



Minister Finansów i Gospodarki

Znak pisma: DM-V.054.12.2025
Warszawa, 18 grudnia 2025 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację nr 13443 w sprawie problemów z wykonaniem obowiązku umorzenia udziałów w spółkach SIM

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 13443 Pana Posła Henryka Szopińskiego, Pani Posel Magdaleny Małgorzaty Kołodziejczak, Pana Posła Stanisława Gorczycy, Pani Posel Alicji Łuczak, Pani Posel Renaty Rak i Pana Posła Macieja Wróbla z 13 listopada 2025 r. przekazuję poniższe wyjaśnienia.

Na wstępie należy zaznaczyć, że środki Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: RFRM) były przekazywane na wniosek gmin w celu wsparcia realizacji budownictwa społecznego w okresie pandemii, tj. słabszej kondycji gospodarczej samorządów. Środki RFRM mogły być przeznaczone tylko na sfinansowanie części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej społecznej inicjatywie mieszkaniowej (dalej: SIM, wcześniej funkcjonująca nazwa spółek działających w tej formule to towarzystwa budownictwa społecznego - TBS). Wsparcie udzielone spółce działającej na rynku budownictwa mieszkaniowego przez gminę zostało określone wprost w art. 33p ustawy z 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 1273, dalej: ustawa o społecznych formach)¹ jako udzielane w reżimie dozwolonej pomocy publicznej i stanowiące rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym.

Odmowa spółki umorzenia udziałów gminy w sytuacji braku realizacji usługi publicznej, powoduje naruszenie przez gminę i spółkę przepisów o pomocy publicznej. W świetle powyższego takie działanie spółek, które nie chcą umorzyć udziałów w praktyce należy ocenić jako działanie na szkodę gminy, gdyż uniemożliwia wykorzystanie udzielonych środków na gminne budownictwo mieszkaniowe zgodnie z art. 33pa ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o społecznych formach¹.

MRiT otrzymywało już informacje od kilku gmin o problemie z umorzeniem udziałów. Do 22 sierpnia 2025 r. przepisy regulujące działanie RFRM pozostawały w zakresie właściwości Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, wobec czego MRiT nie miał żadnych

¹ Część przepisów dotyczące RFRM utrzymano w mocy w brzmieniu dotychczasowym na podstawie art. 17 ustawy z 25 lipca 2025 r. o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1077).

narzędzi prawnych do podjęcia działań w przedmiotowym zakresie, poza informowaniem MFiPR o takich przypadkach, co wielokrotnie czynił.

1. Czy Ministerstwo, po uchwaleniu przez Sejm ustawy z dnia 25 lipca 2025 r., planuje kolejną nowelizację w celu zapewnienia realnej wykonalności obowiązku umorzenia udziałów?

Ministerstwo Rozwoju i Technologii na chwilę obecną nie planuje kolejnej nowelizacji ustawy o społecznych formach w zakresie umarzenia udziałów. Kwestie umarzenia udziałów w spółce z o graniczoną odpowiedzialnością, jaką są społeczne inicjatywy mieszkaniowe podlegają regulacjom ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (dalej: KSH), w szczególności artykułowi 199 KSH. Ustawa o społecznych formach określa powstawanie, zakres działalności i finansowanie społecznych inicjatyw mieszkaniowych. W zakresie RFRM ustawa o społecznych formach wskazuje jedynie przypadki, w jakich umorzenie udziałów powinno nastąpić. Sama procedura umarzenia podlega już pod rygor KSH. Zgodnie z ustawą o społecznych formach umorzenie udziałów następuje w sytuacji, gdy w przewidzianych przepisami terminach:

- nie zawarto umowy pomiędzy gminą a SIM na świadczenie usługi publicznej,
- nie rozpoczęto realizacji inwestycji mieszkaniowej,
- nie rozpoczęto realizacji świadczenia usługi publicznej.

Należy ponownie podkreślić, że środki przekazane SIM przez gminę i pochodzące z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: RFRM) stanowią dozwoloną pomoc publiczną w świetle przepisów prawa unijnego, udzieloną podmiotowi prawa handlowego jakim jest SIM, jedynie w związku z rekompensatą z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym. Tym samym brak możliwości realizacji usługi publicznej będący konsekwencją braku realizacji samego przedsięwzięcia budowlanego pociąga za sobą konieczność wycofania udzielonych w ramach pomocy publicznej środków. Inne działanie wiązałoby się bowiem z naruszeniem reżimu dozwolonej pomocy publicznej. Odzyskanie środków RFRM przekazanych spółce przez gminę należy do obowiązku gminy, gdyż, zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej UOKiK gmina jest podmiotem powierzającym świadczenie danej usługi i zobowiązującym się do wypłaty z tego tytułu rekompensaty, a także sprawozdaje rekompensatę. Rozliczenie rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej podlega natomiast przepisom dotyczącym pomocy publicznej z uwzględnieniem ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie.

2. Czy Ministerstwo prowadzi monitoring przypadków, w których gminy, takie jak Gmina Miejska Pruszcz Gdański, napotykają na blokadę umorzenia udziałów mimo ziszczenia się przesłanek ustawowych?

Obowiązki informacyjne dotyczące RFRM wobec ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa opisują przepisy ustawy o społecznych formach oraz – w konkretnie omawianym przypadku - ustawa nowelizująca z 25 lipca 2025 r. Ministerstwo jest w posiadaniu informacji dotyczących gmin, wobec których zrealizowała się przesłanka ustawowa zobowiązująca do umorzenia udziałów w spółce, jednakże nie ma wiedzy na temat wszystkich przypadków, w których gminy napotykają na blokady w procesie ich umarzenia – te informacje nie są objęte obowiązkiem informacyjnym, a stanowią wiedzę

Ministerstwa dopiero w sytuacji, gdy zostaną zgłoszone przez gminy. Należy natomiast zaznaczyć, że tryb i sposób umarzania udziałów lub akcji objętych z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art.33l ustawy określa umowa albo statut SIM, a obowiązki spółki podlegają przepisom KSH. Kwestia sposobu umorzenia udziałów przynależy tym samym do sfery wykonywania obowiązków spółki określonych w przepisach KSH.

Jednocześnie jak wspomniano wyżej, do Ministerstwa napływały sygnały z niektórych gmin o braku możliwości wyegzekwowania umorzenia udziałów w spółce. Podobne sytuacje jak w przypadku SIM KZN-Pomorze sp. z o.o., miały miejsce również w innych spółkach, lecz jak wynika z informacji MRiT elementem wspólnym takich sytuacji jest fakt, że takie problemy dotyczą jedynie SIM, w którym udziałowcem jest Krajowy Zasób Nieruchomości (KZN).

3. Czy Ministerstwo planuje wydanie zaleceń lub wytycznych dla zarządów SIM i gmin, przypominających o obowiązku respektowania przepisów przejściowych i konieczności realnego wykonywania obowiązku umorzeniowego?
4. Czy przewiduje się stworzenie mechanizmu interwencyjnego, który w razie oporu większościowych udziałowców pozwoli gminom skutecznie wykonać obowiązek ustawowy?

Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie posiada obecnie prawnych możliwości wyegzekwowania od SIM obowiązku umorzenia udziałów w sytuacji zaistnienia przesłanek ustawowych, są to bowiem decyzje spółki jako podmiotu prawa handlowego i zalecenia Ministerstwa w postaci wezwania do zachowania zgodnego z prawem nie są wiążące dla spółek. Nie jest również możliwe ani zasadne tworzenie na potrzeby takiej wyjątkowej sytuacji odrębnego reżimu prawnego dla spółek prawa handlowego będących społecznymi inicjatywami mieszkaniowymi. Jednocześnie jednak, biorąc pod uwagę głosy samorządów, które pomimo wystąpienia do spółki SIM o umorzenie udziałów w sytuacji zaistnienia przesłanki ustawowej do takiego działania, ale nie są w stanie skutecznie wyegzekwować tego umorzenia zaproponowano mechanizm mający na celu wywarcie prawnej presji celem osiągnięcia zgodnego z przepisami rozstrzygnięcia przez spółki w przepisach pozostających w kompetencjach MRiT.

W tym zakresie, w procedowanym aktualnie z inicjatywy MRiT projekcie rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie 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 (numer RD241 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów) zaproponowano rozwiązanie które ma na celu zmobilizowanie SIM do wykonywania obowiązków ustawowych wynikających z warunków udzielenia wsparcia z art. 33l ustawy o społecznych formach.

Proponuje się, aby w procesie oceny wniosku o preferencyjny kredyt w ramach tzw. programu SBC według kryteriów, punkty ujemne w wysokości 1000 pkt uzyskał SIM, który niedopełnia obowiązku umorzenia udziałów w wyniku złożenia przez gminę wniosku, o którym mowa w art. 33pa ustawy o społecznych formach, w brzmieniu obowiązującym w dniu 21 sierpnia 2025 r.

W ocenie MRiT, takie rozwiązanie będzie pełniło funkcję skutecznego bodźca naprawczego i ochronnego: dyscyplinując SIM do wykonania obowiązków wynikających

z warunków udzielenia wsparcia z art. 33l ustawy o społecznych formach, ograniczając ryzyko marnotrawienia środków publicznych oraz wzmacniając zasadę gospodarności i efektywności wydatków.

Negatywna punktacja nie ma charakteru represyjnego, lecz ocenny – przekłada się na pozycję SIM w przyszłych naborach, zapewniając równe traktowanie podmiotów należycie realizujących usługę publiczną i eliminując zjawisko korzystania z pomocy bez dochowania warunków ustawowych. Jednocześnie środek ten wypełnia lukę egzekucyjną ujawnioną przez gminy: gdy pomimo złożenia wniosku z art. 33pa ustawy o społecznych formach (w brzmieniu sprzed 22 sierpnia 2025 r.) brak jest realnych instrumentów wyegzekwowania umorzenia udziałów na gruncie Kodeksu spółek handlowych. Dodatkowo mechanizm może mieć charakter odwracalny: po wykonaniu umorzenia, zawarciu ugody albo innym skutecznym usunięciu naruszenia, punkty nie będą już obniżane w kolejnym naborze, co premiuje realne działania naprawcze i szybkie przywrócenie postępowania zgodnego z prawem.

Jednocześnie w ramach MRiT rozpoczęły się prace koncepcyjne nad projektem interwencji legislacyjnej na poziomie ustawowym, który wprowadzałby szczególne rozwiązania sankcyjne dla tych spółek, które pomimo realizacji przesłanek ustawowych, nie umożliwiają gminom dokonania umorzenia udziałów. Wstępne założenia, celem osiągnięcia pożądanego rezultatu przy jednoczesnym uniknięciu kolizji z odrębnymi przepisami powszechnie obowiązującymi w zakresie prawa spółek, przewidują wprowadzenie mechanizmów dotyczących możliwości ubiegania się tych spółek o finansowe wsparcie w ramach instrumentów finansowanych ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego. Bardziej szczegółowy opis projektowanych rozwiązań będzie możliwy na dalszych etapach prac legislacyjnych.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

w Ministerstwie Rozwoju i Technologii