



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.8.4.2024

Pan
Maciej Urbanek
Wójt Gminy Pszczółki
Urząd Gminy w Pszczółkach
ul. Pomorska 18
83-032 Pszczółki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej	Urząd Gminy w Pszczółkach, ul. Pomorska 18, 83-032 Pszczółki (dalej: „Urząd”). Maciej Urbanek, Wójt Gminy Pszczółki od 19 listopada 2018 r. (dalej: „Wójt”). (akta kontroli str. 4-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. 2. Określenie warunków wykonania przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe w Gminie Pszczółki 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 (tj. do 30 września 2024 r.), 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli
Kontrolerzy	Delegatura w Gdańsku 1. Anna Koszykowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/101/2024 z 19 czerwca 2024 r. 2. Aneta Geizler, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/100/2024 z 19 czerwca 2024 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina Pszczółki (dalej: „Gmina”) trzykrotnie wnioskowała o wsparcie z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (dalej: „Fundusz”) w łącznej kwocie 4030,7 tys. zł na objęcie udziałów w Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej KZN Pomorze Sp. z o.o. w Malborku (dalej: „SIM”), która miała realizować przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane na działce nr 437 obręb Skowarcz w miejscowości Ostrowite, polegające na wybudowaniu i oddaniu do użytkowania w terminie do 10 sierpnia 2030 r., 16 lokali mieszkalnych. Wniosek o wsparcie z Funduszu w kwocie 3000,0 tys. zł na objęcie udziałów w tworzonej SIM rozpatrzono pozytywnie. Wniosku o wsparcie w kwocie 1030,7 tys. zł na objęcie udziałów w istniejącej SIM z powodu braku środków Funduszu nie rozpatrzono. Kolejny wniosek w tej samej sprawie, z powodu zawarcia w nim niekompletnych danych, rozpatrzono negatywnie. Otrzymane z Funduszu środki (3000,0 tys. zł) w całości wydano na objęcie przez Gminę udziałów w kapitale zakładowym SIM (z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu na dokonanie tej czynności).

Przed wystąpieniem z pierwszym wnioskiem o wsparcie Gminy środkami z Funduszu, w Urzędzie nie zachowano należytej staranności w zakresie udokumentowania ustalenia skali istniejącego w Gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 (dalej: „ustawa o NIK”).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Gmina nie poniosła kosztów związanych z uzyskaniem środków z Funduszu oraz objęciem udziałów w SIM. Nie stwierdzono przesłanek do umorzenia udziałów objętych przez Gminę w kapitale zakładowym SIM, o których mowa w art. 33pa ustawy o rozwoju mieszkalnictwa³ oraz zwrotu otrzymanego na ten cel wsparcia z Funduszu lub przeznaczenia go na inny cel.

Umowę z SIM na realizację inwestycji i usługi publicznej, zawarto w określonym przepisami terminie. Nie ujęto w niej jednak informacji o okresie jej obowiązywania, otrzymanej wysokości rekompensaty, opisu mechanizmu oraz wskaźników służących do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty oraz ustaleń na temat unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty, przez co naruszono motyw 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r.⁴.

Gmina złożyła do Ministra Rozwoju i Technologii wniosek i uzyskała zgodę na wydłużenie o 12 miesięcy terminów na realizację usługi publicznej i rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Wniosek uzasadniono trwającymi procedurami administracyjnymi, związanymi z przeniesieniem prawa własności działki 437 obręb 0006 Skowarcz i włączeniem jej do zasobu nieruchomości SIM. Do zakończenia czynności kontrolnych, pomimo upływu ponad trzech lat od otrzymania środków z Funduszu nie nastąpił aport nieruchomości, nie uzyskano pozwolenia na budowę, opracowano jedynie projekt zagospodarowania terenu.

W Urzędzie co do zasady wywiązywano się z obowiązków informacyjnych, związanych z otrzymanym z Funduszu wsparciem, jednak stwierdzono przypadki niekompletnego lub nierzetelnego przekazywania danych.

Wójt powołał przedstawiciela Gminy do Rady Nadzorczej SIM, jednak nie dopełnił obowiązku odebrania od kandydata na to stanowisko oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w SIM wynagrodzeń Członków organu zarządzającego wymaganego przez art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń⁵. Przedstawiciel Gminy aktywnie uczestniczył w posiedzeniach Rady, uczestniczył również z Wójtem w kontroli SIM, a wprowadzone w Urzędzie Zasady nadzoru właścicielskiego pozwalały na pozyskiwanie aktualnych informacji o stanie realizacji inwestycji na terenie Gminy. Stwierdzono jednak przypadki niezachowania należytej staranności w sprawowaniu przez przedstawicieli Gminy nadzoru właścicielskiego nad SIM, polegające na dopuszczeniu do naliczenia i wypłacenia przedstawicielowi Gminy w Radzie Nadzorczej SIM, w latach 2021-2023 (luty), wynagrodzenia w kwocie zawyżonej o 5,8 tys. zł, a także nieuczestniczeniu przez Wójta w Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników SIM w dniu 28 czerwca 2023 r., przy jednoczesnym nieskorzystaniu przez Wójta z uprawnienia do upoważnienia innej osoby do uczestnictwa w tym Zgromadzeniu.

³ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440).

⁴ Decyzja Komisji Europejskiej 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 gospodarczym (Dz. Urz. UE L z 11 stycznia 2012 r., Nr 7, poz. 3).

⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o kształtowaniu wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz.U. z 2020 r., poz.1907 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Funduszu

1.1. Informację o możliwościach i zasadach uzyskania wsparcia z Funduszu na objęcie przez Gminę udziałów w tworzonej SIM, Wójt uzyskał 2 marca 2021 r. w Przywidzu, na spotkaniu z wiceprezesem KZN.

W związku z zamiarem przystąpienia do SIM Urząd:

- nie korzystał z usług zewnętrznych firm doradczych, prawniczych lub szkoleniowych, a także z usług świadczonych przez podmioty publiczne bezpośrednio związane z zarządzaniem lub obsługą Funduszu (Minister Funduszy i Polityki Regionalnej⁷, Minister Rozwoju i Technologii⁸, Bank Gospodarstwa Krajowego, organizacje pozarządowe);
- korzystał nieodpłatnie z usług KZN, w zakresie pozyskania wiedzy o celu powstania SIM;
- Oprócz ww. spotkania z 2 marca 2021 r., spotkania informacyjne, na których poruszano tematy opisane w zdaniu wcześniejszym, odbyły się również z wiceprezesem KZN 14 lipca 2021 r. i 11 sierpnia 2021 r. Ze strony Urzędu brali w nich udział Wójt, Zastępca Wójta, Kierownik Referatu Inwestycji⁹ i Główny Specjalista ds. Inwestycji Gminnych;
- pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach dotyczących tworzenia SIM.

(akta kontroli str. 436-467, 468-470)

1.2. W okresie objętym kontrolą Gmina trzykrotnie wnioskowała o wsparcie ze środków Funduszu w łącznej kwocie 4030,7 tys. zł, z tego:

- o 3000,0 tys. zł na objęcie udziałów w tworzonej SIM, która przed dniem objęcia tych udziałów nie prowadziła działalności na terenie Gminy (wniosek Wójta z 20 sierpnia 2021 r. do Ministra Rozwoju i Technologii, za pośrednictwem Prezesa KZN),
- o 1030,7 tys. zł na objęcie udziałów w istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych udziałów prowadziła działalność na terenie Gminy (wnioski z 20 czerwca 2022 r. i 6 marca 2023 r. do Ministra Rozwoju i Technologii za pośrednictwem Prezesa KZN).

Składając wniosek z 20 sierpnia 2021 r. w Urzędzie przygotowywano wniosek do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: „KOWR”) o przekazanie na rzecz SIM działki nr 437, położonej w miejscowości Ostrowite, obręb Skowarcz.

Gmina 24 sierpnia 2021 r. otrzymała od Prezesa KZN¹⁰ informację o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku z 20 sierpnia 2021 r., a 3 września 2021 r. poinformowała Prezesa KZN o zaksięgowaniu (31 sierpnia 2021 r.) na koncie Gminy środków w kwocie 3000,0 tys. zł, otrzymanych z KZN za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dysponent Funduszu od 1 sierpnia 2022 r.

⁸ Dysponent Funduszu do 31 lipca 2022 r.

⁹ Od 1 marca 2024 r. Kierownik Referatu Infrastruktury i Środowiska w Urzędzie.

¹⁰ Działającego na podstawie art. 33m ust. 6 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa.

Badanie wniosku z 20 czerwca 2022 r. o wsparcie ze środków Funduszu w kwocie 1030,7 tys. zł na objęcie udziałów w istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych udziałów prowadziła działalność na terenie Gminy wykazało, że:

– wniosek:

- zatwierdziła Rada Gminy uchwałą z 9 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 33m ust. 1 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa;
- wniesiono do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego za pośrednictwem Prezesa KZN, zgodnie z art. 33m ust. 5 ww. ustawy;
- zawierał informacje wynikające z dokumentacji uzyskanej z SIM (m.in. analizy chłonności). Wysokość wnioskowanego wsparcia ustalono zgodnie z założeniami analizy finansowej, uzyskanej z KZN;
- zawierał szacunkową liczbę (16) mieszkań planowanych do utworzenia;
- zawierał elementy określone w art. 33m ust. 2 ww. ustawy, w tym: wysokość planowanego wkładu pieniężnego Gminy związanego z realizacją działania, którego dotyczy wsparcie (0,00 zł – z wyjaśnień Wójta wynikało, że składając wniosek w budżecie Gminy nie zabezpieczono środków na wkład pieniężny), wysokość wnioskowanego wsparcia, informację o planowanym terminie realizacji działania, w związku z którym udzielane ma być wsparcie oraz numer rachunku, na który wsparcie ma być wypłacone;

– do wniosku dołączono:

- szacunkowy koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, dla realizacji którego obejmowane są udziały w istniejącej SIM (10 306,8 tys. zł), zgodnie z art. 33m ust. 3 ww. ustawy;
- ww. uchwałą Rady Gminy z 9 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 33m ust. 4 ww. ustawy.

Pismem z 28 lipca 2022 r. KZN poinformował Gminę o wstrzymaniu rozpatrywania wniosków z uwagi na tymczasowy brak środków Funduszu oraz że wniosek zostanie rozpatrzony niezwłocznie po zasileniu Funduszu.

Pismem z 13 lutego 2023 r. KZN poinformował Gminę:

- o dalszym braku środków Funduszu, pozwalających na wsparcie gmin w obejmowaniu przez nie udziałów w SIM i wynikającej z tego faktu niemożliwości udzielenia wnioskowanego wsparcia,
- o planowanym w najbliższym czasie wznowieniu naboru wniosków i konieczności ponownego złożenia ww. wniosku przez Gminę, przy utrzymaniu ważności uchwały Rady Gminy z 9 czerwca 2022 r. zatwierdzającej wniosek z 20 czerwca 2022 r.

Ponowny wniosek o wsparcie ze środków Funduszu w kwocie 1030,7 tys. zł na objęcie udziałów w istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych udziałów prowadziła działalność na terenie Gminy, Kierownik Referatu Inwestycji (z upoważnienia Wójta) przesłała 6 marca 2023 r. do Ministra Rozwoju i Technologii za pośrednictwem KZN. Do wniosku dołączono ww. uchwałą Rady Gminy z 9 czerwca 2022 r.

KZN 24 maja 2023 r. wystąpił do Wójta o sprostowanie do 29 maja 2023 r. wysokości planowanego wkładu niepieniężnego związanego z realizacją działania oraz nadesłanie pełnomocnictwa osoby, która z upoważnienia Wójta podpisała ww. wniosek z 6 marca 2023 r.

Pismem z 26 maja 2023 r. Kierownik Referatu Inwestycji wystąpiła do KZN o wydłużenie do 31 lipca 2023 r. ww. terminu z powodu podjęcia przez Radę

Gminy uchwały zmieniającej ww. uchwałę z 9 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku o wsparcie ze środków Funduszu.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że Gmina nie otrzymała odpowiedzi na ww. pismo. Zgodnie z pismem KZN z 24 maja 2023 r., nieprzekazanie w wyznaczonym terminie żądanych informacji miało skutkować odrzuceniem wniosku o udzielenie wsparcia z Funduszu. Ze względu na brak odpowiedzi ze strony KZN, Gmina uznała, że wniosek został odrzucony i nie występowała o jego rozpatrzenie.

W trakcie kontroli NIK (12 sierpnia 2024 r.) Gmina otrzymała od Prezesa KZN informację, że wniosek z 6 marca 2023 r. rozpatrzono negatywnie, gdyż Gmina nie dokonała jego sprostowania i nie przekazała pełnomocnictwa dla osoby, która ten wniosek podpisała.

(akta kontroli str. 211-293)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że Gmina planuje ponownie złożyć wniosek w ww. zakresie oraz że SIM ma pozyskać na realizację inwestycji kredyt z BGK.

Gmina do 29 sierpnia 2024 r. nie otrzymała wsparcia w wysokości 10% wartości kosztów przedsięwzięcia w istniejącej SIM, o którym mowa w art. 33n ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 871-875)

1.3. Przed wystąpieniem z wnioskiem z 20 sierpnia 2021 r. o wsparcie Gminy środkami z Funduszu, w Urzędzie nie zachowano należytej staranności w zakresie udokumentowania ustalenia skali istniejącego w Gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM (uwzględniającego m.in. szacowaną wysokość czynszu i zamożność gospodarstw domowych), co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Polityka mieszkaniowa Gminy w okresie objętym kontrolą była realizowana:

- do 31 grudnia 2023 r.: w oparciu o „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pszczółki na lata 2020-2024” (dalej: „Program na lata 2020-2024”) oraz „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy”¹¹ (dalej: „Zasady wynajmowania lokali”),
- od 1 stycznia 2024 r.: w oparciu o „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Pszczółki na lata 2024-2028”¹² (dalej: „Program na lata 2024-2028”).

Zadaniem Gminy według ww. Programów było zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez utrzymanie posiadanego zasobu mieszkaniowego, jego remonty, modernizację i pozyskiwanie nowych lokali. Nie zawarto w nich zapisów o budowie lub uzyskaniu mieszkań społecznych w systemie SIM.

(akta kontroli str. 302-318)

Przed podjęciem uchwały z 19 sierpnia 2021 r. o zatwierdzeniu wniosku o udzielenie Gminie wsparcia ze środków z Funduszu, Rada Gminy została poinformowana na posiedzeniu tego organu o możliwości przystąpienia do SIM, skorzystania ze środków Funduszu, idei programu powołania SIM, kryteriach i zasadach udziału w nim samorządów oraz aspektach organizacyjnych związanych z możliwością udziału Gminy w programie.

Na wniosek Wójta 19 sierpnia 2021 r. odbyła się sesja Rada Gminy, na której podjęto uchwałę (nr XL/264/21) m.in. w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie

¹¹ Przyjęte Uchwałą Rady Gminy Nr XXIX/180/20 z 22 października 2020 r.

¹² Przyjęte Uchwałą Rady Gminy Nr LXXX/482/23 z 14 listopada 2023 r.

SIM oraz zatwierdzenia wniosku z 20 sierpnia 2021 r. o wsparcie Gminy z Funduszu na sfinansowanie objęcia udziałów w tworzonej SIM.

(akta kontroli str. 118, 294-295)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że:

- Gmina, w związku z uzyskaniem wsparcia oczekiwała przede wszystkim wybudowania dostępnego i atrakcyjnego dla mieszkańców budynku wielorodzinnego oraz sprawnego przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, przy minimalnym udziale Gminy;
- do zagrożeń związanych z uzyskaniem przez Gminę wsparciem z Funduszu zaliczono brak pełnej kontroli nad procesem inwestycyjnym, ryzyko nieodpowiedniego, nieodpowiedzialnego zarządu, brak wystarczającego doświadczenia w zakresie prowadzenia takich spółek, niegospodarnie dysponowanie dostępnymi środkami, wysoką inflację wpływającą na zwiększenie wartości planowanej inwestycji, wskazanie przez Gminę gruntu Skarbu Państwa będącego w dyspozycji KOWR, którego przekazanie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia długotrwałej procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co utrudnia wszczęcie procesu inwestycyjnego i może wiązać się z koniecznością umorzenia udziałów Gminy w SIM, trudności w pozyskaniu pozostałych środków na realizację inwestycji.

(akta kontroli str. 295-296)

1.4. W związku z uzyskaniem z Funduszu wsparciem Gmina objęła udziały w SIM 28 września 2021 r. (60 000 udziałów za 3000,0 tys. zł). Objęcie udziałów nastąpiło przez złożenie oświadczenia woli Aktem notarialnym Repertorium A nr 7349/2021 z 28 września 2021 r. Do aktu stanęli upoważnieni przedstawiciele 19 Gmin¹³ (w tym m.in. Wójt) i KZN. Udzielone Gminie wsparcie z Funduszu w całości wydano na objęcie udziałów w SIM, a udziały objęto w ciągu sześciu miesięcy od dnia wypłaty środków z Funduszu (tj. w terminie wynikającym z art. 33q ustawy o rozwoju mieszkalnictwa).

(akta kontroli str. 354, 360-399)

Środki z Funduszu w kwocie 3000,0 tys. zł Gmina otrzymała 31 sierpnia 2021 r., a 21 grudnia 2021 r. przełała je w całości na rachunek bankowy SIM. Środki te pozostawały w dyspozycji Gminy od 31 sierpnia 2021 r. do 20 grudnia 2021 r. (przez 112 dni). Od 31 sierpnia 2021 r. do 30 listopada 2021 r. zdeponowano je na koncie dochodów Gminy, a od 1 grudnia 2021 r. do 20 grudnia 2021 r. codziennie przekazywano na konto lokaty OverNight (po przeliczeniu wracały na konto dochodów Gminy). Środki 21 grudnia 2021 r. przekazano na konto wydatków Gminy, z którego w tym dniu przelano na rachunek bankowy SIM. Gmina nie pożyczła ww. środków na realizację bieżących płatności. Odsetki uzyskane z przekazanego z Funduszu wsparcia za okres od 31 sierpnia 2021 r. do 20 grudnia 2021 r. wyniosły 1,2 tys. zł i zostały ujęte w dochodach Gminy.

(akta kontroli str. 327-407)

1.5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przesłanki do umorzenia udziałów objętych przez Gminę w kapitale zakładowym SIM, wskazane w art. 33pa ust. 1 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa.

Gmina 7 lutego 2023 r. zawarła z SIM umowę, o której mowa w art. 33p ust. 2 ww. ustawy. Określono w niej planowany termin rozpoczęcia przedsięwzięcia

¹³ Gminy: Pszczółki, Cedry Wielkie, Czersk, Człuchów, Dzierzgoń, Gniew, Kępice, Kobylnica, Kolbudy, Kościerzyna, Miasta Malborka, Miłoradz, Nowy Staw, Pelplin, Miasta i Gminy Prabuty, Miejska Pruszcza Gdański, Stary Dzierzgoń, Suchy Dąb, Trąbki Wielkie.

inwestycyjno-budowlanego (którym, w rozumieniu art. 33p ust. 1b ww. ustawy było sporządzenie dotyczącego realizacji tego przedsięwzięcia projektu zagospodarowania działki lub terenu) – do 10 sierpnia 2023 r. oraz planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej – do 10 sierpnia 2026 r.

Gmina skorzystała z uprawnienia do przedłużenia planowanych terminów, składając 19 lipca 2023 r. (w trybie określonym w art. 33p ust. 1c ww. ustawy) stosowny wniosek do Ministra Rozwoju i Technologii. W odpowiedzi na ww. wniosek Minister wyraził zgodę na zmianę terminu: rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (do 10 sierpnia 2024 r.) oraz rozpoczęcia realizacji usługi publicznej (do 10 sierpnia 2030 r.).

Projekt zagospodarowania terenu z koncepcją architektoniczną dla zespołu ośmiu budynków mieszkalnych jednorodzinnych, dwulokalowych z infrastrukturą techniczną towarzyszącą na działce nr 437, obręb Skowarcz, Gmina Pszczółki sporządzono 8 sierpnia 2024 r.

Wybór wykonawcy oraz rozpoczęcie robót budowlanych dla ww. inwestycji SIM zaplanowała na I kwartał 2025 r. Zakończenie robót budowlanych oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie przewidziano na II kwartał 2026 r. Powyższe terminy pozwalały na rozpoczęcie realizacji usługi publicznej, określonej w art. 33p ust. 1 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa, w czasie przewidzianym w podpisanym 21 czerwca 2024 r. aneksie do ww. umowy z 7 lutego 2023 r., zawartej pomiędzy SIM a Gminą.

Planowana wartość inwestycji mieszkaniowej realizowanej przy wsparciu z Funduszu wynosiła 10 306,8 tys. zł. Gmina przystąpiła do SIM z założeniem, że na ww. inwestycję nie będzie przeznaczała żadnych środków Gminy. Źródłem finansowania inwestycji miały być w szczególności środki pochodzące od Gminy, uzyskane z Funduszu i (jak wyjaśnił Wójt) środki z kredytu z BGK, które miała pozyskać SIM. Planowana do utworzenia w ramach inwestycji liczba mieszkań, których najemcami miały być osoby wskazane przez Gminę, wynosiła 16. Do 31 marca 2024 r. nie wybudowano żadnych mieszkań. Planowana wysokość czynszu, według stanu 31 marca 2024 r. wynosiła od 11,93 zł do 13,61 zł za m². Do zakończenia czynności kontrolnych nie upłynął termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej.

(akta kontroli str. 408–426, 567-570)

1.6. Gmina nie poniosła kosztów związanych z uzyskaniem środków z Funduszu oraz na objęcie udziałów w SIM, nie zlecała przygotowania wniosku o dofinansowanie w tym zakresie, nie pokrywała kosztów aktu notarialnego.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że koszty pracy pracowników Urzędu, obsługi prawnej, delegacji służbowych pokrywano w ramach ogólnych kosztów administracyjnych Urzędu. Gmina nie korzystała z usług zewnętrznych firm doradczych, prawniczych i szkoleniowych w zakresie Funduszu, korzystała natomiast nieodpłatnie z usług KZN, co opisano w punkcie 1.1 wystąpienia.

(akta kontroli str. 436-467)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Przed wystąpieniem z pierwszym wnioskiem o wsparcie Gminy środkami z Funduszu, w Urzędzie nie zachowano należytej staranności w zakresie udokumentowania ustalenia skali istniejącego w Gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM (uwzględniającego m.in. szacowaną wysokość czynszu i zamożność gospodarstw domowych).

Pisemną analizę w ww. zakresie Gmina przygotowała dopiero 23 marca 2022 r., na wniosek SIM, po złożeniu wniosku z 21 sierpnia 2021 r. o wsparcie z Funduszu.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że:

- wstępnej analizy potrzeb mieszkaniowych Urząd dokonał w sierpniu 2021 r. na podstawie uchwały Rady Gminy, posiadanego zasobu nieruchomości oraz listy oczekujących na mieszkanie komunalne 43 rodzin (na 26 kwietnia 2021 r.),
- przygotowując analizę z 23 marca 2022 r. Gmina wzięła pod uwagę, że Fundusz był nowym programem, dlatego uznano, że osiem budynków, na które składać się miało 16 mieszkań, było bezpiecznym rozwiązaniem i wypełniało lukę w zakresie dostępności mieszkań w Gminie. Mieszkania planowano przeznaczyć głównie dla rodzin z dziećmi (w tym z niepełnosprawnościami) oraz dla osób starszych.

W analizie z 23 marca 2022 r. określono m.in. szacowane liczby: mieszkań (16) oraz lokali mieszkalnych dla osób wychowujących dzieci (siedem), osób starszych (pięć), rodzin z dzieckiem posiadającym zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”¹⁴ (dwa), rodzin z dzieckiem posiadającym orzeczenie o niepełnosprawności, a w przypadku dzieci od 16 do 18 roku życia – orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, wydane na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁵ (jedno), a także lokali mieszkalnych dla tzw. łańcucha przeprowadzek (jedno).

(akta kontroli str. 436-467)

NIK wskazuje, że mieszkania budowane w formule SIM przeznaczone były dla osób, które nie kwalifikowały się na przydział mieszkania komunalnego ze względu na zbyt wysoki poziom dochodów. Stąd sporządzona przez Gminę lista zapotrzebowania na mieszkania komunalne była niewystarczająca dla zdiagnozowania potrzeb na mieszkania budowane w formule SIM. Choć przepisy wprost nie przewidują obowiązku przeprowadzania i dokumentowania analiz, to jest to uzasadnione przy podejmowaniu nowych i kosztochłonnych inwestycji, takich jak utworzenie SIM, w celu rzetelnego ich przygotowania i realizacji.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina trzykrotnie wnioskowała o wsparcie z Funduszu w łącznej kwocie 4030,7 tys. zł na objęcie udziałów SIM, która miała realizować przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane na działce nr 437 obręb Skowarcz w miejscowości Ostrowite. Wniosek o wsparcie z Funduszu w kwocie 3000,0 tys. zł na objęcie udziałów w tworzonej SIM rozpatrzono pozytywnie. Wniosku o wsparcie w kwocie 1030,7 tys. zł na objęcie udziałów w istniejącej SIM z powodu braku środków Funduszu nie rozpatrzono. Kolejny wniosek w tej samej sprawie, z powodu zawarcia w nim niekompletnych danych, rozpatrzono negatywnie. Otrzymane z Funduszu środki (3000,0 tys. zł) w całości wydano na objęcie przez Gminę udziałów w kapitale zakładowym SIM (z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu na dokonanie tej czynności).

Przed wystąpieniem z pierwszym wnioskiem o wsparcie Gminy środkami z Funduszu, w Urzędzie nie zachowano należytej staranności w zakresie

¹⁴ Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2023 r. poz. 1923).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44).

udokumentowania ustalenia skali istniejącego w Gminie zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM.

Gmina nie poniosła kosztów związanych z uzyskaniem środków z Funduszu oraz objęciem udziałów w SIM. Nie stwierdzono przesłanek do umorzenia udziałów objętych przez Gminę w kapitale zakładowym SIM, o których mowa w art. 33pa ustawy o rozwoju mieszkalnictwa oraz zwrotu otrzymanego na ten cel wsparcia z Funduszu lub przeznaczenia go na inny cel.

OBSZAR

2. Określenie warunków wykonania przez SIM w Gminie inwestycji mieszkaniowych oraz nadzór i sprawozdawczość dotyczące wykorzystania otrzymanego na ten cel wsparcia z Funduszu

Opis stanu faktycznego

2.1. Utworzenie SIM nie zostało poprzedzone zawarciem porozumienia komunalnego lub przystąpieniem do związku międzygminnego. W Urzędzie nie sporządzono pisemnych analiz prawnych uwarunkowań prowadzenia w tej formie gospodarki komunalnej wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że przed utworzeniem SIM analizowano zasady funkcjonowania gospodarki komunalnej w formie spółek prawa handlowego, a przy zakładaniu SIM kierowano się wytycznymi przedstawiciela KZN oraz konsultowano się z przedstawicielami Gmin Trąbki Wielkie i Przywidz. Otrzymane z KZN dokumenty oraz projekty uchwał były weryfikowane przez obsługę prawną Urzędu.

(akta kontroli str.115-119, 139-193, 292, 294, 436-438, 444-445, 465-475)

2.2. Badanie umowy na realizacji inwestycji i usługi publicznej nr 9/2023/REK, zawartej przez Gminę z SIM 7 lutego 2023 r. na podstawie art. 33p ust. 2 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa aneksowanej 21 czerwca 2024 r. (dalej: „umowa z SIM”) wykazało, że:

- Gmina umowę z SIM zawarła w terminie wskazanym w art. 34 ust. 1 ustawy zmieniającej¹⁶ (przed upływem sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy);
- umowę z SIM (i aneks) podpisały osoby upoważnione (Wójt przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy);
- w umowie z SIM zgodnie z art. 33p ust. 2 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa określono rodzaj usługi publicznej (usługa najmu lokali mieszkalnych), planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej (do 10 sierpnia 2026 r. – termin ten zmieniono aneksem po uzyskaniu zgody Ministra Rozwoju i Technologii na 10 sierpnia 2030 r.), okres realizacji usługi publicznej (do czasu eksploataowania inwestycji przez SIM na zasadach najmu zgodnie z przepisami ww. ustawy), termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (do 10 sierpnia 2023 r. – termin ten zmieniono aneksem po uzyskaniu zgody Ministra Rozwoju i Technologii na 10 sierpnia 2024 r.);
- wyznaczone w umowie z SIM terminy rozpoczęcia przedsięwzięcia i realizacji usługi publicznej odpowiadały warunkom granicznym wynikającym z art. 33p ust. 1a pkt. 1 i art. 33p ust. 1b ustawy o rozwoju mieszkalnictwa w związku z art. 33 ustawy zmieniającej. Ww. terminy zmieniono aneksem na wskazane

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1561).

wyżej po uzyskaniu przez Gminę zgody Ministra Rozwoju i Technologii, co opisano w punkcie 2.3 wystąpienia;

- zgodnie z art. 33p ust. 1b ustawy o rozwoju mieszkalnictwa, za rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego strony uznały sporządzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu;
- w umowie z SIM wskazano, że SIM zrealizuje przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane na działce nr 437 obręb 0006 Skowarcz. Jego efektem będzie powstanie zabudowy mieszkaniowej, w której co najmniej 80% powierzchni użytkowej stanowić będą lokale mieszkalne. Planowaną liczbę 16 lokali mieszkalnych ustalono na podstawie opracowanej 16 marca 2022 r. przez SIM analizy chłonności terenu.

(akta kontroli str. 360-399, 476-505, 517-519)

W umowie z SIM:

- nie określono metrażu, liczby pokoi, standardu wykończenia mieszkań oraz źródła finansowania inwestycji (wskazano jedynie, że Gmina wystąpiła do Funduszu o bezzwrotne wsparcie w kwocie stanowiącej równowartość 10% kosztów przedsięwzięcia, co opisano w punkcie 1.2 wystąpienia),
- strony ustaliły, że:
 - zadaniem SIM będzie realizacja budynków mieszkalnych z zagospodarowaniem terenu w zakresie prac projektowych i budowlanych oraz przyłącza do sieci,
 - do zadań Gminy należy koordynacja, zlecenie i sfinansowanie działań projektowych i budowlanych przy realizacji odcinków sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, jeżeli w trakcie prac projektowych wskazana zostanie taka konieczność przez gestora sieci.

(akta kontroli str. 477-485)

Prezes Zarządu SIM 21 grudnia 2022 r. poinformował Gminę o konieczności zawarcia ww. umowy, wskazując na brak możliwości oszacowania terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia oraz realizacji usługi publicznej z uwagi na specyfikę gruntu wskazanego przez Gminę do zabudowy w ramach SIM. Dlatego zaproponował przyjęcie w umowie maksymalnych dopuszczalnych ustawowo terminów, sugerując skorzystanie z możliwości wystąpienia do Ministra Rozwoju i Technologii o zgodę na ich wydłużenie.

Wójt 2 stycznia 2022 r. poinformował SIM, że nie akceptuje przedstawionego mu przez SIM projektu umowy z uwagi na jego ogólną postać, niezawierającą kluczowych elementów wskazanych w art. 33p ust. 2 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa.

Prezes Zarządu SIM 23 stycznia 2023 r. podtrzymał swoje stanowisko w zakresie zaproponowanych zapisów umowy, wskazując na konsekwencje niezawarcia umowy z Gminą, określone w art. 33qa ustawy o rozwoju mieszkalnictwa.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że projekt umowy został przygotowany przez SIM, a on zaakceptował przedstawione w projekcie założenia dotyczące inwestycji. Termin realizacji usługi publicznej oraz realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego został ustalony na podstawie informacji z SIM na temat możliwości realizacji poszczególnych etapów przedsięwzięcia, z uwzględnieniem znajomości czasu trwania procesu budowlanego. Szczegółowe parametry lokali mieszkalnych: metraż, liczba pokoi, standard wykończenia miały zostać ustalone przy opracowaniu dokumentacji projektowej, która miała być przedstawiona do konsultacji Gminie.

(akta kontroli str. 494-500, 506-516)

Zgodnie z art. 33p ust. 1 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa objęcie udziałów lub akcji w SIM, z wykorzystaniem wsparcia Funduszu, stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej. Do usług publicznych zastosowanie znajdują przepisy decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r., określające jakie elementy powinien zawierać akt powierzenia wykonywania usługi. Umowa z SIM nie uwzględniała elementów wskazanych w motywie 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r., co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

2.3. Z wyjaśnień Wójta wynikało, że za monitorowanie realizacji inwestycji prowadzonej w Gminie przez SIM był odpowiedzialny Kierownik Referatu Inwestycji, będący jednocześnie Przedstawicielem Gminy w Radzie Nadzorczej SIM, a terminowość realizacji inwestycji była weryfikowana przez tego Przedstawiciela podczas posiedzeń Rady.

W udostępnionych w Urzędzie protokołach z posiedzeń Rady Nadzorczej SIM znajdują się zapisy potwierdzające aktywność Przedstawiciela Gminy w zakresie monitorowania realizacji ww. inwestycji w Gminie¹⁷.

(akta kontroli str. 528-530, 740-863)

Prezes SIM 4 lipca 2023 r. poinformował Wójta o upływającym 10 sierpnia 2023 r. terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wnosząc o złożenie do Ministra Rozwoju i Technologii wniosku o zgodę na wydłużenie ww. terminu.

Gmina 19 lipca 2023 r. złożyła do Ministra Rozwoju i Technologii wniosek o wyrażenie zgody na wydłużenie o 12 miesięcy terminów na realizację usługi publicznej i rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Wniosek uzasadniono trwającymi procedurami administracyjnymi, związanymi z przeniesieniem prawa własności działki 437 obręb 0006 Skowarcz i włączeniem jej do zasobu nieruchomości SIM. Minister Rozwoju i Technologii 11 sierpnia 2023 r. wyraził zgodę na wydłużenie terminu na rozpoczęcie świadczenia usługi publicznej do 10 sierpnia 2030 r. oraz terminu na rozpoczęcie realizacji inwestycji do 10 sierpnia 2024 r.

W związku z ww. zgodą Gmina 21 sierpnia 2023 r. wystąpiła do SIM o przygotowanie aneksu do umowy z SIM. Aneks zawarto 21 czerwca 2024 r.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że w natłoku zadań przypisanych do stanowiska ds. inwestycji nie podjęto natychmiastowych czynności związanych z aneksowaniem ww. umowy.

Gmina 21 czerwca 2024 r. złożyła wniosek do Ministra Rozwoju i Technologii o zgodę na wydłużenie o kolejne 12 miesięcy terminów na realizację usługi publicznej i rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia. Minister Rozwoju i Technologii 27 czerwca 2024 r. nie wyraził zgody na dalsze przedłużanie ww. terminów, wskazując, że Gmina uzyskała już zgodę na przedłużenie terminów 11 sierpnia 2023 r.

Wójt wyjaśnił, że wniosek z 21 czerwca 2024 r. złożono zapobiegawczo, aby nowy Zarząd SIM miał więcej czasu na realizację zapisów umowy.

(akta kontroli str. 528-530, 561-577)

¹⁷ Protokoły nr: 1/2022 z 17 stycznia 2022 r., 5/2022 z 29 marca 2022 r., 11/2022 z 25 lipca 2022 r., 6/2023 z 22 maja 2023 r., 10/2023 z 21 sierpnia 2023 r., 3/2024 z 11 marca 2024 r.

Wnioski Gminy o przedłużanie ww. terminów uzasadniane były trwającą procedurą administracyjną związaną z przeniesieniem własności gruntów i włączeniem ich do zasobu nieruchomości służących realizacji zadań SIM. Gmina jako teren realizacji inwestycji wskazała działkę nr 437 w miejscowości Ostrowite obręb Skowarcz, stanowiącą własność Skarbu Państwa, do której prawa właścicielskie wykonywał KOWR. Wójt 23 grudnia 2021 r. wystąpił do KZN o przejęcie ww. działki, celem przekazania jej na rzecz SIM. Przekazanie działki KZN nastąpiło 21 grudnia 2022 r. KZN rozpoczął procedurę uzyskania zgody ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego na objęcie udziałów w SIM za wkład niepieniężny – aport w postaci ww. działki. 9 maja 2023 r. zawarto pomiędzy KZN a SIM porozumienie w zakresie udostępnienia działki 437 dla potrzeb wykonania prac koncepcyjnych i projektowych oraz przygotowania nieruchomości do rozpoczęcia realizacji inwestycji na cele mieszkaniowe. Z uwagi na wskazywanie przez Prezesa SIM w korespondencji z KZN, że działka nie jest działką mieszkaniową, Prezes KZN 13 marca 2024 r. wystąpił do SIM o zajęcie ostatecznego stanowiska w kwestii jej aportu. Prezes SIM 25 marca 2024 r. poinformował KZN, że do czasu zmiany zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istnieje wysokie ryzyko nieuzyskania pozwolenia na budowę, przez co nie może podpisać protokołu uzgodnień w sprawie aportu działki. Rozbieżność stanowisk Prezesa SIM i Wójta w zakresie interpretacji zapisów obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działki nr 437 oraz wielkości i rodzaju zabudowy mieszkaniowej planowanej do realizacji¹⁸, skutkowałą niepodejmowaniem działań przez SIM zmierzających do aportu działki i rozpoczęcia inwestycji.

Zgodnie z obowiązującym na dzień zakończenia kontroli miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego fragmentu obrębu geodezyjnego Skowarcz, przyjętym uchwałą Nr II/25/06 Rady Gminy Pszczółki z dnia 6 grudnia 2006 r., działka 437 została przeznaczona pod tereny zabudowy usług publicznych i usług oświaty (Karta terenu 43.U,UO), na której dopuszczalną formą zabudowy i zagospodarowania terenu są budynki mieszkalne wolnostojące jednorodzinne przeznaczone dla właścicieli lub zarządców nieruchomości.

(akta kontroli str. 408-426, 444-445, 578-642, 1140-1143)

Zgodnie ze stanowiskiem Ministra Rozwoju i Technologii¹⁹ do zawarcia umowy z SIM i rozpoczęcia realizacji inwestycji poprzez sporządzenie projektu zagospodarowania terenu nie jest wymagane posiadanie nieruchomości dla której sporządzany jest projekt.

W celu dotrzymania określonego w umowie z SIM terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (do 10 sierpnia 2024 r.) 18 lipca 2024 r. SIM podpisała umowę na wykonanie zgodnie z ww. miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Projektu Zagospodarowania Terenu dla zadania „Budowa osiedla zabudowy mieszkaniowej na działce nr 437, obręb Skowarcz, gmina Pszczółki” z terminem realizacji do 9 sierpnia 2024 r. Opracowanie miało uwzględniać budowę ośmiu budynków dwulokalowych. Wykonawca 8 sierpnia 2024 r. przedłożył SIM ww. Projekt Zagospodarowania Terenu.

(akta kontroli str. 319-321, 528-560, 578-642)

¹⁸ SIM założyła realizację na przedmiotowym terenie 2 budynków o 3 kondygnacjach nadziemnych łącznie z 48 lokalami mieszkalnymi, Gmina planowała realizację 8 budynków dwukondygnacyjnych dwulokalowych.

¹⁹ Pismo DM-V.732.52.2023 z 17 lutego 2023 r.

2.4. Gmina informację o zawarciu umowy z SIM przekazała Ministrowi Rozwoju i Technologii oraz Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej 6 marca 2023 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 33p ust. 2a ustawy o rozwoju mieszkalnictwa. Pismo nie zawierało załączników. Przekazana informacja, niezgodnie z ww. przepisem, nie zawierała informacji odnośnie rodzaju, planowanego terminu rozpoczęcia i okresu realizacji usługi publicznej oraz planowanego terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii 4 kwietnia 2023 r. pocztą elektroniczną wystąpiło o uzupełnienie ww. informacji. W systemach elektronicznych Urzędu nie odnaleziono odpowiedzi na ten wniosek, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 643-653, 667-668, 669-671)

Gmina nie przekazywała informacji, o których mowa w art. 33p ust. 2b i art. 33pa ust. 4 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa, dotyczących rozpoczęcia realizacji usługi publicznej oraz umorzenia udziałów objętych w SIM, w związku z niezaisnieniem przesłanek do realizacji tych obowiązków informacyjnych.

2.5. Minister Rozwoju i Technologii nie występował do Gminy o udzielenie informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej lub realizacji inwestycji w formule SIM.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, w związku z udzielonym wsparciem z Funduszu, 19 stycznia 2024 r. wystąpiło do Gminy powołując się na art. 33p ust. 2a i art. 33p ust. 2b ustawy o rozwoju mieszkalnictwa o wypełnienie udostępnionego on-line kwestionariusza²⁰.

W wypełnionym 14 lutego 2024 r. przez głównego specjalistę ds. inwestycji gminnych kwestionariuszu niezgodnie ze stanem faktycznym wskazano datę objęcia przez Gminę udziałów w SIM (27 września 2021 r. zamiast 28 września 2021 r.), datę zawarcia umowy z SIM (28 września 2021 r. zamiast 7 lutego 2023 r.) oraz planowany okres realizacji usługi publicznej (10 lat, podczas gdy w umowie wskazano, że okres realizacji usługi publicznej to okres, przez który SIM będzie eksploatować inwestycję na zasadach najmu zgodnie z przepisami ustawy o rozwoju mieszkalnictwa), co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 651-671)

2.6.1. W Gminie przyjęto regulacje wewnętrzne dotyczące zasad nadzoru nad spółkami z udziałem Gminy²¹.

Wójt wyjaśnił, że:

- zgodnie z ww. zasadami nadzór formalny nad SIM sprawował Zastępca Wójta, nadzór finansowy Skarbnik Gminy, nadzór merytoryczny Kierownik

²⁰ Kwestionariusz dotyczył informacji w zakresie nazwy przedsięwzięcia, nazwy podmiotu realizującego inwestycję, planowanej liczby mieszkań, wysokości otrzymanego wsparcia, daty wpływu środków na rachunek Gminy, daty objęcia przez Gminę udziałów w SIM, daty zawarcia umowy z SIM, planowanych terminów rozpoczęcia realizacji usługi publicznej i rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, planowanego okresu realizacji usługi publicznej, zgody Ministra Rozwoju i Technologii na wydłużenie terminów, daty wynikającej ze zgody Ministra Rozwoju i Technologii oraz rozpoczęcia realizacji usługi publicznej w tym daty realizacji usługi publicznej i liczby udostępnionych lokali mieszkalnych.

²¹ Zarządzenie Wójta nr 113/21 z 31 grudnia 2021 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy (dalej: „Zasady nadzoru właścicielskiego”).

- Referatu Inwestycji i jednocześnie Przedstawiciel Gminy w Radzie Nadzorczej SIM oraz główny specjalista ds. inwestycji gminnych;
- Kierownik Referatu Inwestycji w sposób ciągły weryfikował stan inwestycji planowanej przez SIM uzyskując informacje podczas posiedzeń jej Rady Nadzorczej. Wszelkie informacje na temat działań w zakresie planowanej inwestycji były niezwłocznie przekazywane Wójtowi. Ponadto Kierownik Referatu Inwestycji brał czynny udział w zespołach kontrolujących działalność SIM i o stwierdzonych nieprawidłowościach informował przełożonych.

Zastępca Wójta wyjaśnił, że czynności nadzorcze wykonywał uczestnicząc w Zgromadzeniach Wspólników SIM, a także pozyskując informacje z korespondencji urzędowej oraz bezpośrednio od Wójta i Kierownika Referatu Inwestycji. Posiadał wiedzę o nieprawidłowościach w zakresie funkcjonowania SIM w związku z czynnym udziałem przedstawicieli Gminy w kontroli Spółki.

Skarbnik Gminy wyjaśnił, że w ramach nadzoru nad SIM dokonał analizy jej sprawozdań finansowych, nie ustalając nieprawidłowości, nie pozyskał również informacji w zakresie nieprawidłowości w funkcjonowaniu SIM.

Kierownik Referatu Inwestycji wyjaśnił, że w ramach nadzoru merytorycznego jako Przedstawiciel Gminy brał udział w posiedzeniach Rady Nadzorczej SIM oraz kontrolach prowadzonych w SIM.

Główny Specjalista ds. inwestycji gminnych wyjaśnił, że w ramach czynności nadzorczych wykonywał jedynie czynności administracyjno-techniczne związane z obiegiem korespondencji tj. skanowanie, wpinanie do akt, przekazywanie korespondencji zwierzchnikowi.

(akta kontroli str. 436-438, 465-467, 494-497, 669-674, 678-711, 719-721, 731-736)

2.6.2. a) Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa, Gmina skorzystała z uprawnienia do wprowadzenia swojego przedstawiciela do składu Rady Nadzorczej SIM.

Na podstawie art. 215 § 2 ksh²² w § 17 ust. 2 umowy z 28 września 2021 r.²³. (dalej: „umowa spółki”) określono, że Gmina posiada uprawnienie do powołania i odwołania jednego Członka Rady Nadzorczej SIM.

Zgodnie z § 8 Zasad nadzoru właścicielskiego Wójt 5 listopada 2021 r. złożył oświadczenie, na mocy którego na Członka Rady Nadzorczej SIM powołał Przedstawiciela Gminy.

Przedstawiciel Gminy spełniał wymogi, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁴ w związku z art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej²⁵ z wyłączeniem wymogu posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Posiadał wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa, wymagany staż pracy oraz ukończone studia podyplomowe Master of Business Administration na poziomie Executive²⁶. Na potwierdzenie

²² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.).

²³ Umowa powołująca SIM zawarta 28 września 2021 r. aktem notarialnym Rep. A nr 7349/2021.

²⁴ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 poz. 125, ze zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679). Zgodnie z ww. przepisem z określonych w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym wymogów wyłączono wymóg posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych.

²⁶ Ukończone 27 czerwca 2021 r. w Collegium Humanum Szkoły Głównej Menadżerskiej w Warszawie.

spełnienia ww. warunków Przedstawiciel Gminy złożył oświadczenie kandydata na Członka Rady.

Z wyjaśnień Wójta i Przedstawiciela Gminy wynikało, że Przedstawiciel Gminy nie był Członkiem innych rad nadzorczych (art. 10c ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 6 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej²⁷).

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że Przedstawiciel Gminy był zatrudniony w Urzędzie od 2001 r. na stanowisku kierownika Referatu Inwestycji i miał szeroką wiedzę w zakresie możliwości realizacji wszelkich inwestycji, jak również nadzorował obszar dotyczący mieszkalnictwa komunalnego.

(akta kontroli str. 360-399, 494-497, 683-739)

2.6.2. b) Przedstawiciel Gminy uczestniczył w 30 z 42 posiedzeń Rady Nadzorczej SIM, które odbyły się od jej pierwszego posiedzenia (15 listopada 2021 r.) do 30 lipca 2024 r., a jego aktywność odnotowano w protokołach z 21 posiedzeń Rady Nadzorczej udostępnionych Członkom Rady w folderze One Drive.

Podczas posiedzeń Rady Nadzorczej SIM Przedstawiciel Gminy:

- zadawał obecnemu na posiedzeniach Prezesowi Zarządu SIM pytania dotyczące realizacji inwestycji dotyczącej budowy mieszkań w Gminie Pszczółki, z uwzględnieniem działań dotyczących pozyskania działki pod inwestycję²⁸ (podczas sześciu posiedzeń);
- zgłaszał uwagi do projektów planu inwestycyjnego, planów rzeczowo finansowych i strategii SIM²⁹ (podczas pięciu posiedzeń);
- zabierał głos w sprawie wydatków Zarządu SIM, w tym zawyżonych kosztów wynagrodzeń pracowników SIM³⁰ (podczas pięciu posiedzeń);
- brał czynny udział jako Członek zespołu kontrolnego w kontroli prowadzonej w SIM przez Wspólników na podstawie art. 212 § 1 ksh (od 13 do 28 czerwca 2022 r.) co opisano w punkcie 2.6.2.e) wystąpienia oraz w kontroli prowadzonej przez Radę Nadzorczą na podstawie art. 219 § 4 ksh oraz § 5 Regulaminu Rady Nadzorczej SIM (od 28 lipca 2022 r. do 31 stycznia 2023 r.), co opisano poniżej.

(akta kontroli str. 740-863, 903-972)

Przedstawiciel Gminy brał udział w posiedzeniach Rady Nadzorczej SIM podczas których m.in.:

- zaopiniowano pozytywnie projekty uchwał Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM dotyczące rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdań Zarządu SIM z działalności Spółki za pierwszy rok obrotowy (obejmujący okres od 28 września 2021 r. do 31 grudnia 2022 r.) oraz za okres od 1 stycznia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Przedstawiciel Gminy z uwagi na rozbieżności w kwotach wynagrodzeń Zarządu w planie rzeczowo finansowym i sprawozdaniu Zarządu wstrzymał się od głosu w przypadku zaopiniowania uchwały dotyczącej sprawozdania za pierwszy rok obrotowy;

²⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2023 r., poz. 1090).

²⁸ Na posiedzeniach z 17 stycznia 2022 r., 29 marca 2022 r., 25 lipca 2022 r., 22 maja 2023 r., 21 sierpnia 2023 r. i 11 marca 2024 r.

²⁹ Na posiedzeniach z 31 stycznia 2022 r., 4 lutego 2022 r., 23 maja 2022 r., 2 czerwca 2022 r. i 27 czerwca 2023 r.

³⁰ Na posiedzeniach z 30 stycznia 2023 r., 20 marca 2023 r., 24 kwietnia 2023 r., 11 marca 2024 r. i 4 lipca 2024 r.

- zaopiniowano pozytywnie projekty uchwał Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM dotyczące rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdań finansowych SIM za pierwszy rok obrotowy oraz za okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Przedstawiciel Gminy wstrzymał się od głosu przy opiniowaniu uchwały za pierwszy rok obrotowy;
- zaopiniowano pozytywnie projekty uchwał Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM dotyczące podziału zysku SIM za pierwszy rok obrotowy oraz za okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Przedstawiciel Gminy głosował za pozytywnym zaopiniowaniem ww. uchwał;
- przyjęto sprawozdania z działalności Rady Nadzorczej za pierwszy rok obrotowy oraz za okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Przedstawiciel Gminy głosował za pozytywnym zaopiniowaniem ww. uchwał. Z ww. sprawozdań wynikało, że w okresie sprawozdawczym Rada Nadzorcza oceniała bieżącą sytuację finansową i analizowała dokumenty finansowe Spółki oraz sprawowała stałą kontrolę nad działaniami podejmowanymi przez Zarząd. W pierwszym okresie funkcjonowania Spółki Rada Nadzorcza skupiła się na kwestiach związanych z ukonstytuowaniem się Zarządu oraz nad dokumentami strategicznymi tj. planem inwestycyjnym, strategią działania i planem rzeczowo finansowym;
- uczestniczył jako oddelegowany od 28 lipca 2022 r. Członek Rady Nadzorczej w przeprowadzonej przez Radę kontroli w Spółce, w wyniku której zarekomendowano Zarządowi:
 - wprowadzenie regulaminu delegacji dla pracowników określającego min. zasady w zakresie rozpoczęcia miejsca delegacji,
 - uregulowanie korzystania przez Członka zarządu z samochodu służbowego do celów prywatnych,
 - wprowadzenie regulaminu zatrudniania i wynagradzania pracowników,
 - doprecyzowanie zasad opisywania i zatwierdzania dowodów księgowych,
 Ponadto wskazano na:
 - niezasadność poniesienia wydatku na telefon służbowy dla Prezesa w kwocie ok 4,7 tys. zł,
 - brak uzasadnienia wydatków w kwocie ok 12,0 tys. zł związanych z uczestnictwem w Forum Ekonomicznym w Karpaczu,
 - rozbieżności pomiędzy zaakceptowaną przez Radę kwotą przeznaczoną na zakup samochodu służbowego a faktycznie wydatkowaną.
 (akta kontroli str. 750-768, 880-885, 911-972, 979-1032)

2.6.2. c) Zgodnie z § 19 umowy spółki Zarząd SIM mógł składać się z od jednego do czterech Członków powoływanych przez Radę Nadzorczą SIM na wspólną czteroletnią kadencję. Kandydatów na Członków Zarządu mogli wskazać KZM (do dwóch członków w ramach osobistego uprawnienia) i gminy (do dwóch Członków w ramach przysługującego gminom wspólnie uprawnienia). KZN uprawniony był do wskazania spośród Członków Zarządu jego Prezesa.

Rada Nadzorcza SIM powoływała, zgodnie z art. 10a ust 6 ustawy o gospodarce komunalnej, Zarząd SIM, który w okresie objętym kontrolą był jednoosobowy.

Wójt zrealizował obowiązek określony w art. 10a ust 7 ustawy o gospodarce komunalnej uczestnicząc w Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników 28 września 2021 r., na którym podjęło jednogłośnie uchwały w sprawie: określenia wymogów, jakie musi spełniać kandydat na Członka Zarządu SIM oraz uchwalenia Regulaminu postępowania kwalifikacyjnego na Członka Zarządu

pierwszej kadencji. Wymogi określone dla Członka Zarządu były zgodne z art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym³¹.

W Regulaminie, poza wskazaniem warunków jakie musi spełnić Członek Zarządu, wskazano że spośród kandydatów, którzy spełnili wymagania formalne i uzyskali pozytywną ocenę podczas rozmowy kwalifikacyjnej Rada Nadzorcza SIM do Zarządu SIM wybiera jedną albo dwie osoby i powołuje na Prezesa osobę, która uzyskała pozytywną opinię KZN.

Ponadto Zgromadzenie Wspólników, przy udziale Wójta, 30 marca 2022 r. jednogłośnie przyjęło Regulamin Postępowania Kwalifikacyjnego na Członka Zarządu, określający zasady postępowania kwalifikacyjnego i warunki jakie powinien spełniać kandydat.

(akta kontroli str. 360-399, 817-819, 886-887, 890-896, 1033-1074, 1118-1127)

2.6.2. d) Wójt uczestniczył 28 września 2021 r. w Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników SIM, podczas którego w obecności wszystkich wspólników w głosowaniu jawnym przyjęto (niejednogłośnie) uchwały w sprawie ustalenia:

- maksymalnej wysokości wynagrodzenia dla Członków Zarządu SIM oraz określenia prawa do świadczeń dodatkowych i maksymalnej wysokości tych świadczeń przysługujących Członkom Zarządu SIM (1 102 830 udziałów za, 60 000 udziałów przeciw) – dalej: „uchwała nr 10/2021”;

W ww. uchwale m.in.:

- określono, że wynagrodzenie całkowite Członka Zarządu SIM składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe i części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy Spółki. Część stałą ustalono w wysokości odmiennej od wskazanej w art. 4 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 2 i 5 tej ustawy. W uzasadnieniu wskazano, że SIM jest podmiotem nowotworzonym, a zakres planowanych inwestycji i wielkość planowanego zasobu mieszkaniowego uzasadniają podwyższenie wynagrodzenia w części stałej.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że z uwagi na upływ czasu nie pamięta w jaki sposób głosował nad przedmiotową uchwałą, wskazał jednak, że najprawdopodobniej głosował przeciw, dlatego nie opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej uzasadnienia oddania głosu za uchwałą nr 10/2021 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM z dnia 28 września 2021 r. ustalającą wysokość części stałej wynagrodzenia Członka Zarządu SIM wyższą niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń.

- ustalono ogólnie cele zarządcze jako realizację planów strategicznych SIM oraz dodatkowe cele zarządcze do wykonania, warunkujące możliwość otrzymania części zmiennej wynagrodzenia po spełnieniu warunków określonych w art. 4 ust. 9 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. Upoważniono także Radę Nadzorczą SIM do opracowania szczegółowych celów zarządczych, wag dla tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczenia.

Rada Nadzorcza SIM uchwaliła cele zarządcze dla Członków Zarządu: na 2022 r. uchwałą nr 55/2022 z 19 września 2022 r.³² i na 2023 r. uchwałą

³¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2024, poz.125).

³² W posiedzeniu Rady Nadzorczej SIM 19 września 2022 r. nie uczestniczył Przedstawiciel Gminy.

nr 18/2023 z 24 kwietnia 2023 r. (nie ustalono celów zarządczych na 2024 r.). Cele odnosiły się do ogólnej działalności SIM, bez wskazywania inwestycji na terenie konkretnej gminy. Ustalono ich wagi oraz wartości referencyjne.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że z założenia inwestycje nie miały być realizowane jednocześnie na terenie wszystkich gmin będących współnikami, więc niemożliwe było wiązanie celów zarządczych z prawidłową realizacją przedsięwzięcia na terenie konkretnej gminy;

- upoważniono Radę Nadzorczą SIM do określenia kwotowo wynagrodzenia stałego Członka Zarządu SIM przy zachowaniu górnego przedziału trzy i pół krotności podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń.

W okresie objętym kontrolą część stała wynagrodzenia miesięcznego Członka Zarządu SIM nie przekroczyła górnego przedziału trzy i pół krotności podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń, ustalonej zgodnie z przepisami ustaw o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustaw budżetowych na lata 2020-2023³³;

- określono, że część zmienna wynagrodzenia Członka Zarządu SIM uzależniona była od poziomu realizacji celów zarządczych i nie mogła przekroczyć 25% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym (ww. wskaźnik procentowy mieścił się w granicach określonych w art. 4 ust. 5 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń), oraz że przysługiwała po spełnieniu warunków określonych w art. 4 ust. 9 ww. ustawy.

W okresie objętym kontrolą część zmienną wynagrodzenia Członka Zarządu SIM wypłacono w 2023 r., po zatwierdzeniu sprawozdania z działalności Zarządu SIM, sprawozdania finansowego oraz uzyskaniu przez Prezesa Zarządu SIM absolutorium z działalności SIM za pierwszy rok obrotowy – na podstawie uchwały Rady Nadzorczej SIM z 21 sierpnia 2023 r., w której Rada m.in. potwierdziła wykonanie przyjętych celów zarządczych i określiła 100% należnego wynagrodzenia zmiennego za 2022 r. dla Prezesa Zarządu SIM. Wysokość wypłaconej części zmiennej mieściła się w granicach określonych uchwałą nr 10/2021;

- zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 6 i art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń określono warunki i maksymalną wysokość odprawy w przypadku rozwiązania, wygaśnięcia lub zmiany umowy oraz możliwość zawarcia umowy o zakazie konkurencji. Rada Nadzorcza SIM została zgodnie z § 18 ust. 1 pkt 8 umowy SIM zobowiązana do określenia treści umowy o świadczenie usług zarządzania zawieranej z Członkami Zarządu oraz do określenia w umowie zasad udostępniania urządzeń technicznych i zasobów stanowiących mienie Spółki, w szczególności korzystania z samochodu, telefonu komórkowego z opłaconym przez SIM abonamentem, komputera przenośnego, karty debetowej z limitem miesięcznym nie wyższym niż 5,0 tys. zł;

³³ Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400), ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445), ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666).

- zasad i wysokości wynagrodzenia Członków Rady Nadzorczej SIM (922 830 udziałów za, 120 000 udziałów przeciw i 120 000 udziałów wstrzymujących się) – dalej: „uchwała nr 7/2021”. Miesięczne wynagrodzenie Członków Rady określono na poziomie nieprzekraczającym mnożników określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. W uchwale wskazano, że poszczególnym Członkom przysługuje wynagrodzenie w wysokości 0,3 podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ww. ustawy dla Przewodniczącego i Sekretarza Rady, 0,29 podstawy dla Wiceprzewodniczącego i 0,28 podstawy dla pozostałych Członków Rady. Wynagrodzenie przysługiwało bez względu na liczbę zwołanych posiedzeń, nie przysługiwało w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności, a o usprawiedliwieniu nieobecności decydowała Rada Nadzorcza.

Wójt, zastępca Wójta oraz Przedstawiciel Gminy dopuścili do naliczenia i wypłacenia wynagrodzenia w latach 2021-2023 (luty) dla Przedstawiciela Gminy (Członka Rady Nadzorczej SIM) zawyżonego o 5,8 tys. zł, poprzez brak efektywnego wykonania uprawnień właścicielskich służących eliminacji potencjalnych zagrożeń, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Protokół z ww. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM nie zawierał informacji, w jaki sposób głosowali poszczególni wspólnicy.

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że z uwagi na znaczny upływ czasu nie jest w stanie przypomnieć sobie sposobu głosowania nad ww. uchwałami oraz argumentów, jakimi kierował się w tamtym czasie oddając swój głos – najprawdopodobniej oddał głos przeciw uchwale nr 10/2021.

Wójt nie odebrał od kandydata Gminy na Członka Rady Nadzorczej SIM oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń Członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy i zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 733-736, 864-870, 888-889, 897-902, 1033-1079, 1128-1139)

2.6.2. e) Wójt nie skorzystał z uprawnień do uczestniczenia w Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników 28 czerwca 2023 r., podczas którego przyjęto uchwały w sprawie: rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu SIM rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego, podziału zysku, rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Rady Nadzorczej SIM oraz udzielenia Członkom organów SIM absolutorium za pierwszy rok obrotowy obejmujący okres od 28 września 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. Nie skorzystał również z wynikającego z § 2 ust. 2 Zasad nadzoru właścicielskiego uprawnienia do upoważnienia Zastępcy Wójta lub innej osoby do uczestnictwa w ww. Zgromadzeniu, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 707-711, 867-870, 1176-1099)

Wójt uczestniczył w Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników 26 czerwca 2024 r. podczas którego poddano pod głosowanie uchwały w sprawie:

- rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu SIM za rok obrotowy 2023. Uchwały nie podjęto (za 765 535 udziałów, przeciw 478 519 udziałów przy 698 876 udziałach wstrzymujących się). Wójt wyjaśnił, że wstrzymał się z powodu zastrzeżeń co do sposobu działania Zarządu;
- udzielenia absolutorium Prezesowi Zarządu SIM z wykonywania obowiązków za rok obrotowy 2023. Uchwały nie podjęto (za 878 407 udziałów, przeciw 677 633 udziałów przy 386 890 udziałach wstrzymujących się). Wójt wyjaśnił,

że głosował za podjęciem uchwały, gdyż mimo zastrzeżeń co do działalności Zarządu SIM, generalnie pozytywnie ocenił jego działania ;

- rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy 2023. Uchwałę podjęto o (za 1 058 407 udziałów, przy 884 523 udziałach wstrzymujących się). Wójt wyjaśnił, że głosował za podjęciem uchwały, gdyż w jego ocenie sprawozdanie zostało przygotowane w sposób rzetelny i prawidłowy przez wykwalifikowane służby księgowe;
- podziału zysku za rok obrotowy 2023. Uchwałę podjęto (za 1 942 930 udziałów). Wójt wyjaśnił, że głosował za podjęciem uchwały, gdyż przeznaczenie zysku na kapitał zapasowy gwarantowało prawidłowe wykorzystanie środków w przyszłości;
- rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Rady Nadzorczej SIM za rok 2023. Uchwałę podjęto (za 1 524 411 udziałów, przy 418 519 udziałach wstrzymujących się). Wójt wyjaśnił, że głosował za podjęciem uchwały, gdyż nie miał zastrzeżeń do działalności Rady;
- udzielenia Członkom organów SIM absolutorium z wykonania przez nich obowiązków za rok obrotowy 2023. Wójt wyjaśnił, że głosował za podjęciem uchwał, gdyż nie miał zastrzeżeń co do prawidłowości działalności poszczególnych Członków Rady Nadzorczej SIM.

(akta kontroli str. 1100-1107,1114-1117)

Na podstawie art. 212 § 1 ksh Wójt z Przedstawicielem Gminy oraz przedstawicielami Gminy Miasta Człuchów korzystając z uprawnień współnika przeprowadzili od 13 do 28 czerwca 2022 r. w SIM kontrolę. Podczas kontroli zweryfikowano dokumenty osobowe pracowników SIM, wyciągi z kont bankowych i zestawienia udostępnione przez Zarząd SIM. W jej wyniku zgłoszono zastrzeżenia co do zasadności zawieranych umów cywilnoprawnych i wysokości wynagrodzenia za poszczególne usługi, kosztów usług gastronomicznych oraz podstawy dokonania darowizny na rzecz Fundacji Instytutu Działalności Religijnej. Kontrolujący wystąpili do Zarządu SIM o udzielenie wyjaśnień kwestii wskazanych w protokole, które Prezes przedstawił 20 lipca 2022 r. Stanowisko Prezesa Zarządu SIM przesłano do wszystkich współników SIM.

(akta kontroli str. 903-972)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 33p ust. 1 ustawy o rozwoju mieszkalnictwa objęcie udziałów lub akcji w SIM, z wykorzystaniem wsparcia Funduszu, stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej. Do umowy z SIM nie wprowadzono informacji o okresie jej obowiązywania, o otrzymanej wysokości rekompensaty, opisu mechanizmu oraz wskaźników służących do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty oraz ustaleń na temat unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty, przez co naruszono motyw 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r.

Z wyjaśnień Wójta, odpowiedzialnego za podpisanie umowy, wynikało, że:

- projekt umowy został przygotowany przez SIM, a on podpisując umowę był przekonany, że projekt sporządzili prawidłowo wykwalifikowani pracownicy SIM. Ponadto umowa została sprawdzona przez radcę prawnego;
- Gmina rozpoczęła pracę nad przygotowaniem aneksu do umowy z SIM, aby dostosować jej zapisy do obowiązujących przepisów.

W ocenie NIK wyjaśnienia Wójta nie mogą zostać uwzględnione. Zawierając umowę Wójt, jako organ reprezentujący Gminę, nie powinien zawierzać innym podmiotom zgodność z przepisami prawa przedkładanych do podpisu dokumentów. Ponadto Wójt, zgodnie z art.68 ust. 2 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych³⁴, jest odpowiedzialny za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której celem jest min. zgodność działalności z przepisami prawa.

(akta kontroli str. 494-497, 871-875)

2. W przekazanym 6 marca 2023 r. Ministrowi Rozwoju i Technologii oraz Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej zawiadomieniu o zawarciu umowy z SIM nie zawarto informacji odnośnie rodzaju, planowanym terminie rozpoczęcia i okresie realizacji usługi publicznej oraz planowanym terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi, pomimo takiego obowiązku, wynikającego z art. 33p ust. 2a ustawy o rozwoju mieszkalnictwa.

Główny specjalista ds. inwestycji gminnych, odpowiedzialny za przekazanie ww. zawiadomienia, wyjaśnił, że nie przekazał powyższych danych, gdyż nie przekazano mu informacji na temat rodzaju, terminu rozpoczęcia i realizacji usługi publicznej.

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uznane, gdyż przedmiotowe dane zawarte były w treści umowy z SIM. Ponadto ww. pracownik, jak sam wyjaśnił, jako podwładny Kierownika Referatu Inwestycji w ramach nadzoru merytorycznego nad SIM wykonywał czynności administracyjno-techniczne tj. skanowanie pism, wpinanie do segregatorów, nadzór nad korespondencją, przekazywanie korespondencji zwierzchnikowi – w związku z czym miał dostęp do korespondencji i umowy z SIM.

(akta kontroli str. 643-653, 667-668, 669-671)

3. W Urzędzie nie zachowano należytej staranności w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych, związanych z otrzymanym wsparciem z Funduszu, gdyż:

- nie udzielono odpowiedzi na wniosek Ministerstwa Rozwoju z 4 kwietnia 2023 r. o uzupełnienie, informacji zawartych w zawiadomieniu z 6 marca 2023 r. o zawarciu umowy z SIM o dane wskazane art. 33p ust. 2a ustawy o rozwoju mieszkalnictwa,

Główny specjalista ds. inwestycji gminnych, odpowiedzialny za nieudzielenie ww. odpowiedzi wyjaśnił, że przyczyną tego stanu było nieprzekazanie mu informacji na temat rodzaju, terminu rozpoczęcia i realizacji usługi publicznej.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że na przeoczenie i nieudzielenie ww. odpowiedzi miała wpływ wysoka absencja w pracy w kwietniu 2023 r. głównego specjalisty ds. inwestycji gminnych, oraz jego bezpośredniego przełożonego (Kierownika Referatu Inwestycji).

Powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uznane, gdyż ww. dane zawarte były w treści umowy z SIM, do której miał dostęp.

(akta kontroli str. 643-653, 667-668, 669-671)

- w przekazanym 14 lutego 2024 r. Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej kwestionariuszu (przesłanym do wypełnienia przez to Ministerstwo 19 stycznia 2024 r. w związku z udzielonym wsparciem

³⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

z Funduszu) błędnie wskazano: datę objęcia przez Gminę udziałów w SIM (27 września 2021 r. zamiast 28 września 2021 r.), datę zawarcia umowy z SIM (28 września 2021 r. zamiast 7 lutego 2023 r.) oraz planowany okres realizacji usługi publicznej (10 lat, podczas gdy w umowie z SIM wskazano, że okres realizacji usługi publicznej to okres, przez który Spółka będzie eksploatować inwestycję na zasadach najmu zgodnie z przepisami ustawy o rozwoju mieszkalnictwa).

Główny specjalista ds. inwestycji gminnych, odpowiedzialny za przekazanie ww. informacji wyjaśnił, że nie jest w stanie podać przyczyny wskazania w kwestionariuszu błędnych danych.

(akta kontroli str.651-671)

4. Wójt nie odebrał od kandydata Gminy na Członka Rady Nadzorczej SIM oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w spółce wynagrodzeń Członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń. Stanowiło to naruszenie art. 2 ust. 2 pkt 2 w ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń.

Wójt, odpowiedzialny zgodnie z § 8 Zasad nadzoru właścicielskiego za wskazanie kandydata na Członka Rady Nadzorczej, wyjaśnił że nie przyjął opisanego wyżej oświadczenia, nie wskazując przyczyn odstąpienia od tego obowiązku.

(akta kontroli str. 731-736, 867-870, 888-889, 897-902)

5. W okresie objętym kontrolą stwierdzono przypadki niezachowania należytej staranności w sprawowaniu przez przedstawicieli Gminy nadzoru właścicielskiego nad SIM, gdyż:

- Wójt oraz Zastępca Wójta dopuścili do naliczenia i wypłacenia wynagrodzenia w latach 2021-2023 (luty) dla Przedstawiciela Gminy w SIM (Członka Rady Nadzorczej SIM) w kwocie zawyżonej o 5,8 tys. zł, czym naruszyli postanowienia § 3 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 oraz § 3 ust. 2 Zasad nadzoru właścicielskiego³⁵. Brak w odpowiednim czasie kontroli prawidłowości naliczania wynagrodzeń w SIM miał, zdaniem NIK, wpływ na naruszenie w tej Spółce przepisów ustaw o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustaw budżetowych³⁶, polegające na niezastosowaniu się do obowiązku zamrożenia podstawy wymiaru wynikającego z przepisów ustaw o budżetach na poziomie ustalonym dla 2017 r.

Wójt wyjaśnił, że Przedstawiciel Gminy w Radzie Nadzorczej SIM poinformował go o nieprawidłowościach w naliczaniu wynagrodzeń dla Członków Rady Nadzorczej SIM podczas bezpośredniego spotkania, najprawdopodobniej w trzecim kwartale 2023 r. Od 19 września 2023 r. do 1 marca 2024 r. Przedstawiciel Gminy był nieobecny w pracy, w związku z powyższym nie miał możliwości podjęcia z nim rozmowy. Przedmiotową kwestię poruszono najprawdopodobniej w pierwszym kwartale 2024 r. po Walnym Zgromadzeniu Wspólników SIM. Przedstawiciel SIM

³⁵ Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4, 5 i 6 do zasad tych należy m.in. efektywne korzystanie z uprawnień właścicielskich i wykorzystywanie linii komunikacji poprzez Członków Rad Nadzorczych, w celu uzyskania informacji o sytuacji operacyjno-finansowej służącej eliminacji potencjalnych zagrożeń oraz sprawnego wykonywania zadań nadzorczych, posiadanie dostatecznej informacji o sytuacji finansowej spółek, zdarzeniach w nich zachodzących, a także racjonalne wykorzystywanie zasobów majątkowych dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań. W § 3 ust. 2 Zasad natomiast wskazano, że nadzór nad funkcjonowaniem zarządów spółek sprawują Rady Nadzorcze stanowiące organ spółki, których Członkowie zostali powołani przez Walne Zgromadzenie Wspólników.

³⁶ Patrz przypis nr 33.

poinformował, że do Członków Rady Nadzorczej SIM wystosowano wnioski o zwrot nadpłaconych środków oraz że przeciwko biuru rachunkowemu prowadzącemu księgowość SIM wniesiono pozew o odszkodowanie za stwierdzone nieprawidłowości.

Z wyjaśnień Zastępcy Wójta wynikało, że Przedstawiciel Gminy nie informował go o nieprawidłowościach związanych z naliczaniem wynagrodzeń dla Członków Rady Nadzorczej SIM i nie posiadał wiedzy na temat nieprawidłowego naliczania wynagrodzeń.

Przedstawiciel Gminy w Radzie Nadzorczej SIM wyjaśnił, że o wszelkich nieprawidłowościach w SIM, w tym związanych z naliczaniem wynagrodzeń informował Wójta i Zastępcę Wójta. W piśmie z 2 lutego 2024 r. przesłanym do SIM w sprawie zwrotu części wypłaconego wynagrodzenia Przedstawiciel Gminy wskazał, że był przekonany o prawidłowym działaniu Spółki w zakresie wypłaty wynagrodzenia, a otrzymane środki wydatkował i nimi nie dysponuje.

Niepodejmowanie przez Wójta i Zastępcę Wójta działań w kwestii nieprawidłowego naliczania wynagrodzeń dla Członków Rady Nadzorczej SIM, a także w kwestii zobowiązania Przedstawiciela Gminy do zwrotu nienależnie wypłaconych środków stanowi naruszenie obowiązku podejmowania działań mających na celu ukształtowanie i stosowanie w spółce zasad wynagradzania określonych ustawą (art. 2 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń).

Ponadto niedokonanie przez Przedstawiciela Gminy zwrotu nienależnie wypłaconego wynagrodzenia nosi znamiona naruszenia art. 214¹ §1 ksh poprzez niedochowanie lojalności wobec SIM.

(akta kontroli str.675-677, 731-736,871-875)

- Wójt nie skorzystał z uprawnień do uczestniczenia w zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników SIM, które odbyło się 28 czerwca 2023 r. Nie skorzystał również z uprawnienia wskazanego w § 2 ust. 2 Zasad nadzoru właścicielskiego, tj. upoważnienia Zastępcy Wójta lub innej osoby do uczestnictwa w tym zgromadzeniu.

Wójt wyjaśnił, że nie uczestniczył w ww. zgromadzeniu z uwagi na ważne obowiązki służbowe związane z koniecznością obecności w Kancelarii Notarialnej w Pruszczu Gdańskim. Nie upoważnił też do udziału w zgromadzeniu Zastępcy Wójta z uwagi na jego nieobecność (przebywanie na wcześniej zaplanowanym urlopie).

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, gdyż zgodnie z § 2 ust. 2 Zasad nadzoru właścicielskiego Wójt ma prawo upoważnienia do udziału w zgromadzeniu innej osobę w formie pełnomocnictwa.

OCENA CZĄSTKOWA

Umowę z SIM na realizację inwestycji i usługi publicznej, zawierającą elementy wskazane w ustawie o rozwoju mieszkalnictwa, zawarto w określonym przepisami terminie. Nie ujęto w niej jednak informacji o okresie jej obowiązywania, otrzymanej wysokości rekompensaty, opisu mechanizmu oraz wskaźników służących do obliczania, kontrolowania i przeglądu wysokości rekompensaty oraz ustaleń na temat unikania i odzyskiwania nadwyżek rekompensaty, przez co naruszono motyw 12 i art. 4 lit. a, d, e i f decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. W Urzędzie co do zasady wywiązywano się z obowiązków informacyjnych, związanych z otrzymanym z Funduszu wsparciem, jednak przekazywane dane były niekompletne lub nierzetelne.

Gmina złożyła do Ministra Rozwoju i Technologii wniosek i uzyskała zgodę na wydłużenie o 12 miesięcy terminów na realizację usługi publicznej i rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Wniosek uzasadniono trwającymi procedurami administracyjnymi, związanymi z przeniesieniem prawa własności działki 437 obręb 0006 Skowarcz i włączeniem jej do zasobu nieruchomości SIM. Do zakończenia czynności kontrolnych, pomimo upływu ponad trzech lat od otrzymania środków z Funduszu nie nastąpił aport nieruchomości, nie uzyskano pozwolenia na budowę, opracowano jedynie projekt zagospodarowania terenu.

Wójt powołał przedstawiciela Gminy do Rady Nadzorczej SIM, jednak nie dopełnił obowiązku odebrania od kandydata na to stanowisko oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w SIM wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą o kształtowaniu wynagrodzeń. Przedstawiciel Gminy aktywnie uczestniczył w posiedzeniach Rady Nadzorczej, uczestniczył również z Wójtem w kontroli SIM, a wprowadzone w Urzędzie Zasady nadzoru właścicielskiego pozwalały na pozyskiwanie aktualnych informacji o stanie realizacji inwestycji na terenie Gminy. Stwierdzono jednak przypadki niezachowania należytej staranności w sprawowaniu przez przedstawicieli Gminy nadzoru właścicielskiego nad SIM, polegające na dopuszczeniu do naliczenia i wypłacenia Przedstawicielowi Gminy w Radzie Nadzorczej SIM wynagrodzenia w latach 2021-2023 (luty) w kwocie zawyżonej o 5,8 tys. zł, a także nieuczestniczeniu przez Wójta w Zwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników SIM, które odbyło się 28 czerwca 2023 r. i nie skorzystaniu z uprawnienia do upoważnienia innej osoby do uczestnictwa w tym Zgromadzeniu.

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 wnioski:

Wnioski

1. Zapewnienie dokumentowania analiz przeprowadzanych w Urzędzie.
2. Podjęcie działań w celu dostosowania umowy z SIM do wymogów decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. w związku z udzieloną spółce rekompensatą z tytułu świadczenia usługi publicznej.
3. Uzupełnienie przekazanego 6 marca 2023 r. Ministrowi Rozwoju oraz Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej zawiadomienia o zawarciu umowy z o SIM pełne informacje, przewidziane przepisem art. 33p ust. 2a ustawy o rozwoju mieszkalnictwa
4. Wyeliminowanie przypadków niezachowania należytej staranności przy realizacji obowiązków informacyjnych Gminy, związanych z otrzymanym z Funduszu wsparciem.
5. Realizację ustawowego obowiązku odebrania od przedstawiciela Gminy w Radzie Nadzorczej SIM oświadczenia o przyjęciu obowiązku kształtowania w Spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego.
6. Wyeliminowanie przypadków niezachowania należytej staranności w sprawowaniu przez przedstawicieli Gminy nadzoru właścicielskiego nad SIM, w tym podjęcie działań w ramach tego nadzoru, zmierzających do odzyskania przez SIM nienależnie wypłaconych wynagrodzeń dla Członków Rady Nadzorczej.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Gdańsk, 21 października 2024 r.

Kontrolerzy

Anna Koszykowska

Główny specjalista kontroli
państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up. p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

podpis

Aneta Geizler

Starszy inspektor kontroli
państwowej

