektowej, wypłatę wynagrodzenia prezesów zarządów i członków rad nadzorczych w nadmiernej wysokości, zlecenie usług doradczych, marketingowych oraz zakup i użytkowanie samochodów osobowych. Kontrola wykazała m.in., że zakres usług doradczych zleczanych różnym podmiotom zewnętrznym pokrywał się w tym samym czasie, co generowało dodatkowe, nieuzasadnione koszty. SIM ponosiły wydatki na usługi, które w części lub całości nie zostały wykonane. NIK zakwestionowała również niewspółmiernie wysokie wydatki marketingowe, realizowane m.in. w formie współorganizacji zajęć dla dzieci w siłowni, wypraw wysokogórskich, rozgrywek siatkówki plażowej, współpracy z lokalnym klubem sportowym w zamian za wsparcie finansowe i rzeczowe o łącznej wartości 1033,2 tys. zł oraz wydatki

<sup>16</sup> W trybie art. 4 ust. 3 ustawy z 9.6.2016 o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).

<sup>17</sup> Objętych kontrolą wspólników SIM.

<sup>18</sup> Kwota ta odnosi się do wydatków zidentyfikowanych w trakcie kontroli NIK.

<sup>19</sup> Ustawa z 11.9.2019 – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.).

na zakup trzech tysięcy biletów do luna-parku za kwotę 57,0 tys. zł<sup>20</sup>. W ocenie NIK nie służyło to realizacji zadań spółki.

### Wadliwe warunki realizacji inwestycji

Zawierane pomiędzy gminami i SIM umowy powierzenia realizacji działań<sup>21</sup>, wspartych środkami Funduszu, w większości były obciążone licznymi wadami. W 10 SIM (na 14 skontrolowanych) ich treść nie została dostosowana do wymogów prawa Unii Europejskiej<sup>22</sup>, nie była odpowiednio aktualizowana lub nie zawierała koniecznych warunków i terminów realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz usługi publicznej wynajmu budowanych przez SIM mieszkań. Co istotne, błędy te stanowiły ustawową przesłankę dochodzenia wobec gmin<sup>23</sup> roszczeń z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy powierzenia o prawidłowej treści<sup>24</sup>. Wiązało się to z możliwością utraty wsparcia otrzymanego z Funduszu w łącznej kwocie 203,4 mln zł.

### Błędy w tworzeniu SIM

KZN uczestniczył w powstaniu 47 nowych spółek SIM. W ocenie NIK, w 19 przypadkach utworzenie SIM z udziałem KZN było przedwczesne i niecelowe z uwagi

na brak wniesienia do tych podmiotów nieruchomości Skarbu Państwa<sup>25</sup>.

Podkreślić należy, że KZN we wszystkich utworzonych SIM zapewnił sobie uprawnienia osobiste do powoływania od jednego do trzech członków rad nadzorczych, wskazywania przewodniczącego rady oraz kandydata na prezesa zarządu. W przypadku 19 SIM, do których KZN wniósł jedynie wkłady pieniężne, uprawnienia nabyte przez KZN były nadmierne względem niskiego zaangażowania kapitałowego: od 100 zł do 1000 zł (łącznie 9,2 tys. zł) przez co objął udziały o wartości stanowiącej zaledwie od 0,0002% do 0,004% kapitału zakładowego. Taki stan NIK uznała za nieprawidłowy.

### Wysokie koszty i słabość nadzoru KZN

Prezes KZN w nietransparentny sposób wskazał łącznie 58 kandydatów na stanowisko prezesa zarządu<sup>26</sup> oraz powołał 147 przedstawicieli KZN w radach nadzorczych 36 SIM oraz dwóch TBS<sup>27</sup>.

W kontroli ustalono, że w KZN nie wprowadzono zasad, procedur ani wytycznych dotyczących wyboru przedstawicieli KZN do rad nadzorczych oraz kandydatów na prezesów zarządów SIM. Proces ten nie miał charakteru otwartego, informacja

<sup>20</sup> Miało to miejsce w SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie.

<sup>21</sup> O których mowa w art. 33p ust. 2 u.s.f.r.m.

<sup>22</sup> Określonych w motywie 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji Komisji Europejskiej z 20.12.2011 w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE z 2012 r. L 7/3).

<sup>23</sup> Wspólników czterech skontrolowanych SIM.

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 33qa ust. 1 pkt 2 u.s.f.r.m.

<sup>25</sup> Według danych z lipca 2024 r.

<sup>26</sup> Według danych z lipca 2024 r.

<sup>27</sup> Według danych z marca 2024 r.



o naborze nie była nigdzie publikowana. Prezesi KZN wyjaśnili, że wskazania, rekomendacje i polecenia osób do pełnienia ww. funkcji w organach SIM pochodziły od kierownictwa KZN, środowisk lokalnych, gmin (wspólników SIM), ministerstw właściwych do spraw Funduszu oraz były uzyskiwane w wyniku rozeznania przeprowadzonego przez pracowników KZN działających w terenie.

KZN wydatkował na wynagrodzenia swoich 147 przedstawicieli w radach nadzorczych SIM 3,7 mln zł<sup>28</sup>, z czego 496,6 tys. zł dotyczyło SIM z marginalnym udziałem kapitałowym KZN (wkłady pieniężne wynosiły łącznie 3,7 tys. zł). Te wydatki NIK uznała za niecelowe i niegospodarne.

W KZN zatrudniono również 18 osób w charakterze ekspertów, doradców, koordynatorów do spraw SIM, wykonujących zadania częściowo tożsame z zakresem właściwości Departamentu Nadzoru Właścicielskiego KZN. Wypłacono im wynagrodzenia w łącznej kwocie 2,7 mln zł. W sześciu przypadkach osobom tym nie powierzono żadnych zadań na piśmie. Kontrolerom NIK nie przedłożono również jakichkolwiek dokumentów wskazujących zadania realizowane przez tych pracowników KZN, z wyjątkiem potwierdzenia odbytych podróży służbowych.

### Niemonitorowane efekty działań

Pomimo wypłaconych gminom prawie 3,5 mld zł ze środków Funduszu, minister

nie monitorował efektów wspieranych działań, a w szczególności stanu realizacji inwestycji mieszkaniowych w SIM.

W wyniku kontroli NIK ustalono, że w okresie trzech i pół roku funkcjonowania Funduszu<sup>29</sup>, z jego wsparciem wybudowano 2143 mieszkania, tj. 4,4% z około 48 585 mieszkań przewidzianych do realizacji. Z tego jedynie 23 mieszkania (1,1%) wybudowały nowopowstałe SIM. Miało to miejsce, pomimo że wypłacone dla SIM wsparcie z Funduszu wyniosło 2307,4 mln zł i było ponad 3,5-krotnie wyższe niż wypłacone dla działających TBS. Średnio, w przeliczeniu na mieszkanie, SIM zostały wsparte środkami Funduszu w kwocie 72,1 tys. zł, w sytuacji gdy działające TBS otrzymywały jedynie 39,5 tys. zł. Różnica ta wynikała z systemowo uprzywilejowanej pozycji SIM, które mogły korzystać zarówno z Funduszu na przystąpienie gminy do tworzonej SIM (w wysokości 3 mln zł), jak i realizację przez tę spółkę kolejnych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych (w wysokości do 10% ich wartości). Z kolei działające TBS mogły liczyć jedynie na dopłaty do inwestycji.

### Opóźnienia w budowie mieszkań

W dziewięciu SIM, z 14 skontrolowanych, skorzystano z możliwości wydłużenia terminu na rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego do 24 miesięcy od objęcia przez gminy udziałów w SIM z wykorzystaniem środków RFRM. Pomimo tego, jedynie

<sup>28</sup> Według danych z marca 2024 r.

<sup>29</sup> Według stanu z 11.6.2024.

w sześciu z nich terminowo rozpoczęto prace. W żadnej do 31 marca 2024 r. nie zakończono robót budowlanych, a w sześciu w ogóle ich nie podjęto.

Opóźnienia w realizacji inwestycji w pięciu skontrolowanych SIM stanowiły ustawową przesłankę do umorzenia udziałów objętych w nich przez gminy<sup>30</sup> oraz zwrotu uzyskanych na ten cel środków Funduszu w kwocie nawet 120,7 mln zł. Żadna z gmin (wspólników tych SIM) nie zainicjowała jednak działań w tym zakresie.

Co również bardzo istotne, niski stan zaawansowania realizacji inwestycji mieszkaniowych w SIM oraz przekazanie im wysokich kwot wsparcia z RFRM przed faktycznym rozpoczęciem działalności umożliwiły tym spółkom czerpanie dodatkowych korzyści ze środków pochodzących z Funduszu w postaci przychodów finansowych, przy jednoczesnym braku gwarancji przeznaczenia ich na cele mieszkaniowe. Do końca 2023 r. skontrolowane SIM osiągnęły z tego tytułu przychody w wysokości 59,7 mln zł, tj. w kwocie wyższej od wydatkowanej przez te spółki na realizację inwestycji (58,3 mln zł).

### Luka w finansowaniu inwestycji

W Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwie Rozwoju i Technologii oraz BGK nie zwymiarowano potrzeb inwestycyjnych SIM co do źródeł ich finansowania innych niż wsparcie z Funduszu. Z tego powodu nie dysponowano informacjami, w jakiej wysokości należy

zabezpieczyć środki z Funduszu Dopłat oraz preferencyjnych kredytów BGK na realizację inwestycji mieszkaniowych, wspartych środkami Funduszu, aby możliwe było ich zakończenie w terminie.

Kontrolerzy NIK oszacowali takie zapotrzebowanie dla realizowanych przez SIM przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami RFRM na 10% ich wartości<sup>31</sup>. W lipcu 2024 r. ustalono, że zapotrzebowanie to może sięgać łącznie kwoty prawie 8 mld zł w perspektywie kolejnych pięciu lat. Z przedstawionych kontrolującym przez Ministra Rozwoju i Technologii oraz BGK danych wynikało, że środki Funduszu Dopłat oraz kredytów preferencyjnych BGK są niewystarczające w stosunku do rosnącego zapotrzebowania SIM.

### Tworzenie struktur zamiast budowy mieszkań

Zestawienie nakładów poniesionych z Funduszu z osiągniętymi efektami rzeczowymi, w kontekście wyników kontroli przeprowadzonej w KZN, wskazuje na wykorzystanie Funduszu głównie do utworzenia struktur organizacyjnych nowych spółek SIM oraz nietransparentnego obsadzania w nich stanowisk, przy jednoczesnym pozaustawowym rozszerzeniu zakresu działalności KZN. Natomiast różnice pomiędzy wolumenem mieszkań wybudowanych przez SIM a TBS, w zestawieniu z wysokością wsparcia udzielonego tym spółkom, wskazują nie tylko na niską dotychczasową

<sup>30</sup> Zgodnie z art. 33 pa ust. 1 pkt 3 oraz art. 33pa ust. 2 u.s.f.r.m.

<sup>31</sup> Zapotrzebowanie nie uwzględniało inwestycji planowanych do realizacji na rzecz gmin, które pozyskały z Funduszu środki jedynie na przystąpienie do SIM.



efektywność działania SIM w porównaniu z TBS, ale również na docelowo niższą efektywność wydatkowania środków Funduszu przez SIM. Obowiązujący system prawny nie tyle wprost zezwolił, co nie zapobiegł powyższym stanom. Pod tym względem szczególnie istotne i aktualne pozostaje stanowisko NIK o konieczności finansowania zadań publicznych w ramach budżetu państwa. Pozabudżetowe planowanie i wydatkowanie środków Funduszu ograniczyło bowiem kontrolę parlamentarną i społeczną nad gospodarowaniem jego środkami. Natomiast niezapewnienie spójnego planowania i finansowania inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez SIM/TBS ze źródeł publicznych należy uznać za przejaw braku konsekwencji i koordynacji działań na rzecz budownictwa społecznego w Polsce.

### Wnioski z kontroli

Ustalenia kontroli P/24/091 pozwoliły na sformułowanie przez NIK istotnych wniosków systemowych, w tym *de lege ferenda*. Te skierowane do Prezesa Rady Ministrów dotyczyły:

- podjęcia i skoordynowania działań mających na celu wprowadzenie kompleksowych rozwiązań ustawowych odnośnie do polityki mieszkaniowej, polegających m.in. na: zapewnieniu rozwoju budownictwa społecznego, w zakresie funkcjonujących i projektowanych programów wsparcia budownictwa mieszkaniowego w kraju oraz ich finansowania w ramach budżetu państwa; nałożeniu na ministra zarządzającego Funduszem obowiązku monitorowania i okresowej oceny efektów osiągniętych z wykorzystaniem wsparcia z RFRM;

- zapewnienia oszacowania rzeczywistych potrzeb finansowych SIM w związku z planowaną realizacją, wspartą środkami Funduszu, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, a także zapewnienie koordynacji w zakresie planowania źródeł finansowania tych, których stan przygotowania i wykonania uzasadnia kontynuowanie ich finansowania ze środków publicznych, co do zasady, w ramach budżetu państwa.

Izba zawnioskowała również do Ministra odpowiedzialnego za wykonywanie zadań związanych z Funduszem o:

- ustalenie zasad uzyskiwania przez KZN w SIM osobistych uprawnień współnika adekwatnie do zaangażowania kapitałowego oraz zapewnienie transparentnego wyboru przedstawicieli i kandydatów KZN do władz tych spółek;
- zapewnienie przeglądu wszystkich przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych realizowanych przez SIM z udziałem KZN pod kątem realności ich wykonania w zaplanowanym zakresie rzeczowym i terminie oraz oceny zasadności ich kontynuacji ze wsparciem Funduszu;
- zapewnienie przeglądu zawartych pomiędzy SIM i gminami umów powierzenia pod kątem spełniania przez nie wymogów wynikających z przepisów u.s.f.r.m. oraz regulacji prawnych dotyczących pomocy publicznej.

### Wadliwe ramy prawne Funduszu

W ocenie NIK ramy prawne ustanawiające Fundusz nie zapewniły warunków odpowiednich do jego prawidłowego funkcjonowania. Przepisy dotyczące RFRM nie były kompleksowe, precyzyjne i jasne, a w części zostały uchwalone z naruszeniem

właściwych standardów legislacyjnych. Istotną ich słabością było m.in.:

- niesprecyzowanie celów oraz oczekiwanych efektów działania Funduszu;
- nieokreślenie merytorycznych warunków dostępu do środków RFRM,
- niezapewnienie równego dostępu gmin do środków Funduszu, odpowiadającego rzetelnie zwymiarowanemu zapotrzebowaniu na mieszkania;
- nieprzypisanie ministrowi zarządzającemu Funduszem obowiązków w zakresie monitorowania i oceny efektów działania RFRM oraz
- przekazanie 1 sierpnia 2022 r. zarządzania Funduszem Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej, którego właściwością nie były sprawy związane z budownictwem mieszkaniowym.

Warto zauważyć, że Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie był autorem projektu tej zmiany. Nie miała ona merytorycznego uzasadnienia i została zgłoszona przez posłów w czasie drugiego czytania projektu ustawy z 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.

### Szczególne zasady działania spółek typu SIM

W kontekście ustaleń omawianej kontroli warto również odnieść się szerzej do specyficznych uwarunkowań prawnych dotyczących spółek typu SIM, umożliwiających im działanie w sposób, który można uznać za odmienny od standardowych ram normatywnych funkcjonowania spółek komunalnych.

Nazwa „Społeczna Inicjatywa Mieszaniowa” została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa<sup>32</sup>, tj. aktem prawnym, który do polskiego porządku prawnego wprowadził także RFRM. Warto zauważyć, że u.s.f.r.m., którą znowelizowano wprowadzając do niej nowe instytucje prawne, nosiła wówczas tytuł „o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego”. Zmieniono go ustawą z 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych<sup>33</sup>. Na marginesie warto odnotować, że mieliśmy tu do czynienia z legislacją, w której ustawa pochodząca z połowy lat 90. przechodzi fundamentalne przemiany przez wprowadzanie do niej nowych instytucji prawnych oraz zmianę tytułu (co wydaje się być zabiegiem wyjątkowo rzadko występującym).

SIM zastąpiły funkcjonujące dotychczas towarzystwa budownictwa społecznego. Ustawodawca uznał, że określenie „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” bardziej oddaje charakter tych podmiotów niż „towarzystwo budownictwa społecznego”. Jednocześnie założono, że zmiana dotyczyć będzie jedynie podmiotów nowotworzonych. Istniejącym towarzystwom budownictwa społecznego pozwolono pozostać przy dotychczasowej nazwie. Z normatywnego punktu widzenia status SIM i TBS został ujednolicony, gdyż w myśl art. 24 ust. 5 u.s.f.r.m. – ilekroć w ustawie jest

<sup>32</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 11 oraz z 2022 r. poz. 807 i 2666.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1561.



mowa o społecznej inicjatywie mieszkaniowej – należy przez to rozumieć także towarzystwo budownictwa społecznego utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy z 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

Na podstawie art. 23 ust. 1 u.s.f.m.<sup>34</sup>, społeczne inicjatywy mieszkaniowe mogą być tworzone w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni osób prawnych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.)<sup>35</sup>, sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego są jednymi z zadań własnych gminy, a więc tych obejmujących zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto art. 4 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>36</sup> wskazuje, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Na podstawie wymienionych przepisów należy przyjąć, że SIM może stanowić organizacyjno-prawną oraz finansową formę działalności samorządów szczebla gminnego, umożliwiającą wykonanie inwestycji budowlanych i świadczenia usług

w sferze gospodarki nieruchomościami. Ustalenia kontroli NIK wskazują przy tym, że nowotworzone SIM kreowano jako spółki o mieszanej strukturze właścicielskiej, tj. obejmującej udział w nich Skarbu Państwa, działającego przez Krajowy Zasób Nieruchomości oraz udział gminy<sup>37</sup> lub gmin<sup>38</sup>. Umożliwił to art. 7a ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zaspobie Nieruchomości (dalej: u.k.z.n.)<sup>39</sup> stanowiący, że za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego<sup>40</sup> można tworzyć społeczne inicjatywy mieszkaniowe w formach, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.f.r.m. albo przystępować do społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego działających w tych formach. Bazując na przepisach u.k.z.n. i u.s.f.r.m., nie ma wątpliwości, że ustawodawca dopuścił możliwość funkcjonowania SIM jako spółek państwowo-samorządowych. Warto odnotować, że SIM mogą być tworzone także bez udziału gminy lub innych podmiotów publicznych<sup>41</sup>.

Ustalono również, że zakładanie spółek SIM z udziałem więcej niż jednej gminy nie było poprzedzane zawieraniem porozumień międzygminnych w rozumieniu przepisów u.g.k. Kontrolerzy nie mieli też do czynienia z wykonywaniem zadań publicznych przez związki międzygminne.

<sup>34</sup> W brzmieniu nadanym ustawą z 10.12.2020.

<sup>35</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

<sup>36</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 725.

<sup>37</sup> Np. SIM Wrocław sp. z o.o., działająca z udziałem KZN oraz Gminy Wrocław.

<sup>38</sup> Np. Sim Sudety sp. z o.o. działająca z udziałem KZN oraz 17 gmin.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1054, ze zm.

<sup>40</sup> Od 1 sierpnia 2022 r., wcześniej – ministra właściwego do spraw budownictwa.

<sup>41</sup> E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Spoleczne formy rozwoju mieszkalnictwa. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 23, LEX/el.

Zasadniczo wykonywanie przez JST zadań własnych w celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej odbywa się na zasadach i formach przewidzianych przepisami ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (dalej: u.g.k.)<sup>42</sup>.

W myśl art. 4 ust. 1 u.g.k., jeżeli przepisy szczególne nie wskazują inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej.

Przepisy u.s.f.r.m. będą *lex specialis* wobec postanowień u.g.k., w związku z czym w sytuacji, w której gmina ma zamiar wykonywać zadania publiczne za pomocą SIM formę prawną tego podmiotu determinuje art. 23 ust. 1 u.s.f.r.m.

Jest to zarazem jedyna relacja pomiędzy u.s.f.r.m. a u.g.k., którą można uznać za skonkretyzowaną. W pozostałym zakresie można mówić o wątpliwościach dotyczących objęcia spółki SIM z udziałem gminy określonym reżimem prawnym, w tym o fundamentalnym zagadnieniu funkcjonowania tego typu spółek, w których współnikami jest więcej niż jedna gmina.

Z przepisów u.s.f.r.m. wynika, że SIM mogą funkcjonować na terenie lub z udziałem więcej niż jednej JST. Można to wywieść z art. 24 ust. 1 u.s.f.r.m., który wskazuje, że SIM prowadzi działalność na obszarze określonym w umowie lub statucie, oraz art. 25 ust. 2 u.s.f.r.m. *in principio* traktującym o gminie lub gminach, na obszarze których działa SIM. Obraz dopełnia

niec art. 23 ust. 2 u.s.f.r.m., w myśl którego do SIM stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu spółek handlowych lub ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, ze zmianami wynikającymi z przepisów niniejszego rozdziału.

W u.s.f.r.m. nie ma żadnego odwołania do samorządowych ustaw ustrojowych, ale zarazem nie ma w niej normy kompetencyjnej upoważniającej gminy do zakładania SIM na zasadach odrębnych od ogólnych reguł prowadzenia gospodarki komunalnej, w szczególności wynikających z u.s.g. i u.g.k. Rodzi to istotne wątpliwości interpretacyjne.

W tym miejscu warto odwołać się do orzecznictwa. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał, że: legitymację prawną do podjęcia uchwały o przystąpieniu do spółki prawa handlowego daje radzie gminy przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f) u.s.g., zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich. Sąd wywodził, że teoretycznie można by przyjąć, że dla gminy, jako osoby prawnej o pełnej zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków, a w tym praw i obowiązków wynikających z kodeksu cywilnego i kodeksu spółek handlowych, poza wskazaną regulacją o charakterze *stricte* kompetencyjnym, zbędne byłoby jeszcze tworzenie dalszego ustawowego upoważnienia pozwalającego gminie na korzystanie

<sup>42</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 679.



z uprawnień przysługujących wszystkim osobom prawnym. Jednak zdaniem Sądu, w konsekwencji konstytucyjnej zasady legalizmu, organy samorządu terytorialnego dla swego działania wymagają wyraźnego upoważnienia ustawowego legitymującego jednostki samorządowe do tworzenia spółek oraz do przystępowania do nich. Każde działanie podmiotów prawa publicznego, niezależnie jakich spraw miałyby dotyczyć, powinno być uzasadnione treścią konkretnej normy prawnej. Jeżeli organy chcą dokonać określonej czynności, musi istnieć podstawa prawna pozwalająca na działanie w określonej formie. Taka podstawa prawna nie może mieć przy tym jedynie ogólnego charakteru, lecz powinna upoważniać do dokonania ściśle zdefiniowanych czynności. Sąd podkreślił, że art. 9 ust. 3 u.s.g. stanowi, iż formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywanie przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa. Regulację w tym zakresie zawiera u.g.k. Akt ten określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, wskazując w art. 2, że gospodarka ta może być prowadzona m.in. w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Według art. 4 ust. 1 u.g.k. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego decydują o wyborze sposobu i form gospodarki komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Norma legitymująca jednostki samorządu terytorialnego do uzyskiwania statusu wspólnika w spółkach prawa handlowego, czy przez tworzenie takich spółek, czy przystąpienie do już istniejących, jest zawarta w art. 9 i art. 10 u.g.k. W związku z tym, według

Sądu, uprawnienie wynikające z przywołanych przepisów art. 9 i art. 10 u.g.k. nie może być odczytywane w oderwaniu od istoty gospodarki komunalnej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego. Istotę tę określa się w treści art. 1 ust. 1 *in fine* u.g.k. stwierdzając, że polega ona na wykonywaniu przez JST zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przy uwzględnieniu treści art. 1 ust. 1 i 2 u.s.g. oznacza to, że gospodarka komunalna gminy polega na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb jej mieszkańców.

Zdaniem Sądu, w świetle przywołanych uregulowań można bezspornie wskazać, że istnieje przepis prawa, który pozwala gminie przystąpić do spółki prawa handlowego, jeśli będzie ona zajmować się realizowaniem ciężących na niej zadań własnych. Zadania te muszą być wykonywane w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a więc mieszkańców gminy. W omawianym wyroku Sąd zgodził się z poglądami judykatury, że gdyby spółka kapitałowa, do której przystępuje gmina prowadziła również działalność wykraczającą poza realizację zadań spoczywających na niej, to wówczas, niejako pośrednio, również i gmina byłaby zaangażowana w działalność wykraczającą poza zadania spoczywające na niej z mocy ustawy bądź porozumienia zawartego z organami administracji rządowej. Tego zaś w żadnym wypadku czynić gminom nie wolno. Z tych samych powodów nie może dojść do sytuacji, gdy wspólnikami tej samej spółki byłyby dwie różne gminy. Spółka realizowałaby w ten sposób zadania zaspokajające potrzeby zbiorowe mieszkańców obu gmin, a gminy-wspólnicy,

pośrednio zaangażowane w działalność na rzecz zadań spoza swego terytorium, wykraczałyby poza przyznane im prawem zadania ograniczone do zaspokajania potrzeb mieszkańców z ich terytorium<sup>43</sup>.

Zgodnie z art. 5 u.g.k. przepisy tej ustawy stosuje się odpowiednio do wykonywania zadań, o których mowa w jej art. 1, przez związki międzygminne, związki powiatów, związki powiatowo-gminne (związki komunalne), przez związki metropolitalne, przez miasto stołeczne Warszawę oraz w ramach porozumień komunalnych.

Na podstawie tej dyspozycji w doktrynie podnosi się, że wynikające z niej wyżej wskazane ustawowe formy i sposoby współdziałania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego nie wykluczają możliwości stosowania innych form współpracy, w tym form właściwych dla prawa cywilnego. Taką formą współdziałania mogłaby być spółka, w której współnikami lub akcjonariuszami byłyby jedynie jednostki samorządu terytorialnego. Przepis rozszerza określony w art. 1 u.g.k. zakres podmiotowy stosowania ustawy, wymienia bowiem jedynie JST<sup>44</sup>.

Pole do hipotetycznie szerokiego rozumienia współpracy między jednostkami samorządu daje art. 10 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między JST. Jednak wskazuje się, że nie stanowi on samodzielnej materialnoprawnej podstawy do wyrażenia

przez radę gminy woli wykonywania (realizacji) określonego zadania własnego gminy w drodze określonego współdziałania z inną jednostką samorządu terytorialnego. Przepis ten należy analizować wraz z przepisem materialnym dopuszczającym wspólną realizację określonych zadań publicznych przez określone kategorie samorządu terytorialnego. Wobec powyższego, w celu podjęcia współdziałania należy stosować go razem z przepisami ustaw ustrojowych lub materialnoprawnych określających konkretne formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego<sup>45</sup>.

Prowadzenie działalności gospodarczej przez JST, chociaż możliwe, obwarowane jest wieloma ograniczeniami, np. terytorialnym. Wynika ono z samej nazwy podmiotów, których dotyczy: „jednostek samorządu terytorialnego”. Istotą tych jednostek jest samorządność (suwerenność), która jest jednak ograniczona tylko do określonego „własnego” terytorium. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 2 u.s.g. gmina stanowi wspólnotę samorządową, którą tworzą jej mieszkańcy oraz odpowiednie terytorium. Z kolei art. 6 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym to sprawy danej gminy, dotyczące wspólnoty zamieszkującej terytorium wyznaczone granicami ustalonymi w rozporządzeniu

<sup>43</sup> Wyrok z 18.2.2025, sygn. akt IV Sa/GI 503/14, LEX nr 1652486.

<sup>44</sup> J.J. Zięty: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

<sup>45</sup> P. Dremlakowski, P. J. Suwaj (red.): *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.



Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Mogą to być również sprawy wspólne dla więcej niż jednej gminy w granicach tego samego powiatu (budowa drogi, wodociągu, wysypiska odpadów czy prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt), pod warunkiem, że zainteresowane JST zawarły porozumienie międzygminne lub do takiego porozumienia przystąpiły (art. 5 u.g.k.). Jeżeli ten warunek nie został spełniony, prowadzenie przez gminę działalności wykraczającej poza jej własne terytorium jest niedozwolone. W piśmiennictwie i w orzecznictwie podkreśla się ściśle powiązanie majątku gminy z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty i z zadaniami własnymi. Implikuje to zakaz wykorzystywania go w innych celach i wiązania z innymi wspólnotami, chyba że na zasadach określonych w ustawie (art. 5 u.g.k.).

W związku z powyższym podmioty, których działalność gospodarcza podlega zasadom przyjętym w u.g.k., zgodnie z art. 5 tej ustawy prowadzą własną działalność gospodarczą (gospodarkę komunalną) poza własnym terytorium, o ile JST uprzednio przystąpi do związków komunalnych lub metropolitalnych albo podpisze odpowiednie porozumienie komunalne (międzygminne). Przepisy u.g.k. nie przewidują bowiem innego trybu, w ramach którego spółka komunalna może świadczyć usługi na rzecz więcej niż jednej JST.

W literaturze przedmiotu pojawiają się opinie, że samorządy nie mogą tworzyć

spółek kapitałowych razem z innymi JST przystępować do już istniejących bądź takich, w których uczestniczą inne jednostki samorządowe<sup>46</sup>.

Niemniej ramy prawne funkcjonowania spółek komunalnych kształtowały się w latach 90. XX w., a więc w zupełnie innych niż obecne realia. Rzeczywistość tak dalece wyprzedziła przepisy, że wypełnianie powstałej przestrzeni wykładnią prawa przestaje być możliwe do wykonania.

Wydaje się jednak, że regulacja u.s.f.r.m. przy braku innych, bardziej szczegółowych postanowień, nie może być postrzegana jako wyłączenie określonych w u.g.k. zasad wykonywania przez JST gospodarki komunalnej. Tworząc SIM gminy działały przecież nie tylko na podstawie przepisów u.s.f.r.m., ale także przepisów ogólnych, tj. u.s.g. i u.g.k., czego wyrazem jest przede wszystkim poprzedzenie założenia spółki stosowną zgodą organu stanowiącego wyrażoną w uchwale. W umowach spółek SIM wskazuje się, że działają one m.in. na podstawie u.s.g. i u.g.k.

Z innej jeszcze strony dopuszczalne wydaje się przyjęcie, że „odrębna ustawa”, o której mowa w art. 9 ust. 3 u.s.g., to nie tylko u.g.k., ale także u.s.f.r.m.. W tej sytuacji tworzenie spółek typu SIM będzie opierało się na przepisach u.s.g. oraz u.s.f.r.m., bez u.g.k. Ustalenia kontroli wskazują, że taka była dotychczasowa praktyka gmin. Na utworzenie/przystąpienie gminy do spółki zgodę wyrażał jej organ stanowiący, ale samo funkcjonowanie

<sup>46</sup> M. Kościelak, P. Michalski: *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, Legalis.

podmiotu, w którym współnikami była więcej niż jedna gmina, nie było poprzedzone zawarciem porozumienia komunalnego lub założeniem związku międzygminnego.

Uznając za prawnie dopuszczalne funkcjonowanie SIM z udziałem więcej niż jednej gminy, bez konieczności zawierania porozumienia międzygminnego lub zakładania stosownego związku jednostek samorządu terytorialnego, najbardziej praktycznym problemem, który może wystąpić w przyszłości (nie było to przedmiotem omawianej w niniejszym artykule kontroli NIK) jest kwestia ewentualnych rozliczeń gmin-wspólników w wypadku woli wystąpienia wspólnika ze spółki. Wyzwaniem będą także wszelkie inne zdarzenia powodujące, że byt prawny spółki w dotychczasowym kształcie miałby ulec zmianie lub w ogóle ustać. Innym problemem jest trudność dokonania ostrego podziału pomiędzy nakładami danego wspólnika na spółkę, które mogą wynikać z różnych uwarunkowań (np. obowiązek wnoszenia dopłat, konieczność podwyższenia kapitału zakładowego), a realizacją zadań własnych. Spółka posiada jedną osobowość prawną, stanowiąc jedną, co do zasady niepodzielną, masę majątkową. Tak więc zasilając spółkę kapitałem wspólnik sprawia, że jego majątek staje się majątkiem spółki<sup>47</sup>. Zagwarantowanie, że skierowany do spółki strumień finansowy

będzie służył realizacji zadań własnych wspólnika znajdzie zasadniczo oparcie w klauzulach generalnych, takich jak zasada zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu mieniem komunalnym (art. 50 ust. 1 u.s.g.).

Należy zdecydowanie podkreślić, że wspólna realizacja zadań przez JST zasługuje na aprobatę i należy wspierać rozwój instrumentów w tym zakresie<sup>48</sup>. Zarazem nie ulega wątpliwości, że zasady dotyczące współpracy samorządów powinny zostać szczegółowo uregulowane w duchu potrzeby eliminowania różnych rodzajów ryzyka i nieścisłości<sup>49</sup>.

## Koniec Funduszu

Na podstawie przepisów ustawy z 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw<sup>50</sup> przepisy rozdziału 4c o RFRM zostały uchylone.

W czasie obowiązywania zakładały jednak, że Fundusz ulega likwidacji w wypadku wyczerpania środków na jego rachunku (art. 33s u.s.f.r.m.) – oznaczało to likwidację instrumentu prawno-finansowego *ex lege*. W wyniku kontroli NIK ustaliła, że podmioty zaangażowane w funkcjonowanie RFRM przyjęły, że uległ on likwidacji 20 grudnia 2024 r. w związku wyczerpaniem środków na rachunku Funduszu.

<sup>47</sup> Jednym z wyjątków będą tu dotacje celowe, których udzielanie i rozliczenia odbywa się na zasadach umożliwiających ściśle rozliczenie wydatkowania środków finansowych oraz weryfikację osiągniętych efektów.

<sup>48</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Wspólne przedsięwzięcia jednostek samorządu terytorialnego w zakresie infrastruktury komunalnej*, nr ewid. 142/2021/P/21/090/LRZ.

<sup>49</sup> Por. A. Perz: *Wątpliwości i ryzyka wynikające ze współpracy gmin w ramach instytucji porozumienia międzygminnego*, „Gubernaculum et Administratio” nr 1/2023, s. 347-369.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 1077.



W toku procesu legislacyjnego, którego wynikiem było m.in. uchylene przepisów dotyczących Funduszu przyjęte rozwiązanie zostało określone jako zabieg „czyszczący”<sup>51</sup>.

Ślad normatywny po funkcjonowaniu RFRM pozostaje finalnie w przepisie przejściowym – art. 17 ustawy nowelizującej. Na jego mocy w szczególności przewidziano rozwiązania dotyczące nałożenia na gminy obowiązków informacyjnych dotyczących działań związanych z otrzymanym wsparciem, jak również określono zasady dochodzenia roszczeń od gmin. Zadania i kompetencje dotyczące „postfunduszowych” spraw wróciły do pierwotnego adresata, tj. ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Warto dodać, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego cały czas nadzoruje KZN (art. 31 ustawy o KZN), który pozostaje współnikiem wielu SIM.

Reasumując można powiedzieć, że Fundusz zniknął z obrotu prawnego bez żadnego indywidualnego aktu decyzyjnego, względnie normatywnie określonego procesu likwidacyjnego, co należy uznać za ewenement, jeżeli chodzi o rozwiązania prawne w zakresie kończenia działalności przez byty prawne wyposażone w majątek. Co więcej, zniknął również przepis stanowiący podstawę do wystąpienia *ex lege* zdarzenia w postaci likwidacji Funduszu. Okoliczności

te świadczą o słuszności konkluzji NIK, która została zawarta w Informacji o wynikach kontroli P/24/091 i dotyczy konieczności finansowania zadań publicznych, co do zasady, w ramach budżetu państwa. Tylko bowiem taki sposób redystrybucji środków finansowych zapewnia pełną jawność i przejrzystość gospodarowania nimi.

## Podsumowanie

Rola mieszkania w życiu człowieka ewoluowała wraz z rozwojem cywilizacyjnym. W początkowym etapie mieszkanie zaspokajało podstawowe, socjalno-bytowe potrzeby człowieka. Z czasem zaczęło pełnić również funkcję związaną z realizacją potrzeb wyższego rzędu, prowadzących do rozwoju intelektualnego, emocjonalnego i społecznego<sup>52</sup>. Oznacza to, że brak stabilności mieszkaniowej w Polsce od dekad determinuje w znacznym stopniu wybory rodzinne, zawodowe, a także wpływa na jakość i komfort życia Polaków. Mimo że władze centralne i samorządowe podejmują działania na rzecz zwiększenia dostępności niedrogich mieszkań dla różnych grup społecznych, brakuje efektywnych, systemowych rozwiązań. Przedstawione w artykule wyniki kontroli NIK nie wskazują na przełom w tym zakresie. Środki Funduszu w wysokości prawie 3,5 mld zł zostały wprowadzone w wydatkowane, ale przełożyło się to głównie na utworzenia nowych spółek, które przy wsparciu tych środków mają realizować

<sup>51</sup> <<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/biuletyn.xsp?sknr=INF-137>> (dostęp: 10.11.2025).

<sup>52</sup> Henryk Gawron: *Potrzeby mieszkaniowe klientów na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i sposoby ich zaspokajania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2021.

inwestycje dotyczące wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego. Wykonanie tych planów, w świetle ustaleń kontroli NIK, jest jednak zagrożone, zarówno z powodu niewielkich możliwości organizacyjnych, jak i finansowych spółek SIM. Aby Fundusz nie podzielił losów poprzednich programów rządowych, konieczne jest podjęcie bez zbędnej zwłoki kompleksowych działań naprawczych, w szczególności polegających na oszacowaniu rzeczywistych potrzeb i ocenie realnych możliwości inwestycyjnych nowopowstałych SIM oraz zapewnieniu niezbędnych środków publicznych na ich realizację. Jednocześnie powinny nastąpić zmiany prawa gwarantujące wydatkowanie środków pochodzących z Funduszu na cele mieszkaniowe, zapewniające skuteczny nadzór nad budową mieszkań przez SIM oraz optymalizujące efektywność wykorzystania środków publicznych. Ryzyko niepowodzenia działania Funduszu wydaje się tym bardziej realne, że obecnie konsekwencją opóźnień w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przez SIM w stosunku do założeń przyjętych w umowach powierzenia jest konieczność umorzenia udziałów objętych w SIM przez gminy w zamian za zwrot środków otrzymanych z Funduszu. Działanie to nie gwarantuje jednak odzyskania środków w wysokości przyznanego z RFRM wsparcia na budowę mieszkań, a jedynie wartości rynkowej umarżanych udziałów SIM, jeśli zgodzą się na to pozostali współnicy. Może

to oznaczać: brak możliwości odzyskania środków wsparcia z Funduszu, odzyskanie ich części, a w skrajnym przypadku – wykorzystanie wsparcia w całości na działanie SIM niezwiązane z realizacją inwestycji mieszkaniowej. Natomiast pozyskanie źródeł komercyjnych finansowania przedsięwzięć wspartych z RFRM spowoduje wzrost kosztów inwestycji, co przełoży się na wyższy czynsz za wynajem mieszkań realizowanych przez SIM. Bez niezwłocznego podjęcia kompleksowych i konsekwentnych działań naprawczych istnieje prawdopodobieństwo, że wydatkowanie kolejnych prawie 3,5 mld środków publicznych z RFRM nie poprawi sytuacji mieszkaniowych uboższych Polaków. Tym samym Fundusz może podzielić los programu Mieszkanie Plus. Jego realizacja w latach 2016–2021 nie wpłynęła znacząco na rozwiązanie problemów mieszkaniowych i znacznie odbiegła od założonych celów – budowy 100 tys. mieszkań do 2019 r. Kontrola NIK wykazała, że do końca października 2021 r. powstało ich jedynie 15,3 tys.<sup>53</sup> i z powodu niespełnienia oczekiwań w maju 2023 r. program Mieszkanie Plus został zakończony<sup>54</sup>.

**KSYMENA KRAMARCZYK-ROSIAK**

p.o. wicedyrektora,

**RADOSŁAW KUJAWIŃSKI**

p.o. dyrektora,

Dolnośląska Delegatura NIK we Wrocławiu

<sup>53</sup> 20,5 tys. było w budowie.

<sup>54</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK, nr ewid. 181/2021/P/21/026/KIN, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,25564,vp,28330.pdf>> (dostęp: 29.10.2025).



**Słowa kluczowe:** Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, RFRM, Społeczne Inicjatywy Mieszkańciewe, SIM, Towarzystwo Budownictwa Społecznego, TBS

### Bibliografia:

1. Adamski D.: *Długa droga od dobrej zmiany do dobrobytu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2023.
2. Bończak-Kucharczyk E.: *Społeczne formy rozwoju mieszkalnictwa – komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
3. Drembkowski P., Suwaj P. J. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2023, Legalis.
4. Gawron H.: *Potrzeby mieszkaniowe klientów na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i sposoby ich zaspokajania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2021.
5. Kościelak M., Michalski P.: *Funkcjonowanie spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, Legalis.
6. Perz A.: *Wątpliwości i ryzyka wynikające ze współpracy gmin w ramach instytucji porozumienia międzygminnego*, „Gubernaculum et Administratio” nr 1/2023.
7. Springer F.: *13 piętér*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2020.
8. Zięty J.J.: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. Warszawa 2012, Legalis.

### ABSTRAKT

#### Operations of the Government Housing Development Fund – Legal Conditions for SIM-type Companies

The Government Housing Development Fund (Polish: Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – RFRM or the Fund) was established in January 2021 as an instrument for supporting measures related to meeting the housing needs of the citizens. NIK has conducted a comprehensive audit of the Fund’s functioning, the results of which have been presented in this article. In the opinion of NIK, the Fund did not operate properly. In as many as 28 of the 30 audited entities, illegal, uneconomical, purposeless, and unreliable activities have been identified. They concerned all aspects of the Fund’s operation, including allocation and spending of its resources, preparation and implementation of activities financed with these resources, as well as monitoring and evaluation of the results obtained. The audit showed that ministers did not participate in the process of granting municipalities support from the Fund, although they were legally obliged to do so, and that the activities of the National Real Estate Resource (Polish: Krajowy Zasób Nieruchomości, KZN), related to reviewing municipal applications and establishing Social Housing Initiatives (Polish: Społeczne Inicjatywy Mieszkańciewe, SIM), were unreliable and purposeless. Due to numerous delays and the low level of physical progress in housing investments in newly established SIM entities,

the Fund's resources were mostly spent on organising and maintaining the companies' structures. This also allowed SIMs to deposit unused funds in banks and to generate additional financial income, the volume of which exceeded the expenditures for housing construction. An important factor for the Fund's evaluation is that almost PLN 3.5 billion of its resources were spent outside the state budget act. It did not support the consistency and transparency of state housing expenditure planning, and it limited parliamentary and public oversight over the management of the Fund's resources.

**Ksymena Kramarczyk-Rosiak,**  
Acting Deputy Director,  
**Radosław Kujawiński,**  
Acting Director, Regional Branch of NIK in Wrocław

**Key words:** Government Housing Development Fund (RFRM), Social Housing Initiatives (SIM), Social Housing Association (Polish: Towarzystwo Budownictwa Społecznego, TBS)