



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.10.2.2024

Michał Pęziak
Burmistrz Barcina
Urząd Miejski w Barcinie
ul. Artylerzystów 9
88-190 Barcin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Barcinie ¹ , ul. Artylerzystów 9, 88-190 Barcin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Michał Pęziak, Burmistrz Barcina ² , od 2 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. 2. Określenie warunków wykonania przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe w danej gminie inwestycji mieszkaniowych oraz nadzór i sprawozdawczość dotyczące wykorzystania otrzymanego na ten cel wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Karol Sobieszczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LBY/72/2024 z 11 kwietnia 2024 r. (akta kontroli str. 1-2, 11)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Barcin⁶ prawidłowo i rzetelnie sporządziła dwa wnioski o wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa⁷, w wyniku czego w latach 2021-2023 otrzymała dofinansowanie w łącznej wysokości 5 656,6 tys. zł, z tego 3 000 tys. zł na utworzenie Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej⁸. Gmina w wyniku tego dofinansowania zobowiązana była do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego polegającego na budowie w Krotoszynie dwóch wielorodzinnych budynków mieszkalnych w celu uzyskania 96 lokali przeznaczonych do wynajmowania w formule SIM.

Jednakże przed otrzymaniem tego wsparcia finansowego Gmina nie przeprowadziła udokumentowanej analizy istniejącego zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM, z uwzględnieniem szacowanej wysokości czynszu oraz

¹ „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Tj. 3 września 2024 r.

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

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

⁶ Dalej: „Gmina”.

⁷ Dalej: „Fundusz”.

⁸ Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową „KZN – Bydgoski” sp. z o.o. w Inowrocławiu, dalej: „Spółka” lub „SIM”.

odpowiedniej zamożności gospodarstw domowych, a także w odniesieniu do określenia pożądanych parametrów inwestycji, liczby i wielkości (metrażu) mieszkań. Gmina zapewniła pozyskiwanie od Spółki informacji o stanie realizacji tej inwestycji oraz sprawowała ogólny nadzór nad Spółką w niezbędnym zakresie m.in. poprzez udział w Zgromadzeniach Wspólników Spółki i w posiedzeniach Rady Nadzorczej Spółki jej przedstawiciela.

Nie zapewniono jednak szczególnego nadzoru nad wykonaniem powierzonego Spółce zadania własnego Gminy⁹, bowiem w umowie w sprawie świadczenia usługi publicznej¹⁰ nie zawarto zasad rozliczania okresowego i całkowitego rekompensaty z tytułu świadczenia tej usługi, w szczególności monitoringu okresowego oraz zasad rozliczania nadwyżek rekompensaty, w celu uniknięcia osiągania przez Spółkę wyniku finansowego wyższego od tzw. rozsądnego zysku, a tym samym konieczności zwrotu otrzymanej pomocy publicznej przez Gminę. Nie zapewniono także w umowie tej terminu rozpoczęcia realizacji najmu mieszkań przez co nie można było ustalić spełnienia tego wymogu w okresie nie dłuższym niż 7 lat od objęcia udziałów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie uzyskano informacje o możliwości i zasadach otrzymania wsparcia z Funduszu na objęcie przez Gminę udziałów w Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej podczas spotkania z Wiceprezesem Krajowego Zasobu Nieruchomości.

Ponadto z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że w związku z zamiarem utworzenia/przystąpienia do SIM nie korzystano z usług zewnętrznych firm doradczych/prawniczych, a pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach lub innych formach pozyskiwania wiedzy o działaniu Funduszu.

(akta kontroli str. 210-213)

2. Gmina złożyła, na podstawie art. 33m ust. 1, w zw. z art. 33l pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa¹², dwa wnioski do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii¹³, jeden z 23 kwietnia, a drugi z 2 sierpnia 2021 r. o wsparcie ze środków Funduszu kwotą 3 000 000 zł na objęcie udziałów, tj. utworzenie spółki – Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej. Przy czym pierwszy wniosek z 23 kwietnia 2021 r. został rozpatrzony negatywnie, ponieważ organy KZN nie podjęły jeszcze decyzji o założeniu SIM natomiast następny wniosek z 2 sierpnia 2021 r. został rozpatrzony pozytywnie, o czym Urząd poinformowany został 19 sierpnia 2021 r. drogą elektroniczną przez KZN poprzez przekazanie pisma i informacji o dyspozycji środków finansowych. W wyniku tego Gmina otrzymała 26 sierpnia 2021 r. środki pieniężne we wnioskowanej wysokości 3 000 000 zł.

⁹ Dotyczącego zapewnienia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

¹⁰ W rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 1440, dalej: „usfrm” lub „ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa”.

¹³ Za pośrednictwem Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości.

Kolejny wniosek z 1 marca 2023 r. Gmina złożyła do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁴, na podstawie art. 33m ust. 1, w zw. z art. 33l pkt 2 usfrm, o wsparcie ze środków Funduszu kwotą 2 656 621,73 zł sfinansowania udziałów w SIM celem realizacji przedsięwzięcia polegającego na „Budowie dwóch wielorodzinnych budynków mieszkalnych wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną w m. Krotoszyn gm. Barcin”. Wysokość wnioskowanego wsparcia stanowiła 10% łącznego szacunkowego kosztu przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w wysokości 26 566 217,26 zł w wyniku którego szacowano wybudowanie 96 mieszkań. Ww. szacunkowy koszt przedsięwzięcia wykazany we ww. wniosku zgodny był z opracowanym wyliczeniem kosztów budowy budynków mieszkalnych przez architekta¹⁵ i zatwierdzonym przez Prezesa SIM KZN - Bydgoski.

(akta kontroli str. 32-38, 210-213, 252-254, 304-305)

Burmistrza wyjaśnił, że Gmina wystąpiła o ww. kolejne dofinansowane ze środków Funduszu z jego własnej inicjatywy oraz w wyniku jego osobistych rozmów prowadzonych z Prezesem „KZN-Bydgoski” Sp. z o.o.

(akta kontroli str. 307-311)

20 czerwca 2023 r. otrzymano od KZN informację – pismo z 15 czerwca 2023 r. o pozytywnym rozpatrzeniu tego wniosku i dyspozycji o przekazaniu środków finansowych. Jednocześnie 23 czerwca 2023 r. Gmina otrzymała środki finansowe we wnioskowanej kwocie 2 656 621,72 zł.

Oba ww. wnioski zawierały wszystkie wymagane dane zgodnie z art. 33m ust.2 usfrm, tj. (1) wysokość planowanego wkładu pieniężnego gminy związanego z realizacją działania, którego dotyczyło wsparcie; (2) wysokość wnioskowanego wsparcia; (3) informację o planowanym terminie realizacji działania w związku, z którym udzielane miało być wsparcie; (4) numer rachunku, na który wypłacone miało być wsparcie. Dodatkowo wniosek z 1 marca 2023 r. zawierał także szacunkowy koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, w celu realizacji którego obejmowane będą udziały lub akcje w istniejącej SIM oraz szacunkową liczbę mieszkań planowaną do utworzenia w ramach tego przedsięwzięcia.

Zarówno do jednego jak i drugiego wniosku Gminy dołączono wymagane uchwały Rady Miejskiej w Barcinie, tj. nr XXIX/294/2021 z dnia 23 kwietnia 2021 r.¹⁶ i nr XLV/444/2022 z dnia 23 września 2022 r.¹⁷, czym dopełniono wymóg wynikający z art. 33m ust. 4 usfrm.

(akta kontroli str. 9-10, 32-38, 69-70, 86-89, 153-154, 156-157, 195-200, 212-213, 304-306)

21 lipca 2023 r. Gmina sporządziła i przekazała wniosek do Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁸ o wsparcie finansowe w kwocie 8 798 725,27 zł z Funduszu Dopłat w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu budownictwa komunalnego.

¹⁴ Za pośrednictwem Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości.

¹⁵ A. T. z Jacewa.

¹⁶ W sprawie zatwierdzenia i złożenia wniosku o wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie objęcia udziałów w nowoutworzonej spółce Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa „KZN – Bydgoski” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

¹⁷ W sprawie zatwierdzenia wniosku o wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie objęcia udziałów w istniejącej Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej "KZN - Bydgoski" sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu.

¹⁸ Departamentu Funduszy Mieszkaniowych.

Wniosek ten został ponownie złożony 24 lipca 2023 r. ze względu na błędnie podany we wniosku z 21 lipca 2023 r. numer rachunku bankowego.

Wnioskowane wsparcie finansowe w kwocie 8 798 725,27 zł stanowiło 28,09% łącznej wartości ww. przedsięwzięcia netto (bez wartości gruntu) w kwocie 31 326 901,11 zł.

Gmina otrzymała je 29 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 39-70, 155)

3. Gmina przed wystąpieniem z wnioskiem z 2 sierpnia 2021 r. o wsparcie jej środkami z Funduszu nie przeprowadziła pełnej analizy istniejącego w Gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM, tj. [1] diagnozy potrzeb mieszkaniowych w różnych grupach zamożności gospodarstw domowych, w tym istniejącego w gminie zapotrzebowania na mieszkania społeczne na wynajem w formule SIM (dawniej TBS); [2] możliwości realizacji tego zapotrzebowania w formule SIM w odniesieniu do: [a] szacunkowej wysokości czynszu za wynajem, [b] określenia pożądanych parametrów inwestycji, liczby i wielkości (metrażu) mieszkań, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Informacji takich nie zawarto także w protokole z sesji Rady Miejskiej z 23 kwietnia 2021 r., na której podjęto uchwały o wyrażeniu zgody na utworzenie Spółki i o zatwierdzeniu i złożeniu wniosku Gminy o wsparcie ze środków Funduszu w kwocie 3 000 000 zł.

(akta kontroli str. 3-10, 32-36, 75-89, 120-152, 195-209)

Z informacji uzyskanej od Burmistrza wynikało m.in., że grunt Gminy pod tą inwestycję był należycie przygotowany i zgodny z wymaganymi przepisami oraz z planem zagospodarowania przestrzennego tego terenu. Ponadto dodał, że parametry inwestycji, liczby i wielkości zostały przyjęte w drodze współpracy ze Spółką i odpowiadały zapotrzebowaniu Gminy na lokale, jednak nie przedstawił żadnych dokumentów w tym zakresie. Gmina zapoznała się z możliwymi źródłami finansowania tej inwestycji, przedstawiając w tym zakresie broszurę KZN z 2021 r. wskazującą na możliwe procentowe i częściowe wsparcie i finansowanie tego przedsięwzięcia – 3 mln zł i 10% kosztów realizacji inwestycji z Funduszu, 10% kosztów inwestycji z Funduszu Dopłat, 20% kosztów inwestycji jako partycypacji przyszłych najemców i 35% kosztów inwestycji jako grantu z Funduszu Dopłat.

(akta kontroli str. 275-280)

Z kolei następny wniosek Gminy z 1 marca 2023 r. z¹⁹ na to same przedsięwzięcie złożony został przed uzyskaniem 29 czerwca 2023 r. pozwolenia na budowę planowanych budynków mieszkalnych, a jednocześnie w trakcie opracowywania wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

(akta kontroli str. 37-38, 69-72, 275-280)

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że na 5 czerwca 2024 r. ww. inwestycja znajdowała się na etapie prowadzenia procedury przetargowej – wyboru generalnego wykonawcy.

(akta kontroli str. 275-280)

Jak wyjaśnił Burmistrz, ww. inwestycja ujęta została w dokumentach planistycznych Gminy, poprzez: (1) uchwałę Rady Miejskiej nr XXXII/283/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

¹⁹ Złożony na podstawie art. 331 pkt 2 usfrm.

terenu działki nr 27/7 i 27/8 z przeznaczeniem na zabudowę m.in. mieszkaniową wielorodzinną; (2) Strategię Rozwoju Gminy Barcin na lata 2021-2030²⁰ w której w celach operacyjnych (Rozdziale III) ujęto m.in. działania prowadzące do kompleksowego uzbrojenia terenów mieszkalnych w infrastrukturę sanitarną, deszczową, drogową i oświetleniową w miejscowości Krotoszyn.

(akta kontroli str. 275-303)

Burmistrz, w sprawie oczekiwań i zagrożeń związanych z uzyskaniem przez Gminę wsparciem z Funduszu na objęcie udziałów w Spółce, stwierdził, że jego oczekiwania są jednoznaczne – jak najszybsze zakończenia inwestycji w Krotoszynie, tj. budowy 96 mieszkań dla osób i rodzin nie posiadających własnego mieszkania w danej miejscowości, którzy dysponują środkami na regularne opłacanie czynszu, jednak ich dochody są za niskie na zaciągnięcie kredytu hipotecznego na mieszkanie. Dodał, że skoro Gmina przekazała działkę ze swoich zasobów, a poprzedni rząd dotrzymał słowa w zakresie wsparcia finansowego ze specjalnie powołanego Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa to oczekuje od obecnego rządu również kontynuacji tak dalece zaawansowanej inwestycji, jaką jest nowe rozwiązanie prawne tj. SIM-y umożliwiające budowę domów mieszkalnych w danej gminie oraz ich eksploatację na zasadach najmu. Mówiąc wprost mieszkańcom Gminy te mieszkania są potrzebne. Na pewno zdecydowana większość żywi z ich budową wielkie nadzieje. Jeżeli program ma dalej funkcjonować to należy skrócić do minimum procedurę przyznawania kredytu przez SIM-y oraz uprościć procedurę zabezpieczeń. Jednocześnie wskazał, że zagrożeniem okazać się może przedłużająca tzw. „rewizja” tego rozwiązania prawnego prowadzona przez grupę roboczą złożoną z przedstawicieli ministerstw funduszy, rozwoju a także KZN oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, której celem jest przynajmniej mam taką nadzieję, wskazanie punktowych modyfikacji.

(akta kontroli str. 275-280)

4. Udzielone Gminie wsparcie z Funduszu w wysokości 3 mln zł w całości wydatkowane na objęcie udziałów w SIM. Gmina objęła 2 września 2021 r. w Spółce 60 000 udziałów o wartości nominalnej 50 zł (o łącznej wartości 3 000 000 zł) tj. w ciągu 6 miesięcy od dnia wypłaty środków z Funduszu, które nastąpiło 26 sierpnia 2021 r., co było zgodne z art. 33q usfrm. Umowa notarialna założenia ww. spółki (nr Repertorium A 14030/2021) zawarta została w Inowrocławiu, a Gminę reprezentowała upoważniona osoba – Burmistrz. Gmina przekazała środki finansowe Spółce w kwocie 3 mln zł 20 września 2021 r., a Spółka wpisana została do Krajowego Rejestru Sądowego pod nr 0000951883 z dniem 9 lutego 2022 r.

Burmistrz wyjaśnił, że otrzymane ww. środki w wysokości 3 000 000 zł nie były w ww. okresie deponowane na odrębnych lokatach i nie uzyskano z tego tytułu żadnych odsetek.

(akta kontroli str. 120-153, 156, 275-280)

5. Z dokumentów wynikało, że przedsięwzięcie rozpoczęło 3 lipca 2023 r.²¹, zgodnie z art. 33p ust. 1b usfrm umową w sprawie świadczenia usługi publicznej²² zawartą ze Spółką z 12 grudnia 2022 r. tj. do dnia 10 sierpnia 2023 r. W związku czym nie

²⁰ Przyjętej uchwałą Rady Miejskiej nr XXXIV/334/2012 z 29 października 2021 r.

²¹ W dniu otrzymania przez Spółkę projektu budowlano-architektonicznego wraz z planem zagospodarowania i ostateczną decyzją – pozwoleniem na budowę.

²² W rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

zaistniały w tym przypadku przesłanki do umorzenia przez gminę objętych w SIM udziałów w trybie przewidzianym w art. 33 pa usfm.

(akta kontroli str. 264-274)

6. Gmina w badanym okresie nie poniosła wydatków związanych z uzyskaniem środków z Funduszu na objęcie udziałów w SIM.

(akta kontroli str. 210-213)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gmina przed przystąpieniem 2 września 2021 r. do Spółki nie przeprowadziła udokumentowanej analizy istniejącego zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM, z uwzględnieniem szacowanej wysokości czynszu oraz odpowiedniej zamożności gospodarstw domowych, a także w odniesieniu do określenia pożądanych parametrów inwestycji, liczby i wielkości (metrażu) mieszkań. Dopiero Spółka w okresie od 9 listopada 2022 r. do 2 lutego 2023 r. przeprowadziła badanie on-line na próbie 854 osób, którego wynikiem było „Podsumowania badania ankietowego programu mieszkalnictwa społecznego przeprowadzonego przez SIM”. Zawarto w nim m.in. wyniki badań dotyczące miesięcznych kosztów czynszów ponoszonych przez badane osoby i ich miesięczne dochody na jednego członka gospodarstwa domowego, jednak nie było w nim badań i ich wyników w zakresie ustalenia zapotrzebowania i posiadanych możliwości finansowych do opłacania czynszu²³ w formule SIM przez badane osoby.

(akta kontroli str. 3-10, 32-36, 75-89, 120-152, 195-209, 320-325)

Burmistrz wyjaśnił, że doskonale znał oczekiwania i potrzeby mieszkańców w obszarze mieszkalnictwa. Na bieżąco prowadzona była w Gminie diagnoza istniejącego zapotrzebowania na mieszkania dla ludności o niskich i bardzo niskich dochodach, tak poprzez przyjmowanie przez niego w każdy wtorek miesiąca klientów - mieszkańców Gminy poszukujących mieszkań, i to niekoniecznie socjalnych lub komunalnych, jaki i ze składanych wniosków o zawarcie umowy najmu na lokal socjalny czy komunalny, a także z: (1) wiedzy i doświadczenia członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej, w tym z posiadanych wniosków, deklaracji o wysokości dochodów, oświadczeń o stanie majątkowym czy zaświadczeń o dochodach osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu np. w związku z wzrostem najniższego wynagrodzenia oraz w temacie braku zdolności kredytowej osób, które nie będą najemcami mieszkań gminnych ze względu na osiągnięte dochody - nie spełniają kryterium dochodowego określonego w uchwale Rady Miejskiej w Barcinie a także w obszarze osób zainteresowanych - osób starszych, osób z niepełnosprawnościami w sprawie posiadania mieszkania z windą, w tym osób, które są właścicielami mieszkań w bloku na wyższych kondygnacjach; (2) informacji przekazywanych przez MGOPS i ZUS (800+) w zakresie dodatkowych zasiłków, które nie wlicza się do dochodów w sprawie ubiegana się o lokal socjalny i mieszkanie komunalne, a zasilają budżet domowy. Tym samym podał, że posiadał wiedzę i informacje w zakresie zapotrzebowania na mieszkania, także na wynajem na terenie Gminy, zamożności gospodarstw domowych i wysokości opłacania czynszu za wynajem. Wskazał, że mieszkańców Gminy Barcin nie interesowały kolejne konsultacje czy analizy, oczekiwali natychmiastowej poprawy sytuacji mieszkaniowej poprzez zwiększenie dostępności przystępnych cenowo mieszkań, zwłaszcza ci dla których kredyt jest poza zasięgiem. Ponadto dodał, że rzeczowej analizy nie wymagał nikt, ani Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, ani Krajowy Zasiłek Nieruchomości

²³ Szacunkowej wysokości czynszu.

w Warszawie czy Bank Gospodarstwa Krajowego na żadnym etapie, czy to tworzenia czy samego powołania SIM „KZN - Bydgoski” Sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu oraz na etapie ubiegania się o wsparcie z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Więcej nie sugerowano, na spotkaniach czy szkoleniach w tym zakresie, że wymagane jest przeprowadzenie analizy istniejącego zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM na terenie Gminy Barcin. Gdyby taki warunek został wyartykułowany to gmina Barcin by się nie uchylała od jego spełnienia.

(akta kontroli str. 275-280)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień, zaznaczyć należy, że choć Burmistrz przedstawił informacje na temat diagnozy istniejącego zapotrzebowania na mieszkania dla ludności o niskich i bardzo niskich dochodach, to jednak nie poparł ich konkretnymi danymi, w tym dotyczącymi m.in. liczby potencjalnych osób zainteresowanych najmem mieszkań w formule SIM w stosunku do planowanej liczby mieszkań dla ww. przedsięwzięcia.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina prawidłowo i rzetelnie sporządziła dwa wnioski o wsparcie ze środków Funduszu w wyniku czego w latach 2021-2023 otrzymała dofinansowanie w łącznej wysokości 5 656,6 tys. zł, z tego 3 000 tys. zł na utworzenie Spółki. Gmina w wyniku tego dofinansowania zobowiązana była do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego polegającego na budowie w Krotoszynie dwóch budynków wielorodzinnych w celu uzyskania 96 mieszkań wynajmowanych w formule SIM.

Jednakże przed otrzymaniem tego wsparcia finansowego Gmina nie przeprowadziła udokumentowanej analizy istniejącego zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM, z uwzględnieniem szacowanej wysokości czynszu oraz odpowiedniej zamożności gospodarstw domowych, a także w odniesieniu do określenia pożądanych parametrów inwestycji, liczby i wielkości (metrażu) mieszkań.

OBSZAR

2. Określenie warunków wykonania przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe w danej gminie inwestycji mieszkaniowych oraz nadzór i sprawozdawczość dotyczące wykorzystania otrzymanego na ten cel wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

Opis stanu faktycznego

1. Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie przed utworzeniem/przystąpieniem Gminy do SIM nie analizowano prawnych uwarunkowań prowadzenia gospodarki komunalnej wspólnie z innymi jst i nie sporządzano w tej sprawie pisemnych opracowań analitycznych, opinii prawnych lub innych opracowań. Jednocześnie Burmistrz nie wskazał przyczyn niepodjęcia takich działań.

.(akta kontroli str. 210-213)

2. Gmina 12 grudnia 2022 r. zawarła ze Społeczną Inicjatywą Mieszkaniową „KZN – Bydgoski” sp. z o.o. w Inowrocławiu umowę w sprawie świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, tj. w wymaganym terminie do 10 lutego 2023 r., stosownie do art. 33p ust. 2 usfm (w terminie 6 miesięcy

od dnia wejścia w życie ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych²⁴).

Umowę podpisały osoby tego upoważnione²⁵. W umowie tej określono rodzaj, okres realizacji usługi publicznej oraz planowany termin rozpoczęcia przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi. Wskazano w niej, że SIM będzie realizować na obszarze Gminy usługę publiczną polegającą na organizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego polegającego na budowie budynków z lokalami mieszkalnymi na wynajem na nieruchomościach położonych w Gminie, realizowanych w ramach sektora budownictwa społecznego. Ponadto z postanowień tej umowy wynikało m.in., że Gmina powierzyła SIM realizację usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym polegającej na zapewnieniu funkcjonowania SIM, posiadającej personel umożliwiający wdrożenie inwestycji z zakresu budownictwa mieszkaniowego na terenie Gminy, a następnie obsługę administracyjną lokali mieszkalnych oddanych przez SIM w najem. SIM zobowiązała się do realizowania usługi na warunkach zawartych w umowie przez 30 lat od dnia objęcia przez Gminę udziałów (tj. od 2 września 2021 r.).

W ww. umowie określono planowany termin realizacji inwestycji (przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego) najpóźniej do 10 sierpnia 2023 r., jednak nie określono terminu rozpoczęcia świadczenia usługi – najmu lokali, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W umowie tej nie zawarto żadnych warunków dotyczących liczby i metrażu, standardu wykończenia mieszkań oraz źródeł finansowania inwestycji.

(akta kontroli str. 264-274)

Burmistrz wyjaśnił, że podstawę do określenia liczby i metrażu i standardu wykończenia mieszkań w znacznym stopniu stanowił dokument pod nazwą: „Podsumowania badania ankietowego programu mieszkalnictwa społecznego przeprowadzonego przez SIM” (z badania on-line przeprowadzonego w terminie od 9 listopada 2022 r. do 2 lutego 2023 r. w Gminie Barcin).

Standard wykończenia mieszkań, w tym kwestie projektowe, dotyczące chociażby standardu wykończenia budynku poszczególnych lokali mieszkalnych, użytych materiałów etc., ściśle określone zostały przez obowiązujące (jako SIM) przepisy prawa. Dotyczyło to również metrażu mieszkań dla których ustawa nakładała obowiązek budowania lokali mieszkalnych w wielkości od 25 do 80 m². Średni metraż mieszkania wynosił około 50-55 m².

W związku z tym wydane zostało zarządzenie Burmistrza nr 21/2023 z 27 stycznia 2023 r. w sprawie ogłoszenia naboru wniosków o zawarcie umów najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku zlokalizowanym w Krotoszynie wybudowanym w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę „Mieszkaniową „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. z siedzibą w Inowrocławiu, na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. W składanym wniosku osoby zainteresowane mieszkaniem miały wskazywać wielkość mieszkania (do wyboru były dwa warianty).

(akta kontroli str. 307-311, 320-346)

Gmina nie wnioskowała o wydłużenie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia, poprzez opracowanie projektu zagospodarowania działki nr 27/10 w Krotoszynie, ponieważ rozpoczęło je 3 lipca 2023 r., tj. zgodnie z terminem określonym w art. 33p ust 1b tej ustawy, tj. do 10 sierpnia 2023 r.

²⁴ Dz.U. poz. 1561.

²⁵ Burmistrz, przy kontrasygnacie Skarbnik Gminy.

(akta kontroli str. 264-274, 352)

Gmina zrealizowała obowiązek wynikający z § 15 ww. umowy i wniosła 30 sierpnia 2022 r. na rzecz SIM w formie aportu prawo własności niezabudowanej nieruchomości stanowiącej działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 27/10 o powierzchni 0,8345 ha położoną w Krotoszynie gmina Barcin dla potrzeb realizacji tej inwestycji. Natomiast SIM przedłożył Gminie 3 lipca 2023 r. projekt inwestycyjno-budowany, tj. po przeniesieniu na własność Spółki ww. nieruchomości.

(akta kontroli str. 90-100, 264-274, 352)

3. W Gminie nie wprowadzono zasad dotyczących uzyskiwania informacji o stanie realizacji inwestycji mieszkaniowej prowadzonej przez Spółkę, w tym niezbędnych do wykonania obowiązków sprawozdawczych z wykorzystania wsparcia z Funduszu.

Burmistrz wyjaśnił, że mimo niewprowadzenia takich zasad konieczne informacje uzyskiwano m.in. poprzez: (1) służbowe spotkania i rozmowy z Prezesem Zarządu Spółki; (2) służbowe spotkania i rozmowy z członkiem Rady Nadzorczej desygnowanym przez Gminę; (3) osobisty udział w Zgromadzeniach Wspólników; (4) prowadzoną korespondencję mailową z Prezesem i pracownikami Spółki.

(akta kontroli str. 607-705)

Gmina w ramach umowy zawartej ze Spółką realizowała inwestycję polegającą na budowie dwóch wielorodzinnych budynków mieszkalnych wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną w miejscowości Krotoszyn.

Projekt tych budynków i zaplanowane działania Spółki zakładały wybudowanie 96 mieszkań²⁶ o powierzchni od 31 do 55 m² w terminie do końca III kwartału 2025 r. Koszt tej inwestycji zaplanowano na łączną kwotę 31 333,9 tys. zł.

Zgodnie z projektem zaplanowano wybudowanie ww. lokali mieszkalnych w tzw. stanie „pod klucz”, tj. standardzie wykończenia i wyposażenia²⁷ umożliwiającym wprowadzenie się najemców do tych lokali bez konieczności przeprowadzenia przez nich robót wykończeniowych.

²⁶ 52 lokali w budynku nr 1 o pow.: 36 lokali – od 31 do 39 m², 16 lokali – od 53 do 55m²; oraz 44 lokali w budynku nr 2 o pow.: 28 lokali – od 31 do 30 m² i 16 lokali – od 53 do 55 m².

²⁷ O standardzie wykończenia: Ściany i sufity: - tynki i gładzie (pomieszczenia suche – pokoje), - tynki i gładzie (pomieszczenia mokre oraz pomieszczenia komunikacji) - powłoki malarskie z farb, - okładziny ścian w pomieszczeniach sanitarnych – płytki ceramiczne;

Posadzki: - wylewka cementowa i panele podłogowe w pokojach; - wylewka betonowa i płytki ceramiczne w pomieszczeniach sanitarnych, aneksach kuchennych, kuchniach, pomieszczeniach komunikacyjnych (korytarze, klatka schodowa), pomieszczeniach technicznych, - na balkonach bariery ze stali nierdzewnej, posadzka z płytek ceramicznych;

Instalacje: kanalizacyjna, wody zimnej, centralnego ogrzewania grzejnikowa, ciepłej wody użytkowej, domofonowa, TV zbiorcza, elektryczna, odgromowa, przeciwprzepięciowa, ochrony od porażeń, doprowadzenia sygnału RTV, TVSAT czy internetu do każdego pokoju;

Instalacja wodno-kanalizacyjna z urządzeniami i armaturą w każdym lokalu mieszkalnym w postaci: - miski ustępowej, - umywalki, - kabiny natryskowej lub wanny, - zlewozmywaka, - baterii umywalkowych, zlewozmywakowych, wannowych lub prysznicowych;

Centralne ogrzewanie: - w pokojach i kuchniach grzejniki stalowe konwekcyjne z wbudowanymi zaworami termostaticznymi lub rozdzielacze dla instalacji podłogowej, - w łazienkach grzejniki drabinkowe dekoracyjne z zaworami termostaticznymi.

Kompletna instalacja elektryczna wraz z osprzętem tj. gniazda n/t, p/t i wyłączniki p/t, tablicami rozdzielczymi i bezpiecznikami.

Stolarka drzwiowa i okienna: - drzwi zewnętrzne do budynku - dwuskrzydłowej w ramie aluminiowej, oszklone, - drzwi wewnętrzne wejściowe do mieszkań – jednoskrzydłowe w ramie aluminiowej, płytowe, pełne, - drzwi wewnętrzne w mieszkaniach - jednoskrzydłowe w ramie drewnianej, - drzwi do pomieszczeń technicznych – jednoskrzydłowe w ramie aluminiowej, - drzwi do komórek lokatorskich – jednoskrzydłowe w ramie drewnianej, - balkony: fasada PCV z nawiewnikami, - okna – PCV jedno i dwuskrzydłowe, - parapety kamienne lub PCV;

Kuchnie/aneksy kuchenne wyposażone w czteropaleniskową kuchenkę elektryczną z piekarnikiem.

Windy dostosowane do przewoży osób niepełnosprawnych na noszach i mebli.

Z wyjaśnień Burmistrza i informacji posiadanych przez Spółkę wynikało, iż na dzień kontroli – 5 czerwca 2024 r. zaawansowanie inwestycji znajdowało się na etapie wyboru generalnego wykonawcy, a 1 marca 2022 r. – dniu otrzymania przez Gminę wsparcia finansowego w kwocie 2 656 621,73 zł inwestycja znajdowała się na etapie opracowywania wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz uzyskania pozwolenia na budowę.

.(akta kontroli str. 71-72, 275-280, 728)

4. Gmina w badanym okresie wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 33p ust. 2a-2b ustawy o powiadomienia właściwego ministra do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministra, o którym mowa w art. 33l, w ten sposób, że:

- 22 lutego 2023 r. poinformowała Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej o zawarciu ww. umowy ze Spółką 12 grudnia 2022 r. oraz o określonym w niej rodzaju, planowanym terminie rozpoczęcia i okresie realizacji usługi publicznej oraz o planowanym terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Informację tę przekazano w terminie trzech miesięcy od dnia jej zawarcia;

- 6 listopada 2023 r. poinformowała o zawarciu umowy w ww. zakresie również Ministerstwo Rozwoju i Technologii. Jednakże przekazana ww. informacja Ministerstwu Rozwoju i Technologii została zrealizowana z opóźnieniem 239 dni, oraz przekazano w niej niezrzetelną informację o zawarciu ww. umowy 9 stycznia 2023, zamiast 12 grudnia 2022 r., co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto w piśmie tym podano termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego jako dzień 24 maja 2023 r., który zgodny był z terminem sporządzenia projektu zagospodarowania działki w miejscowości Krotoszyn oraz planowanym terminem wynajmu mieszkań – sierpień 2025 r.

W tym samym dniu 6 listopada 2023 r. Gmina odpowiedziała na pisma: (1) Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej oraz (2) Krajowemu Zasobowi Nieruchomości. W pierwszym przypadku udzielono informacji o nowo objętych udziałach w Spółce o wartości 2 656 600 zł pochodzących ze środków Funduszu, natomiast w drugim przypadku poinformowano KZN o złożeniu wniosku i otrzymaniu ww. wsparcia z Funduszu Dopłat.

(akta kontroli str. 347-350)

5. Burmistrz zarządzeniem nr 65/2019 z 14 maja 2019 r. wprowadził zasady nadzoru właścicielskiego nad Spółkami z udziałem Gminy. Zasady te dotyczyły jedynie nadzoru nad jednoosobowymi Spółkami Gminy. W badanym okresie w Gminie nie wprowadzono zasad dotyczących nadzoru właścicielskiego nad Spółką, z uwzględnieniem specyfiki właściwej dla realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia (służącego realizacji tej usługi) w formule SIM.

Burmistrz wyjaśnił, że nadzór nad Spółką (z udziałem wielu wspólników) sprawowany był przez osobę wskazaną przez niego do Rady Nadzorczej, jak również przez niego samego jako jednego ze wspólników Spółki.

(akta kontroli str. 214-242)

Gmina wskazała 30 listopada 2021 r., na Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników, kandydata na członka Rady Nadzorczej Spółki, który uchwałą nr 5/2021 na tym posiedzeniu w jednogłośnie głosowaniu „za”²⁸ został wybrany. 21 grudnia 2021 r. na kolejnym Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników, po uchyleniu ww. uchwały, Gmina ponownie wskazała tego samego kandydata na członka Rady

²⁸ 1 016 103 głosów.

Nadzorczej, który ponownie w jednogłośnym głosowaniu „za”²⁹ został wybrany na członka tej Rady.

Ww. wskazana przez Gminę osoba spełniała wszystkie wymogi zgodnie z art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej³⁰, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³¹, tj. m.in. posiadała wykształcenie wyższe oraz dyplom Ministerstwa Przekształceń Własnościowych potwierdzający zdanie egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa.

Ww. osoba nie zajmowała stanowisk/funkcji ani w Urzędzie, ani w gminnych jednostkach organizacyjnych i osobach prawnych. Nie miała wykształcenia zawodowego w zakresie zarządzania i w przedmiocie budownictwa/mieszkalnictwa, jednakże posiadał licencję zawodową w zakresie zarządzania nieruchomościami.

Wskazany przez Gminę członek Rady Nadzorczej pełnił w badanym okresie funkcję Wiceprzewodniczącego Rady Nadzorczej.

(akta kontroli str. 214-217, 243-251, 355, 358-383)

Ww. przedstawiciel Gminy w Radzie Nadzorczej Spółki brał udział we wszystkich 16 posiedzeniach³², w okresie od 30 listopada 2021 r. do 29 maja 2024 r., które odbyły się zgodnie z art. 221¹ § 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³³, nie rzadziej raz w każdym kwartale.

Rada Nadzorcza Spółki na posiedzeniach odpowiednio: 30 maja 2022 r., 15 maja 2023 r. i 29 maja 2024 r., dokonała oceny sprawozdań Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdań finansowych za 2021 r., 2022 r. i 2023 r., co do ich zgodności z księgami, dokumentami i ze stanem faktycznym, sporządziła oraz przedłożyła Zgromadzeniu Wspólników pisemne sprawozdanie z wyników ww. ocen oraz pisemne sprawozdanie z jej działalności.

Rada Nadzorcza podjęła uchwały opiniujące ww. sprawy oraz dotyczące podziału strat i zysku oraz udzielenia absolutorium Prezesowi Zarządu jednomyślnie. Na posiedzeniach tych obecny był przedstawiciel Gminy.

Ponadto zajmowała się m.in.: (1) przyjęciem planów rzeczowo-finansowych Spółki na poszczególne lata; (2) opiniowaniem projektów uchwał Zgromadzenia Wspólników o podwyższeniu kapitału Spółki w formie wkładu pieniężnego i niepieniężnego (aportu - nabycia nieruchomości); (3) sprawami dotyczącymi zaciągnięcia przez Spółkę kredytu z Banku Gospodarstwa Krajowego.

Przy czym Rada Nadzorcza nie skorzystała z uprawnień określonych w art. 219 § 4 ksh, tj. m.in. nie badała dokumentów Spółki, nie dokonywała rewizji stanu majątku Spółki oraz nie żądała od Zarządu, sporządzenia lub przekazania wszelkich informacji, dokumentów, sprawozdań lub wyjaśnień dotyczących Spółki, w szczególności jej działalności lub majątku.

Przedstawiciel Gminy w Radzie Nadzorczej m.in. przewodniczył ośmiu posiedzeniom oraz głosował za przyjęciem pozytywnej opinii oceniającej sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, sprawozdania finansowe za 2021 r., 2022 r. i 2023 r. oraz wnioski Zarządu o pokrycie strat lub przeznaczenie zysku Spółki oraz za udzieleniem absolutorium Prezesowi Zarządu.

(akta kontroli str. 356-357, 436-523)

²⁹ 1 016 103 głosów.

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: „ustawa o gospodarce komunalnej”.

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.

³² Dnia: 30 listopada i 21 grudnia 2021 r.; 14 i 22 marca, 30 maja, 29 sierpnia, 14 listopada, 12 grudnia 2022 r.; 13 lutego, 31 marca, 15 maja, 21 września 15 listopada 2023 r.; 29 stycznia, 26 marca, 25 kwietnia i 29 maja 2024 r.

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm., dalej: „ksh”.

Wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej ustalone zostało uchwałą nr 20/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 21 grudnia 2021 r.³⁴ w wysokości 0,32 podstawy wymiaru³⁵ dla członka i 0,35 podstawy wymiaru dla Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego oraz Sekretarza, tj. odpowiednio: 1 409,21 zł i 1 541,32 zł (brutto). 30 stycznia 2024 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki ustaliło kwotowe wartości tych wynagrodzeń zmieniając jednocześnie wysokość wynagrodzenia członka Rady na 1 409,20 zł i ustalając wynagrodzenie Przewodniczącego i Wiceprzewodniczącego Rady Nadzorczej Spółki w wysokości 1 541,32 zł. Wynagrodzenie to określone zostało w wysokości nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru, (tj. podstawy o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami³⁶, a podwyższone nie przekraczało 10% wysokości wynagrodzenia bazowego.

(akta kontroli str. 386-387)

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki na posiedzeniu 30 listopada 2021 r. podjęło uchwałę nr 9/2021 w sprawie określenia wymogów jakie musiał spełnić kandydat na członka Zarządu Spółki oraz uchwałę nr 10/2021 w sprawie zatwierdzenia Regulaminu postępowania kwalifikacyjnego na członka Zarządu Spółki. Obie ww. uchwały pojęte zostały jednogłośnie - wszystkimi głosami „za”³⁷. Jednocześnie na tym posiedzeniu Przewodniczący Zgromadzenia reprezentujący Krajowy Zasób Nieruchomości, zgodnie z § 18 ust. 6 umowy Spółki, wskazał kandydata na pierwszego Prezesa Zarządu Spółki pod warunkiem powołania go przez Radę Nadzorczą.

W tym samym dniu Rada Nadzorcza Spółki, uchwałą nr 3/2021 dokonała jego wyboru na stanowisko Prezesa Zarządu Spółki, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego. W głosowaniu tajnym jednogłośnie wszyscy członkowie Rady (13 osób) zagłosowali za jego wyborem, w tym przedstawiciel Gminy.

(akta kontroli str. 358-370)

21 grudnia 2021 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki, w związku z wątpliwościami dotyczącymi prawidłowego reprezentowania jednego ze wspólników na poprzednim nadzwyczajnym zgromadzeniu wspólników, podjęło uchwałę nr 16/2021 w sprawie uchylenia podjętych przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki uchwał z 30 listopada 2021 r. Na posiedzeniu tym, podjęto jednogłośnie³⁸ dwie uchwały: w sprawie określenia wymogów jakie musiał spełnić kandydat na członka Zarządu Spółki i sprawie zatwierdzenia Regulaminu postępowania kwalifikacyjnego na członka Zarządu Spółki.

W tym samym dniu Rada Nadzorcza Spółki uchwałą nr 6/2021 uchyliła m.in. uchwałę nr 3/2021 z 30 listopada 2021 r. w sprawie powołania członka Zarządu Pierwszej Kadencji.

Jednocześnie Rada Nadzorcza na tym posiedzeniu dokonała wyboru kolejnego Prezesa Zarządu Spółki, po uprzednim wskazaniu go jako kandydata na to stanowisko przez KZN, tj. zgodnie z § 18 ust. 6 umowy Spółki oraz po przeprowadzeniu postępowania kwalifikującego. Uchwała nr 9/2021 o ww. wyborze

³⁴ Wcześniej uchwałą nr 20/2021 z 30 listopada 2021 r.

³⁵ Wynoszącej 4403,78 zł.

³⁶ Dz. U. z 2020 r., poz. 1907, ze zm., dalej: „ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami”.

³⁷ 1 016 103 głosami.

³⁸ 1 016 103 głosy „za”.

Prezesa Zarządu w głosowaniu tajnym podjęta została 12 głosami – „za”, 1 – „przeciw” i 2 – „wstrzymującymi się”.

(akta kontroli str. 371-283)

Wynagrodzenie Prezesa Zarządu Spółki określone zostało uchwałą nr 22/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 21 grudnia 2021 r.³⁹ Wynagrodzenie to składało się z określonej kwotowo części stałej (stanowiącej wynagrodzenie miesięczne) oraz części zmiennej stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy Spółki. Część stała wynagrodzenia została uzależniona od skali działalności Spółki, wartości jej aktywów, osiąganych przychodów i wielkości zatrudnienia i zawierała się w przedziale kwotowym mieszczącym się od jednokrotności do trzykrotności wymiaru, o którego mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.

Z uzasadnienia tej uchwały wynikało, że górna granica tego przedziału podwyższona została, zgodnie z art. 4 ust. 3 ww. ustawy przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki ze względu na realizację inwestycji i wielkość planowanego zasobu mieszkaniowego Spółki.

Gmina nie opublikowała na swojej stronie BIP tego uzasadnienia, co było niezgodne z przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, i co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

.(akta kontroli str. 358-385, 388-394, 396-411)

W uchwale tej ustalono m.in., że wynagrodzenie zmienne uzależnione powinno być od poziomu realizacji celów zarządczych, w szczególności realizacji planów strategicznych Spółki i nie może przekraczać 50% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym, dla którego dokonywane było obliczenie wysokości tego wynagrodzenia. Zgodnie z tą uchwałą szczegółowe cele zarządcze, wagi dla tych celów oraz obiektywne i mierzalne kryteria tych wskaźników i ich realizacji ustalić miała Rada Nadzorcza.

Rada Nadzorcza Spółki podjęła dwie uchwały nr 9/2023 31 marca 2023 r. i nr 4/2024 26 marca 2024 r. ustalające wskaźniki - szczegółowe cele zarządcze ich wagi, wartości referencyjne oraz sposoby oceny ich wykonania. W pierwszej uchwale przyjęto 12 celów zarządczych, w tym w jednym przypadku dotyczącego wskaźnika - wykonania wielobranżowej dokumentacji projektowo-kosztorysowej z pozwoleniem na budowę wyszczególniono dziewięć pozycji. Dla wszystkich 20 pozycji przyjęto wartość referencyjną wskaźnika 100% oraz wagę 0,05. Jednocześnie przyjęto, że wykonanie go poniżej 80% oznaczało niewykonanie go w całości. Wynagrodzenie zmienne Prezesa obliczone miało być jako iloczyn kwoty bazowej i sumy poszczególnych celów zarządczych pomnożonych przez ich wagę. Kontrola wykazała, że Rada Nadzorcza Spółki nie ustaliła wynagrodzenia zmiennego Prezesa za 2022 r. Natomiast w drugiej z ww. uchwał z 26 marca 2024 r. ustalono 14 celów zarządczych ze wskaźnikami od 3% do 20% i wagami od 1 do 3 punktów. Wynagrodzenie zmienne Prezesa obliczone miało być jak wyżej jako iloczyn kwoty bazowej i sumy poszczególnych celów zarządczych pomnożonych przez ich wagę, jednak do dnia kontroli – 21 sierpnia 2024 r. nie zostało przez Radę Nadzorczą Spółki ustalone.

.(akta kontroli str. 391-395, 428-435)

³⁹ Wcześniej określone było w uchylonej uchwale tego organu nr 11/2021 z 30 listopada 2021 r.

Burmistrz i upoważniony przedstawiciel Gminy brali udział we wszystkich zwołanych Zgromadzeniach Wspólników Spółki, na których podejmowano istotne decyzje dotyczące: (1) wyboru członków organów Spółki (Prezesa Zarządu i członków Rady Nadzorczej Spółki) oraz ustalania ich wynagrodzeń⁴⁰ (2) rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, sprawozdania finansowego oraz udzielenia członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków za 2021 r.⁴¹, 2022 r.⁴² i 2023 r.⁴³. Na Zgromadzeniach tych podjęto uchwały dotyczące ww. spraw jednogłośnie za wyjątkiem: (1) uchwały z 30 listopada 2021 r. dotyczącej ustalenia wynagrodzenia Prezesa Zarządu⁴⁴; (2) uchwały z 28 czerwca 2022 dotyczącej udzielenia absolutorium członkowi Zarządu Spółki⁴⁵; (3) czterech uchwał z 28 czerwca 2024 r. dotyczących udzielenia absolutorium członkom Rady Nadzorczej, tj. – byłym członkom Rady desygnowanej przez KZN i członkowi reprezentującemu jedną Gminę, w których nie odnotowano głosów „przeciw”, ale głosy „wstrzymujące się”.

W badanym okresie Gmina nie korzystała z uprawnienia wspólnika Spółki określonych w art. 212 ksh, tj. przeglądu ksiąg rachunkowych i dokumentów Spółki, żądania sporządzenia bilansu dla użytku Gminy czy żądania wyjaśnień od Zarządu Spółki.

Burmistrz wyjaśnił, że do Gminy jako wspólnika Spółki nie docierały ani ze strony Rady Nadzorczej, ani z innych źródeł jakiegokolwiek sygnały, które uzasadniałyby potrzebę skorzystania z ww. prawa kontroli Spółki

(akta kontroli str. 358-383, 524-613, 726, 727)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina w umowie zawartej ze Spółką 12 grudnia 2022 r. w sprawie świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym:

a) zgodziła się na brak określenia w niej terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej - najmu mieszkań, co było niezgodne z art. 33p ust. 2 usfm i przez co nie można było ustalić spełnienia wymogu rozpoczęcia świadczenia usługi najmu w okresie nie dłuższym niż 7 lat objęcia udziałów, stosownie do art. 33p ust. 1a pkt 1 usfm.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn nie zawarcia w ww. umowie terminu rozpoczęcia najmu lokali mieszkalnych. Wskazał jedynie, iż w umowie tej określono realizację usługi na okres 30 lat, licząc od dnia objęcia udziałów, co nastąpiło w dniu zawązania Spółki, tj. 2 września 2021 r. Jednocześnie wskazał, że w umowie ustalono planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, służącego realizacji usługi najpóźniej do dnia 10 sierpnia 2023 r., a faktycznie przedsięwzięcie rozpoczęło 22 lipca 2022 r., w dniu odbioru koncepcji architektoniczno-budowlanej.

Jednocześnie Burmistrz w swoim piśmie z 6 listopada 2023 r. skierowanym do Ministerstwa Rozwoju i Technologii wskazał dwa różne terminy rozpoczęcia realizacji usługi publicznej, w oparciu o art. 33p ust. 2a usfm: 2 września 2021 r. jako termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej, sierpień 2025 r. jako termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej – wynajem lokali mieszkalnych.

⁴⁰ Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników w dniach: 30 listopada 2021 r., 21 grudnia 2021 r.

⁴¹ Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników w dniu 28 czerwca 2022 r.

⁴² Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników w dniu 2 czerwca 2023 r.

⁴³ Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników w dniu 28 czerwca 2024 r.

⁴⁴ 956 103 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 60 000 głosów „wstrzymujących się”.

⁴⁵ 900 000 głosów „za”, 0 głosów „przeciw” i 56 103 głosów „wstrzymujących się”.

(akta kontroli str. 264-274, 307-311, 347)

Według NIK, termin rozpoczęcia usługi publicznej nie jest tożsamy z dniem zawiązania Spółki i jednocześnie objęcia udziałów przez Gminę, bowiem utworzenie Spółki nastąpiło na podstawie m.in. art. 9 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej, co nie jest jednoznaczne z terminem powierzenia przez Gminę tej usługi.

b) nie domagała się wprowadzenia do niej postanowień dotyczących zasad rozliczania okresowego i całkowitego rekompensaty z tytułu świadczenia tej usługi, w szczególności monitoringu okresowego oraz zasad rozliczania nadwyżek rekompensaty, w celu uniknięcia osiągnięcia przez Spółkę wyniku finansowego wyższego od tzw. rozsądnego zysku⁴⁶, a tym samym konieczności zwrotu otrzymanej pomocy publicznej.

Burmistrz wyjaśnił, że w umowie nie wprowadzono ww. postanowień, ponieważ zasady te, określone w decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. (2012/21/UE) stosuje się wyłącznie w przypadkach, gdy okres na jaki powierza się przedsiębiorstwu wykonywanie usług w ogólnym interesie gospodarczym, nie przekracza dziesięciu lat (art. 2 ust. 2 zdanie 1 Decyzji). W przedmiotowej sprawie okres wykonywania usług wynosi 30 lat (§ 4 ust. 2 umowy w sprawie świadczenia usługi publicznej).

(akta kontroli str. 264-274, 730-733)

NIK zauważa, że przytoczona decyzja ma jednak zastosowanie, jeżeli okres powierzenia przekracza dziesięć lat. Wtedy to stosuje się ją w zakresie, w jakim dostawca usług jest zobowiązany przeprowadzić znaczne inwestycje, które muszą być amortyzowane przez dłuższy czas zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości. Tym samym stosowne zapisy powinny znaleźć się w umowie.

2. Nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu uchwały nr 11/2021 z 30 listopada 2021 r. i nr 22/2021 z 21 grudnia 2021 r. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki w sprawie ustalenia wynagrodzenia członków Zarządu Spółki w tym ich uzasadnień dotyczących ustalenia wynagrodzenia w części stałej na poziomie wyższym niż wynikający z przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, czym naruszono obowiązek wynikający z art. 4 ust. 3 ww. ustawy. Ponadto obowiązek taki został wskazany w protokołach z ww. Nadzwyczajnych Zgromadzeń Wspólników Spółki.

Burmistrz tłumaczył to tym, że nie otrzymano od SIM ww. podjętych i podpisanych uchwał, a także protokołów z tych Zgromadzeń, w związku z czym Gmina nie dysponując tymi dokumentami nie miał możliwości ich opublikowania.

(akta kontroli str. 358-383, 391-394, 607-613)

3. Gmina z opóźnieniem 239 dni poinformowała Ministra Rozwoju i Technologii (pismem nr ROS.0231.05.2023.SGM z 6 listopada 2023 r.) o zawarciu umowy ze Spółką⁴⁷ z 12 grudnia 2022 r. i określonym w niej rodzaju, planowanym terminie rozpoczęcia i okresie realizacji usługi publicznej i o planowanym terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Jednocześnie w ww. informacji przedstawiono nierzetelne dane dotyczące terminu jej zawarcia 9 stycznia 2023 r. zamiast 12 grudnia 2022 r.

⁴⁶ Stosownie do zasad zawartych w decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. (2012/21/UE) 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

⁴⁷ W sprawie świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczące pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. opóźnienie w przekazaniu tej informacji wynikało z niepoinformowania go przez Prezesa Zarządu Spółki o obowiązku przekazania takiej informacji również Ministrowi Rozwoju i Technologii. Prezes Spółki w e-mailu z 20 lutego 2023 r. w związku z czym ww. informację przekazano dopiero w odpowiedzi na pismo z ww. Ministerstwa z 6 października 2023 r. Ponadto, odnośnie nierzetelnej informacji zawartej w ww. piśmie skierowanym do Ministra Rozwoju i Technologii, Burmistrz wyjaśnił iż była to oczywista pomyłka spowodowana przez pracownika przygotowującego projekt tego pisma.

(akta kontroli str. 307-311, 347, 607-613, 673-676, 708-714)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina rzetelnie określiła warunki wykonania w Gminie inwestycji mieszkaniowej przez SIM. Zapewniła pozyskiwanie od SIM informacji o stanie jej realizacji oraz sprawowała ogólny nadzór nad Spółką w niezbędnym zakresie m.in. poprzez udział w Zgromadzeniach Wspólników i w posiedzeniach Rady Nadzorczej Spółki jej przedstawiciela. Nie zapewniono jednak szczególnego nadzoru nad wykonaniem powierzonego Spółce zadania własnego Gminy⁴⁸, bowiem w umowie w sprawie świadczenia usługi publicznej⁴⁹ nie zawarto zasad rozliczania okresowego i całkowitego rekompensaty z tytułu świadczenia tej usługi, w szczególności monitoringu okresowego oraz zasad rozliczania nadwyżek rekompensaty, w celu uniknięcia osiągania przez Spółkę wyniku finansowego wyższego od tzw. rozsądnego zysku, a tym samym konieczności zwrotu otrzymanej pomocy publicznej przez Gminę. Nie zapewniono także w umowie tej terminu rozpoczęcia realizacji najmu mieszkań przez co nie można było ustalić spełnienia tego wymogu w okresie nie dłuższym niż 7 lat od objęcia udziałów.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Podjęcie działań celem dostosowania umowy zawartej ze Spółką do wymogów art. 33p usfrm.
 2. Terminowe i rzetelne przekazywanie informacji o realizowanym przedsięwzięciu inwestycyjno-budowlanym w ramach usługi publicznej.
 3. Publikowanie na stronie BIP Urzędu uzasadnienia w sprawie ustalenia wynagrodzenia członków Zarządu Spółki.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁴⁸ Dotyczącego zapewnienia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

⁴⁹ W rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Bydgoszcz, 16 października 2024 r.

Kontroler
(-) Karol Sobieszczyk
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki