



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

LBY.410.10.4.2024

Paweł Banasik
Burmistrz Miasta Lipna
Urząd Miejski w Lipnie
Plac Dekerta 8
87-600 Lipno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Lipnie ¹ , Plac Dekerta 8, 87-600 Lipno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Banasik, Burmistrz Miasta Lipna, od 9 grudnia 2014 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 ² , 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/86/2024 z 21 maja 2024 r. i nr LBY/139/2024 z 8 października 2024 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej także: „Urząd”.

² 15 października 2024 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Łączne otrzymane wsparcie udziału miasta Lipna⁵ w społecznej inicjatywie mieszkaniowej, ze środków pochodzących z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa⁶ wynosiło 5 120 tys. zł, zaplanowano zbudowanie 96 mieszkań a planowanym terminem rozpoczęcia ich wynajmu był pierwszy kwartał 2026 r.

W Lipnie zaniechano podjęcia działań zmierzających do umorzenia udziałów objętych w SIM z powyższych środków, chociaż zaistniała ku temu, wskazana w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁷, przesłanka związana z niedotrzymaniem terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, określonego w umowie ze Spółeczną Inicjatywą Mieszkaniową „KZN-Toruński” Sp. z o.o.⁸. NIK nie wnosi przy tym uwag do postępowania mającego na celu uzyskanie wsparcia z Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udział przedstawicieli Gminy w funkcjonowaniu organów Spółki. Należy jednak wskazać, że Gmina nie zamieściła w Biuletynie Informacji Publicznej uzasadnienia uchwały SIM w sprawie ustalania wynagrodzenia członków zarządu tej Spółki. W pozostałym zakresie Izba pozytywnie ocenia sposób określenia przez miasto Lipno warunków wykonania inwestycji mieszkaniowej w ramach społecznej inicjatywy mieszkaniowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

Opis stanu faktycznego

1.1. Informację o zasadach otrzymania wsparcia z Funduszu uzyskano z Krajowego Zasobu Nieruchomości¹⁰. W związku z zamiarem utworzenia społecznej inicjatywy mieszkaniowej¹¹ pracownicy Urzędu nie korzystali z usług firm doradczych, szkoleniowych oraz świadczących pomoc prawną, a także – z odpłatnych usług organizacji pozarządowych, podmiotów publicznych nadzorujących i obsługujących Fundusz. Korzystano natomiast z darmowych szkoleń i wyjaśnień ze strony KZN i odpowiedniego ministerstwa.

(akta kontroli str. 3-4, 124)

1.2. Miasto Lipno złożyło dwa wnioski o wsparcie ze środków Funduszu – na objęcie udziałów w tworzonej SIM (30 marca 2021 r.)¹² oraz na objęcie udziałów w istniejącej spółce (16 grudnia 2021 r.).

Zgodnie wnioskiem z 16 grudnia 2021 r. o udzielenie wsparcia na objęcie udziałów w istniejącej SIM:

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Gmina” lub „Miasto Lipno”.

⁶ Dalej: „Fundusz”.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1440. Dalej także: „usfrn”.

⁸ Dalej: „SIM „KZN-Toruński” Sp. z o.o.” lub „Spółka”.

⁹ 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.

¹⁰ Dalej także: „KZN”.

¹¹ Dalej także: „SIM”.

¹² Wniosek dotyczący kwoty 3 000 tys. zł.

- wysokość planowanego wkładu pieniężnego Miasta Lipno, związanego z objęciem udziałów, wynosiła 2 520 tys. zł i była tożsama z kwotą wnioskowanego wsparcia;
- wsparcie miało dotyczyć przedsięwzięcia obejmującego budowę dwóch budynków wielorodzinnych, o łącznej wartości (szacunkowy koszt) 25 200 tys. zł, z 70 mieszkaniami;
- objęcie udziałów miało nastąpić w terminie sześciu miesięcy od otrzymania wsparcia.

Do wniosku dołączono:

- uchwałę Rady Miejskiej w Lipnie nr XXXII/244/2021 z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku o wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie objęcia udziałów w istniejącej Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej KZN Toruński Sp. z o.o.;
- uzasadnienie projektu tej uchwały, w którym określono szacunkowy koszt przedsięwzięcia.

Złożony wniosek odpowiadał wymogom określonym w art. 33m usfrm.

Dołączona kalkulacja wstępna (kosztorys) wykonania dwóch budynków wielorodzinnych zawierała w szczególności następujące dane: liczba mieszkań – 70, średnia powierzchnia użytkowa mieszkania – 60 m², powierzchnia użytkowa wszystkich mieszkań – 4 200 m², koszt budowy jednego metra kwadratowego mieszkania – 6 tys. zł.

Powyższy koszt budowy został skalkulowany na podstawie średnich cen sprzedaży mieszkań, oferowanych przez deweloperów budujących na terenie miasta Lipna oraz z uwzględnieniem kosztu wykończenia lokalu zgodnie ze standardem, jaki powinny stosować społeczne inicjatywy mieszkaniowe.

Na podstawie złożonych wniosków Gmina otrzymała wsparcie w kwotach zgodnych z wnioskowanymi (odpowiednio w dniach 11 czerwca 2021 r. oraz 31 marca 2022 r.). Miasto Lipno nie było informowane w formie pisemnej o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza decyzje o wystąpieniu o kolejne dofinansowania ze środków Funduszu następowały z własnej inicjatywy, po otrzymaniu informacji o możliwości ubiegania się o takie wsparcie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

(akta kontroli str. 3-19, 97, 123, 132-135)

1.3. Na posiedzeniu Rady Miejskiej w Lipnie 30 marca 2021 r. Inżynier Miasta poinformował radnych, że miasto obejmie w Spółce udziały za otrzymane z Funduszu środki w wysokości 3 000 tys. zł; w ramach SIM w mieście Lipno mają zostać wybudowane dwa bloki mieszkalne; ponadto wkładem miasta do Spółki będą nieruchomości do zabudowania. Zgodnie z oświadczeniem Przewodniczącego Rady projekt uchwały w sprawie zgody na utworzenie Spółki uzyskał pozytywną opinię wszystkich komisji Rady. Ponadto radnym udostępniono dodatek do dziennika „Gazeta Prawna” 5-7 lutego 2021 r. nr 24, zawierający dwunastostronicowy poradnik, dotyczący SIM.

Szczegółowe ustalenia, dotyczące braku całościowej analizy istniejącego w Gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM zostały opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 20-94, 120-125)

1.4. Udzielone Gminie wsparcie z Funduszu w całości wydatkowano na objęcie udziałów w Spółce. Udziały te objęto w ciągu sześciu miesięcy od dnia wypłaty środków z Funduszu. W szczególności:

- 1 lipca 2021 r. miasto Lipno objęło udziały o wartości 3 000 tys. zł; środki na ten cel otrzymano 11 czerwca 2021 r., a przekazano Spółce 2 września 2021 r.; utworzenie Spółki zostało ujawnione w Krajowym Rejestrze Sądowym 28 grudnia 2021 r.;
- 12 maja 2022 r. miasto Lipno objęło udziały o wartości 2 520 tys. zł; środki na ten cel otrzymano 31 marca 2022 r., a przekazano Spółce 31 sierpnia 2022 r.; czynność ta została odnotowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 13 stycznia 2023 r.;
- 20 stycznia 2024 r. miasto Lipno objęło udziały o wartości 8 657,5 tys. zł; środki na ten cel otrzymano 26 września 2023 r., a przekazano Spółce 8 listopada 2023 r.; czynność ta została odnotowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 16 stycznia 2024 r.

Miasto Lipno nie uzyskiwało odsetek bankowych w związku z przechowywaniem powyższych środków na koncie bankowym.

(akta kontroli str. 134-141)

1.5. Realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego, polegającego na budowie dwóch budynków wielorodzinnych w mieście Lipno została rozpoczęta po upływie terminu, określonego w umowie o realizację usługi publicznej, zawartej pomiędzy miastem Lipno a Spółką. Wskutek tego miasto Lipno miało obowiązek umorzenia udziałów w Spółce. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 120-131, 142-148)

1.6. Miasto Lipno nie poniosło kosztów w celu uzyskania wsparcia finansowego z Funduszu.

(akta kontroli str. 3-4, 124)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Miasto Lipno nie posiadało całościowej analizy zapotrzebowania na wynajem mieszkań w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej, sporządzonej przed przystąpieniem do SIM „KZN-Toruński” Sp. z o.o. w Toruniu. Również „Strategia Rozwoju Miasta Lipna na lata 2022-2027”¹³ nie odnosiła się wprost do potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, uwzględniając jednak rozwój mieszkalnictwa w analizie SWOT, jako jedną z szans.

Inżynier Miasta wyjaśnił, że:

- analizując możliwości prowadzenia gospodarki komunalnej wspólnie z innymi gminami odrzucono taką formułę ze względu na koszty obsługi (zatrudnienie nowych pracowników) oraz słabą decyzyjność, związaną z koniecznością wzajemnych uzgodnień;
- przed przystąpieniem do Spółki analizowano zapotrzebowanie oraz założenia SIM;
- według stanu na koniec lipca 2024 r. złożono 350 wniosków o przydział mieszkania komunalnego;

¹³ Załącznik do uchwały nr XL/30/2022 Rady Miejskiej w Lipnie z dnia 30 września 2022 r.

- piętnastoprocentowy wkład do mieszkania ograniczał nabór wniosków osób niepracujących i utrzymujących z pomocy społecznej, ale nie stanowił istotnej bariery dla osób pracujących;
- brak możliwości natychmiastowego wykupu mieszkania oraz kryterium dochodowe pozwalało wykluczyć spekulację mieszkaniami i windowanie cen wynajmu (wynoszące w nowym budownictwie na terenie miasta 1,5 tys. zł miesięcznie);
- formuła SIM gwarantowała niższe stawki oraz urzędowe regulowanie ceny wynajmu lokalu;
- w mieście Lipno, od lat dziewięćdziesiątych do 2020 r. nie budowano wielorodzinnych budynków mieszkalnych; mieszkania w wybudowanych po 2020 r. czterech takich budynkach zostały bardzo szybko rozdysponowane.

Przewidywany czynsz za wynajem lokali wybudowanych w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej miał wynosić 25,3 zł za m². Natomiast wysokość czynszu w zasobie mieszkaniowym miasta Lipna wynosiła 4 zł za m² dla lokalu wyposażonego w centralne ogrzewanie, łazienkę i toaletę oraz 1,6 zł za m² w przypadku mieszkania socjalnego (tj. bez powyższego wyposażenia)¹⁴.

Ex-post powyższy stan wiedzy częściowo został potwierdzony w sporządzonym przez Spółkę „Biznesplanie dla inwestycji realizowanej w gminie miasta Lipna”¹⁵. Zgodnie z treścią tego opracowania:

- budownictwo socjalne na terenie miasta było inwestycją o bardzo wysokim priorytecie,
- w połowie 2022 r. miasto potrzebowało 179 lokali komunalnych oraz 183 - socjalnych (według liczby złożonych wniosków);
- potencjalny popyt na lokale mieszkalne na wynajem na terenie miasta został zbadany przy pomocy ankiety, na którą odpowiedziało ponad 800 osób; 78% respondentów potrzebowało mieszkania na wynajem, z czego 31% - z zasobu komunalnego; pozostałe pytania ankiety dotyczyły dochodów, wielkości potrzebnego lokalu oraz wysokości środków przeznaczonych na wynajem.

(akta kontroli str. 20-94, 120-125)

2. Gmina nie zapewniła dotrzymania przez Spółkę terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji usługi publicznej, stosownie do art. 33p ust. 1b usfrm. Realizacja tego przedsięwzięcia, (rozumiana jako sporządzenie projektu zagospodarowania terenu) zaczęła się 20 kwietnia 2023 r., chociaż zgodnie z § 6 ust. 1 umowy, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, winno nastąpić do 30 grudnia 2023 r. Skutkiem powyższego, Gmina zobowiązana była do podjęcia stosownych działań, tj. wystąpić do Spółki o umorzenie udziałów¹⁶, do czego była zobowiązana stosownie do art. 33pa ust. 1 pkt 3 usfrm oraz § 13 ust. 3-6 umowy Spółki. Nie podjęła też działań, o których mowa w art. 33pa ust. 2-4 usfrm, tj. czynności zmierzających do zwrotu otrzymanego z Funduszu wsparcia lub przeznaczenia go na inny cel.

Zastępca Burmistrza podał, że:

¹⁴ § 1 zarządzenia nr 362/2023 Wójta Gminy Lipno z dnia z dnia 15 września 2023 r. w sprawie: ustalenia stawek czynszowych za lokale mieszkaniowe na terenie Gminy Lipno.

¹⁵ Załącznik do wniosku kredytowego – ramowy układ biznesplanu do wniosku o udzielenie finansowania zwrotnego w ramach programu SBC. Wniosek wniesiony w okresie do 31 grudnia 2022 r.

¹⁶ Wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 5 120 tys. zł.

- miasto na każdym etapie inwestycji w bardzo szerokim zakresie współpracowało ze Spółką, oceniając ryzyko, czy inwestycja może być zagrożona; ryzyko, że w danym terminie nie był wykonany jeszcze plan zagospodarowania działki ocenialiśmy jako znikome;
- plan zagospodarowania nieruchomości wykonuje się praktycznie przed zakończeniem przygotowania inwestycji wraz z dokumentacją projektową i pozwoleniem na budowę;
- Spółka na każdym etapie rozpoczęcia inwestycji informowała i uzgadniała z nami wszelkie elementy zagospodarowania terenu; informowała również o terminach zlecenia poszczególnych prac i etapie przygotowania inwestycji;
- w naszej ocenie oraz zgodnie z naszym doświadczeniem tempo przygotowania inwestycji było właściwe i odbywało się to bez żadnej zwłoki;
- należy wspomnieć, że aby przygotować pełen plan zagospodarowania terenu, należy wykonać wiele innych analiz, aby projektant mógł sporządzić projekt (warunki gruntowe, warunki dostarczenia mediów, zgoda na zjazd do drogi publicznej).

(akta kontroli str. 97-98, 120-131, 142-148)

NIK zauważa, że powyższe opóźnienie wynikało z błędnego przyjęcia (w SIM), jako terminu rozpoczęcia realizacji powyższego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego momentu sporządzenia programu funkcjonalno-użytkowego¹⁷ inwestycji, w sierpniu 2022 r., zamiast - tak jak stanowi art. 33p ust. 1b usfrm – terminu sporządzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu, co nastąpiło w marcu 2023 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli jako nieprawidłowe ocenia niezapewnienie przez Gminę - jako udziałowca SIM – dotrzymania przez Spółkę umownego terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego na terenie ww. gminy. Okoliczność ta skutkowałą koniecznością wystąpienia przez Gminę do Spółki o umorzenie udziałów za kwotę 5 120 tys. zł, którego to obowiązku Gmina nie wykonała. Jako nierzetelny należy ocenić brak sporządzenia całościowej analizy istniejącego na terenie tej gminy zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej, sporządzonej przed przystąpieniem do SIM. W pozostałym zakresie NIK ocenia działania Gminy związane z uzyskaniem wsparcia z ww. Funduszu jako prawidłowe.

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

2.1. Przystąpienie miasta Lipna do Spółki nie było poprzedzone zawarciem porozumienia komunalnego lub założeniem związku międzygminnego.

¹⁷ O którym mowa w art. 103 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1320), dalej: „pzp”.

Inżynier Miasta wyjaśnił w tej sprawie, że analizując możliwości prowadzenia gospodarki komunalnej wspólnie z innymi gminami odrzucono taką formułę, ze względu na koszty obsługi (zatrudnienie nowych pracowników) oraz słabą decyzyjność, związaną z koniecznością wzajemnych uzgodnień;

(akta kontroli str. 120-125)

2.2. Miasto Lipno po raz pierwszy objęło udziały w Spółce 1 lipca 2021 r. Umowa ze Spółką o realizację usługi publicznej została zawarta 16 grudnia 2022 r., tj. w ustawowym terminie. Warunki realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi określono zgodnie z postanowieniami ustrum oraz programem funkcjonalno-użytkowym.

Miasto Lipno w dniu 17 sierpnia 2023 r. zawarło także ze Spółką „umowę realizacji przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu lokali mieszkalnych”¹⁸. Zgodnie z § 3 ust. 1 tej umowy - partycypacja gminy w kosztach powyższych przedsięwzięć stanowi rekompensatę, spełniającą kryteria zwolnienia z wymogu zgłoszenia, określonego w art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁹, o których mowa w decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. 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 gospodarczym²⁰. W ust. 3-6 określono także okres powierzenia usługi publicznej oraz sposób weryfikacji wysokości rekompensaty i jej rozliczenia. Natomiast w § 2 ust. 3 – kwoty rekompensaty.

Przedsięwzięcie inwestycyjne miało być realizowane zgodnie ze standardami dotyczącymi przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat²¹. W związku z czym powierzchnia użytkowa mieszkań miała mieścić się w zakresie od 25 do 80 m². Natomiast zgodnie z § 2 ust. 7 umowy, zawartej pomiędzy Spółką a miastem Lipno 17 sierpnia 2023 r. - Spółka miała obowiązek zainstalowania, do momentu zasiedlenia utworzonych zasobów, wyposażenia określonego w art. 6b ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych²² (tj. wanny lub kabiny natryskowej, umywalki, miski ustępowej, zlewozmywaka oraz kuchenki).

(akta kontroli str. 128-131, 142, 151-156)

2.3. Realizowane na terenie miasta przedsięwzięcie obejmowało dwa wielorodzinne budynki mieszkalne z 96 lokalami mieszkalnymi o powierzchni od 35 do 60 m².

Jako moment rozpoczęcia realizacji powyższego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego Spółka przyjęła sporządzenie programu funkcjonalno-użytkowego²³ inwestycji, tj. sierpień 2022 r. Projekt zagospodarowania terenu dla powyższej inwestycji został sporządzony w marcu 2023 r. Pozwolenie na budowę zostało wydane 16 maja 2023 r. Umowa na roboty budowlane została zawarta 15 lipca 2024 r., zaś rozpoczęcie robót nastąpiło 29 lipca 2024 r.

¹⁸ Zawarte z powołaniem się m.in. na ww. decyzję Komisji.

¹⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

²⁰ Dz. Urz. UE L z 11.01.2012, str. 3.

²¹ Załącznik do rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie standardów dotyczących przestrzennego kształtowania budynku i jego otoczenia, technologii wykonania i wyposażenia technicznego budynku oraz lokalizacji przedsięwzięć realizowanych z wykorzystaniem finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat (Dz. U. poz. 457).

²² Dz. U. z 2024 r., poz. 304.

²³ O którym mowa w art. 103 ust. 3 pzp.

Odnosnie wymiany informacji ze Spółką Zastępcą Burmistrza podał m.in., że:

- Miasto Lipno na każdym etapie inwestycji w bardzo szerokim zakresie współpracowało ze Spółką, oceniając ryzyko, czy inwestycja może być zagrożona;
- Spółka na każdym etapie rozpoczęcia inwestycji informowała i uzgadniała z Gminą wszelkie elementy zagospodarowania terenu; informowała również o terminach zlecenia poszczególnych prac i etapie przygotowania inwestycji;
- w jego ocenie oraz zgodnie z doświadczeniem tempo przygotowania inwestycji było właściwe i odbywało się bez żadnej zwłoki;

W powyższych okolicznościach Miasto Lipno nie składało do właściwego ministra wniosku o wydłużenie terminu na rozpoczęcie realizacji powyższego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego.

(akta kontroli str. 123-124, 128-131, 143-156, 205-227)

2.4. Zastępcą Burmistrza pismem z 9 marca 2023 r. poinformował Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o zawarciu 16 grudnia 2022 r. umowy o realizację usługi publicznej z SIM „KZN-Toruński” Sp. z o.o. w Toruniu. W piśmie tym informowano o liczbie planowanych do wybudowania mieszkań (96), planowanym momencie rozpoczęcia świadczenia usługi publicznej (uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, nie później niż w terminie ustawowym) oraz okresie wykonywania usługi (30 lat).

(akta kontroli str. 127)

2.5. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie wnioskował o udzielenie informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej lub przedsięwzięcia w formule społecznej inicjatywy mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 95, 120-122)

2.6. Zarządzeniem nr 74/2020 z dnia 21 września 2020 r. Burmistrz Miasta Lipna ustalił „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasta Lipna”. Zasady te w szczególności regulowały postępowanie z jednoosobowymi spółkami gminy, ale umożliwiały również uzyskanie niezbędnych danych do terminowej realizacji obowiązków sprawozdawczych nałożonych przepisami usfrm (do dnia zakończenia kontroli jedynym takim obowiązkiem było poinformowanie właściwego ministra o zawarciu umowy o świadczenie usługi publicznej).

Wybór Zarządu Spółki nastąpił zgodnie z procedurą określoną w umowie Spółki. Podczas Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników 1 lipca 2021 r. (przeprowadzonego z udziałem przedstawiciela miasta Lipna) wybrano jedyną osobę, zaproponowaną jako kandydat na stanowisko członka Zarządu. Kandydat ten spełniał wymogi określone przez wspólników Spółki. W tym samym dniu Rada Nadzorcza Spółki (z udziałem przedstawiciela miasta Lipna) jednogłośnie powołała go w skład Zarządu Spółki.

Wyznaczony do Rady Nadzorczej Spółki przedstawiciel miasta Lipna spełniał wymagania formalne oraz nie pozostawał w konflikcie interesów reprezentując swoją gminę w organie nadzorczym.

Kwestie wynagrodzenia członków Zarządu Spółki regulowała uchwała nr 1/2021 Zgromadzenia Wspólników z 1 lipca 2021 r.²⁴ (przyjęta jednogłośnie, z udziałem przedstawiciela miasta Lipno).

Wynagrodzenie to składało się z określonej kwotowo części stałej (stanowiącej wynagrodzenie miesięczne)²⁵ oraz części zmiennej stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające. Wynagrodzenie stałe zawierało się w przedziale kwotowym od jednokrotności do trzyipółkrotności podstawy wymiaru. Zgodnie z uzasadnieniem tej uchwały – zakres realizowanych inwestycji oraz wielkość planowanego zasobu mieszkaniowego uzasadniał ustalenie wynagrodzenia w części stałej na wyższym poziomie niż trzykrotność wymiaru podstawy.

Ustalenia dotyczące braku opublikowania uzasadnienia tej uchwały w Biuletynie Informacji Publicznej zostały zamieszczone w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W uchwale tej określono również cele zarządcze, tj. realizację planów strategicznych Spółki, upoważniając Radę Nadzorczą do opracowania szczegółowych celów zarządczych oraz kryteriów ich rozliczania i realizacji. Po raz pierwszy szczegółowe cele zarządcze Zarządu Spółki zostały określone przez Radę Nadzorczą na rok 2023, w uchwale z 28 marca 2023 r. Natomiast w uchwale z 20 października 2023 r. organ nadzoru ustalił obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczenia (tj. wagi dla: wyłonienia wykonawców dokumentacji projektowo-budowlanej, jej wykonania oraz opracowania biznesplanów dla 13 inwestycji, wyłonienia wykonawcy w gminie Lubień Kujawski; zwiększenia przychodów Spółki o co najmniej 1,5 mln zł).

Część zmienna wynagrodzenia członków zarządu Spółki miała zależeć od poziomu realizacji celów zarządczych (określonych procentowymi wagami), nie przekraczać wysokości 50% podstawowego wynagrodzenia w poprzednim roku obrotowych oraz zostać wypłacona po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego, sprawozdania Zarządu z działalności oraz udzieleniu absolutorium.

Zgromadzenie Wspólników Spółki w powyższej uchwale z 1 lipca 2021 r. określiło także uprawnienie członków Zarządu do korzystania z samochodu, telefonu komórkowego z opłaconym abonamentem, komputera przenośnego, a także karty debetowej z limitem nie przekraczającym 3 tys. zł miesięcznie, z przeznaczeniem do realizacji płatności w celu pokrycia kosztów realizacji umowy o świadczenie usług zarządzania Spółką.

Uchwała Zgromadzenia Wspólników w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego Spółki określała poziom ich miesięcznego wynagrodzenia w wysokości zależnej od skali działalności Spółki, nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru oraz mnożnika²⁶ oraz przewidywała podwyższenie wynagrodzenia o nie więcej niż 10% w związku z pełnioną funkcją (przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz sekretarza).

Wspólnicy Spółki, w tym – miasto Lipno, wykonywali przypisane im zadania. Zgromadzenia Wspólników w przedmiocie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności Spółki, sprawozdania finansowego oraz udzielenia członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich miało miejsce 13 czerwca 2022 r., 26 czerwca 2023 r. oraz 18 czerwca 2024 r. We wszystkich tych zgromadzeniach brał udział przedstawiciel miasta Lipno. Uchwały we wskazanych

²⁴ Uchwała nr 11/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa „KZN-Toruński” Sp. z o.o. w organizacji z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie: ustalenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia dla członków Zarządu Spółki oraz określenie prawa do świadczeń dodatkowych i maksymalnej wysokości tych świadczeń przysługujących członkom Zarządu Spółki.

²⁵ W uchwale z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie określenia treści umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji Prezesa Zarządu I kadencji Rada Nadzorcza określiła wysokość wynagrodzenia stałego.

²⁶ 0,25 podstawy wymiaru od 1 lipca 2021 r. 0,41 podstawy wymiaru od 12 maja 2022 r.

wyżej sprawach były podejmowane większością głosów, przy braku głosów przeciwnych oraz wstrzymujących się.

Miasto Lipno nie korzystało z uprawnienia do kontroli Spółki.

(akta kontroli str. 103-117, 157-204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Uzasadnienie uchwały nr 11/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa „KZN-Toruński” Sp. z o.o. w organizacji z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie: ustalenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia dla członków Zarządu Spółki oraz określenia prawa do świadczeń dodatkowych i maksymalnej wysokości tych świadczeń przysługujących członkom Zarządu Spółki – nie zostało zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Lipnie, pomimo obowiązku, określonego w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami²⁷.

W swoich wyjaśnieniach Burmistrz podał, że Urząd Miasta Lipna uważa, iż brak jest podstaw prawnych do obligatoryjnej publikacji uzasadnień uchwał spółek.

(akta kontroli str. 157-204, 228-230)

NIK zauważa, że w przypadku podjęcia uchwały ustalającej wysokość części stałej wynagrodzenia miesięcznego członka organu zarządzającego w wyższej wysokości niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych jest zobowiązany sporządzić pisemne uzasadnienie i opublikować je na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia udział przedstawicieli Gminy w funkcjonowaniu organów Spółki. NIK zwraca jednak uwagę, że w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Lipnie nie zamieszczono uzasadnienia uchwały SIM w sprawie ustalenie wynagrodzenia członków zarządu tej Spółki. W pozostałym zakresie Izba pozytywnie ocenia sposób określenia przez miasto Lipno warunków wykonania inwestycji mieszkaniowej w ramach społecznej inicjatywy mieszkaniowej.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

NIK zwraca uwagę na wystąpienie okoliczności stanowiących podstawę do umorzenia udziałów miasta Lipna objętych w kapitale SIM „KZN-Toruński” Sp. z o.o. za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu w wysokości 5 120 tys. zł, stosownie do art. 33pa ust. 1 pkt 3 usfrm.

Wnioski

1. Poinformowanie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o wystąpieniu okoliczności stanowiących podstawę do umorzenia udziałów miasta Lipna, objętych w kapitale zakładowym Spółki za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu w wysokości 5 120 tys. zł, stosownie do treści art. 33pa ust. 1 pkt 3 usfrm, względnie – konieczności przeznaczenia środków Funduszu

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

na inny cel – zgodnie z art. 33pa ust. 2 pkt 2 lit. b usfrm, w celu ustalenia uwarunkowań związanych z określonymi w tym przepisie konsekwencjami.

2. Zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej uzasadnienia uchwały SIM w sprawie ustalanie wynagrodzenia członków zarządu tej 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 w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 21 października 2024 r.

Kontroler
(-) Maciej Gajdzik
doradca techniczny

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