



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W KATOWICACH

LKA. 410.10.1.2024

Pani
Ewelina Stobiecka
Wójt Gminy Miedźno
Urząd Gminy Miedźno
ul. Ułańska 25
42-120 Miedźno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/091 „Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Miedźno ¹ , ul. Ułańska 25 42-120 Miedźno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewelina Stobiecka, Wójt Gminy Miedźno, od dnia 7 maja 2024 r. Do dnia 6 maja 2024 r. Wójtem Gminy Miedźno był Piotr Derejczyk
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa ² . 2. Określenie warunków wykonania przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe w danej gminie inwestycji mieszkaniowych oraz nadzór i sprawozdawczość dotyczące wykorzystania otrzymanego na ten cel wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	1. Bogusław Gębica, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/89/2024 z 10 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Dalej: Urząd, albo UG Miedźno.

² Dalej: Fundusz, albo RFRM.

³ 23 sierpnia 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina pozyskała wsparcie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie objęcia udziałów w nowoutworzonej spółce SIM Śląsk Północ w Lublińcu⁶ w łącznej wysokości 4,418 tys. zł, na podstawie kompletnych i prawidłowo złożonych wniosków. Przed przystąpieniem do tej Spółki w Urzędzie nie przeprowadzono analiz dotyczących zapotrzebowania na mieszkania w formule budownictwa społecznego współfinansowanego z Funduszu, ich metrażu, wyposażenia oraz możliwości ponoszenia opłat przez przyszłych najemców, uwzględniającej szacowaną wysokość czynszu oraz poziom zamożności gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie w Gminie. W konsekwencji przystępując do SIM Gmina nie posiadała rozeznania, co do wielkości faktycznego zapotrzebowania na wynajem mieszkań społecznych w formule SIM, przez co istnieje ryzyko, że mimo zaangażowania zasobów Gminy, potrzeby mieszkaniowe w Gminie nie zostaną zaspokojone na właściwym poziomie.

Gmina terminowo zawarła ze Spółką umowę o realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego pn. „Akcyjowa Ostoja” w miejscowości Ostrowy nad Okszą⁷, po objęciu udziałów z wykorzystaniem wsparcia na ich objęcie w nowoutworzonej SIM, jednakże nie zawarła w terminie, o którym mowa w art. 33p ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁸, aneksu do tej umowy - po uzyskaniu wsparcia po raz drugi, na objęcie udziałów w już istniejącej SIM. Nie podjęto również działań w celu umorzenia udziałów objętych w SIM za kwotę 1 418 tys. zł, chociaż zaistniała ku temu przesłanka wskazana w art. 33pa ust. 1 pkt 1 usfrm.

Gmina sprawowała nadzór właścicielski, wynikający z posiadanych w SIM udziałów, za pośrednictwem swojego przedstawiciela⁹ do Rady Nadzorczej Spółki. Gmina nie wykorzystywała przysługującego jej, jako współnikowi, prawa do przeprowadzania kontroli w Spółce. Ówczesny Wójt nie dopełnił obowiązku opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej ustalenia wynagrodzenia Prezesa Zarządu SIM, wyższego niż wynikająca z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami¹⁰, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 3 tej ustawy.

Ponadto, Gmina zawarła z SIM, z naruszeniem przepisów art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹ oraz § 2 pkt 1-2 uchwały Rady Gminy Miedźno nr 59/IV/2001 z dnia 27 listopada 2001 r. ws. zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład MZG, umowę najmu lokalu znajdującego się w budynku wielofunkcyjnym w miejscowości Izbiska nr 85.

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

⁶ Dalej: Spółka.

⁷ Tj. przedsięwzięcia, w ramach którego ma powstać 27 mieszkań. Ww. umową została powierzona SIM budowa, a następnie najem mieszkań.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 527, dalej: usfrm alb ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

⁹ Wspólnie z Gminą Koniecpol – zgodnie z umową Spółki.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm. Dalej: uzkw.

¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 725. Dalej: ustawa o mieszkaniowym zasobie gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Funduszu.

1.1. Urząd uzyskał informację o możliwości ubiegania się o wsparcie z RFRM w czerwcu 2021 r. na spotkaniu zorganizowanym przez jednego z obecnych współudziałowców SIM Śląsk Północ Sp. z o.o.¹³ – samorząd Gminy Kochanowice. Wg wyjaśnienia byłego Wójta Gminy Miedźno, w spotkaniu uczestniczył również ówczesny Prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości.

(akta kontroli str.329-330, 332)

W ramach utworzenia SIM, objęcia w niej udziałów oraz realizacji przez tę Spółkę przedsięwzięcia inwestycyjnego na terenie Gminy Miedźno Urząd nie korzystał z usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne, a pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach lub innych formach pozyskiwania wiedzy o działaniu Funduszu. W okresie objętym kontrolą Urząd nie korzystał z pomocy podmiotów zewnętrznych (wzparcie prawne lub techniczne, szkolenia itp.) w związku z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego realizowanego w formule SIM.

(akta kontroli str. 326-328, 351-353)

1.2. Gmina złożyła łącznie trzy wnioski o wsparcie z Funduszu:

a) Wniosek do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii o udzielenie wsparcia ze środków RFRM na sfinansowanie objęcia udziałów w nowoutworzonej SIM został złożony przez Gminę elektronicznie 15 lipca 2021 r. Wniosek zawierał elementy wymagane art. 33m usfrm, m.in.: wartość planowanych udziałów (3 mln zł), planowany termin ich objęcia (6 miesięcy od otrzymania wsparcia) oraz nr rachunku bankowego Gminy. Do wniosku załączono uchwałę Rady Gminy nr 202/XXIV/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku.

Informację o zaakceptowaniu wniosku przez Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz powiadomienie o przekazaniu dyspozycji wypłaty Urząd otrzymał 30 sierpnia 2021 r. Środki zostały zaksięgowane na rachunku bankowym Gminy 7 września 2021 r.

(akta kontroli str. 207-209, 212-219, 295)

b) Drugi wniosek o wsparcie ze środków RFRM został złożony przez Gminę (drogą elektroniczną) do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej 1 marca 2023 r.

We wniosku wskazano, zgodnie z art. 33m ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, m.in.: wysokość planowanego wkładu pieniężnego Gminy, równego wysokości wnioskowanego wsparcia (1,418 mln zł), planowany termin objęcia nowych udziałów w SIM (6 miesięcy od otrzymania wsparcia) oraz nr rachunku bankowego Gminy.

Do wniosku załączono uchwałę Rady Gminy nr 299/XLV/2023 z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku.

Wysokość wnioskowanego wsparcia stanowiła 10% kosztów planowanej inwestycji, której wartość oszacowano na 14.180 tys. zł, w załączonej do wniosku notatce datowanej na 1 marca 2023 r. i podpisanej przez Prezesa Zarządu SIM.

Informację o zaakceptowaniu wniosku przez Prezesa Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz powiadomienie o przekazaniu dyspozycji wypłaty Urząd otrzymał

¹² 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.

¹³ Dalej: SIM albo Spółka.

22 czerwca 2023 r. Środki zostały zaksięgowane na rachunku bankowym Gminy 3 lipca 2023 r.

(akta kontroli str. 207-209, 220-227, 295)

c) Trzeci wniosek o wsparcie ze środków RFRM został złożony przez Gminę (drogą elektroniczną) do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej 7 grudnia 2023 r.

Do wniosku załączono uchwałę Rady Gminy nr 368/LIV/2023 z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku.

We wniosku wskazano, zgodnie z art. 33m usfrm, wysokość planowanego wkładu pieniężnego Gminy – 2,265 mln zł, wysokość wnioskowanego wsparcia – 847 tys. zł, które wraz ze wsparciem udzielonym na podstawie poprzedniego wniosku miało stanowić łącznie 10% nakładów na przedsięwzięcie (po zmianie wartości nakładów), termin ich objęcia (6 miesięcy od otrzymania wsparcia) oraz nr rachunku bankowego Gminy.

Tak jak w poprzednim wniosku, wartość przedsięwzięcia wykazane we wniosku wynikała z załączonej do wniosku notatki i podpisanej przez Prezesa Zarządu SIM (datowanej na 15 listopada 2023 r.).

Wniosek został rozpatrzony przez Krajowy Zasób Nieruchomości¹⁴ negatywnie, o czym Gmina została poinformowana pismem z 16 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 228-236, 526)

W sprawie konsekwencji braku wsparcia Wójt E. Stobiecka wyjaśniła: „Wniosek z dnia 7 grudnia 2023 roku został złożony w związku ze zmianą łącznego szacunkowego kosztu przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego pn. „Akacyja Ostoja” w miejscowości Ostrowy nad Okszą, koszt po zmianie wzrósł do kwoty 22 651 706,82 zł. Gmina wnioskowała o kwotę 847 170,68 zł, czyli o różnicę pomiędzy należną kwotą stanowiącą 10% wartości kosztów, czyli 2 265 170,68 zł, a otrzymaną w miesiącu lipcu 2023 roku kwotą 1 418 000,00 zł. Postępowanie o udzielenie zamówienia¹⁵ wyłoniło najkorzystniejszą ofertę budowy trzech budynków wielorodzinnych w miejscowości Ostrowy nad Okszą przy ulicy Wąskiej i Chabrowej, osiedle o nazwie: „Akacyja Ostoja”, wartość brutto przedsięwzięcia wyniosła 14 769 999,48 zł. W związku z powyższym Gmina otrzymała informację o negatywnym rozpatrzeniu wniosku pismem z dnia 16 maja 2024 r. z informacją, iż dotyczy on wsparcia tej samej inwestycji, na którą Gmina otrzymała już wsparcie z RFRM”.

(akta kontroli str. 228-236, 526, 567-569)

Oprócz wniosków o wsparcie ze środków RFRM Gmina złożyła w dniu 30 listopada 2023 r., w związku z przedsięwzięciem inwestycyjnym realizowanym przez SIM, wniosek o wsparcie z Funduszu Dopłat w Ramach Rządowego Programu Budownictwa Mieszkaniowego¹⁶. Wysokość wnioskowanego wsparcia (5.874,6 tys. zł¹⁷) była równa kwocie wskazanej w umowie pomiędzy Gminą a SIM z dnia 29 listopada 2023 r. Liczba objętych wnioskiem mieszkań wynosiła 27 (o łącznej powierzchni 1.617,54 m². W dniu 18 czerwca 2024 r. BGK poinformował Gminę, że wniosek „może uzyskać częściową kwalifikację do kwoty 2 050 583 zł” ze względu na osiągnięcie limitu środków zaplanowanych na ten rok i że wniosek w pozostałym zakresie będzie mógł zostać kwalifikowany do udzielenia finansowego wsparcia w roku następnym. Gmina, po konsultacji z SIM, zaakceptowała sposób

¹⁴ Dalej „KZN”.

¹⁵ Postępowanie było prowadzone przez SIM.

¹⁶ Wniosek był uzupełniany przez Gminę w dniu 16 stycznia 2024 r. i 23 stycznia 2024 r.

¹⁷ Po zmianie kosztorysu przedsięwzięcia dokonanej przez SIM kwota wnioskowanego wsparcia została skorygowana do wysokości 5 293 782 zł.

rozpatrzenia wniosku i w dniu 26 czerwca przesłała do BGK podpisaną umowę. Przyznane kwoty wsparcia zostały ujęte w opublikowanych na stronie internetowej BGK listach zakwalifikowanych wniosków: pierwsza transza - 2 050 583 zł na liście nr 6/2024 z dnia 1 lipca 2024 r., natomiast druga – 3 243 200 zł – na liście nr 8/2024 z dnia 8 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 237-271)

1.3. Wspieranie rozwoju mieszkalnictwa zostało ujęte jako jeden z elementów celu strategicznego 3: „Rozwój infrastruktury na terenie Gminy” w Strategii Rozwoju Gminy Miedźno na lata 2015 – 2025¹⁸. Zapis ten miał charakter ogólny, bez precyzowania rodzaju priorytetowych inwestycji. Gmina nie posiadała natomiast polityki mieszkaniowej, przyjętej w oddzielnym dokumencie.

W Gminie przed utworzeniem SIM nie przeprowadzono analizy zapotrzebowania na wynajem mieszkań w tej formule, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 351-535, 356-359, 360-362)

W toku kontroli NIK przeprowadzono w Urzędzie analizę możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących w Gminie na przydział mieszkania z Mieszkaniowego Zasobu Gminy w ramach osiedla budowanego przez SIM.

Jak wynika z przekazanej NIK informacji, w ramach prowadzonej analizy pracownicy Urzędu podjęli próbę kontaktu z osobami ujętymi na liście oczekujących na mieszkanie z GZN (22 osoby), jednak „próba ta zakończyła się powodzeniem jedynie w 8 przypadkach. Spośród osób znajdujących się na ww. liście, z którymi udało się nawiązać kontakt, tylko dwie osoby wstępnie wyraziły zainteresowanie mieszkaniami realizowanymi w formule SIM”. Wysokość czynszu w mieszkaniach objętych MZG wynosiła od 2,16 do 3,30 zł za m² powierzchni¹⁹, natomiast dla mieszkań budowanych w ramach SIM, wg wyjaśnień ówczesnego Wójta, stawkę czynszu oszacowano na poziomie 16-23 zł za m² (ok. 480-700% więcej niż najwyższa stawka czynszu w Mieszkaniowym Zasobie Gminy).

(akta kontroli str. 567-569, 351-353)

1.4. Gmina otrzymała wsparcie ze środków RFRM dwukrotnie. W obu przypadkach zostało ono w całości wydatkowane na objęcie udziałów w SIM²⁰:

- Udziały w SIM, sfinansowane sumą 3 mln zł, przyznaną na podstawie pierwszego wniosku, która została przekazana 7 września 2021 r., Gmina objęła 28 lutego 2022 r.
- Udziały w SIM, sfinansowane sumą 1.418 tys. zł, przyznaną na podstawie drugiego wniosku, która została przekazana 3 lipca 2023 r., Gmina objęła 28 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str. 206, 687)

Oprócz udziałów pokrytych wkładem pieniężnym pochodzącym z wsparcia RFRM, Gmina dwukrotnie wносиła wkład niepieniężny w postaci prawa własności nieruchomości:

- działek o numerach 987, 988/1, 985, 986 położone w miejscowości Ostrowy nad Okszą przy ulicy Wąskiej i Chabrowej, za które Gmina objęła 21 października 2022 r. 7151 udziały o wartości 357,6 tys. zł;

¹⁸ Strategia Rozwoju Gminy Miedźno na lata 2015 – 2025 – uchwała rady Gminy nr 93/XV/2015 z 15 grudnia 2015 r.

¹⁹ W przypadku mieszkań socjalnych 1,20 zł za m².

²⁰ W okresie, w którym środki Funduszu pozostawały w dyspozycji Gminy, były zdeponowane na nieoprocentowanym subkoncie.

— działki o numerze 988/3 za którą Gmina objęła 4 kwietnia 2023 r. 369 udziałów o wartości 18,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 47-83, 206)

Łącznie Gmina posiadała w SIM 95.880 udziałów o wartości nominalnej 4.794 tys. zł.

(akta kontroli str. 206)

1.5. Gmina nie występowała o umorzenie objętych przez siebie udziałów w SIM. Gmina terminowo zawarła ze Spółką umowę o realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego pn. „Akacyjna Ostoja” w miejscowości Ostrowy nad Okszą²¹, po objęciu udziałów z wykorzystaniem wsparcia na objęcie udziałów w nowotworzonej SIM, natomiast nie dochowała terminu, o którym mowa w art. 33p ust. 2 ustawy o Funduszu, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 279-281)

W związku z uzyskaniem środków z RFRM Gmina nie poniosła żadnych kosztów. Urząd nie korzystał z zewnętrznych opracowań, porad, a jego pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach związanych z Funduszem.

(akta kontroli str. 326)

1.6. W związku z posiadaniem udziałów w SIM oraz realizowaną w jej ramach inwestycją Gmina poniosła koszty w łącznej wysokości 84,1 tys. zł, w tym podatek VAT należny od aportów – 70,3 tys. zł, opracowanie projektu koncepcyjnego zespołu zabudowy wielorodzinnej w Ostrowach nad Okszą 10 tys. zł oraz koszty delegacji pracowników – 3,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 326-328)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed podjęciem decyzji o utworzeniu SIM oraz wystąpieniem z wnioskiem o wsparcie środkami z Funduszu w Gminie nie dokonano analizy potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz możliwości ich zaspokojenia poprzez budowę mieszkań na wynajem w formule SIM. Nie przeanalizowano m.in. dostosowania oferty SIM do potrzeb mieszkańców Gminy pod kątem szacunkowej wysokości czynszu za wynajem (w kontekście zamożności osób oczekujących na lokal gminny). Nie określono jej pożądanych parametrów (w tym liczby i wielkości budowanych mieszkań oraz możliwych źródeł jej finansowania), co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Według wyjaśnienia obecnej Wójt Gminy Miedźno, w wyniku przeprowadzonej w toku kontroli NIK²² przez Urząd analizy listy osób oczekujących na mieszkanie w Gminie pod kątem możliwości uzyskania przez nie mieszkania na osiedlu w Ostrowach nad Okszą ustalono, że jedynie dwie osoby z listy oczekujących wyraziło zainteresowanie mieszkaniami wybudowanymi w formule SIM, jednak „biorąc pod uwagę, że wnoszący o przydział mieszkania komunalnego nie znali zasad naboru w formule SIM, to zestawienie ich wniosków z wnioskami osób ubiegających się o mieszkanie w formule SIM byłoby dla nich z pewnością niekorzystne”.

(akta kontroli str. 563-564)

W sprawie sposobu określenia zapotrzebowania na mieszkania budowane w ramach SIM, ówczesny Wójt wyjaśnił: „Zapotrzebowanie określono na podstawie wniosków,

²¹ Tj. przedsięwzięcia, w ramach którego ma powstać 27 mieszkań. Ww. umową została powierzona SIM budowa, a następnie najem mieszkań.

²² W czerwcu 2024 r.

jakie są składane w tut. urzędzie i dotyczą przydziału mieszkania komunalnego lub socjalnego. Lista wniosków o przydział mieszkania prowadzona jest od roku 2011, do roku 2021 (rozpoczęcie starań o pozyskanie środków z RFRM) złożono 35 wniosków o przydział mieszkania po uwzględnieniu wniosków powtarzających się oraz rezygnacji lista ta zawierała 23 osoby. Jednocześnie na etapie przedprojektowym przeprowadzono rozmowy z mieszkańcami poszczególnych sołectw podczas zebrań wiejskich w celu określenia zainteresowania projektem”.

(akta kontroli str. 351-353)

W sprawie nieprzeprowadzenia analiz niezbędnych do podjęcia decyzji o budowie mieszkań w formule SIM, ówczesny Wójt dodatkowo wyjaśnił: „Nie analizowano poziomu zamożności gospodarstw domowych, które wnioskowały o przydział lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego. Opierano się na informacji przekazywanej przez Krajowy Zasób Nieruchomości²³. Maksymalna wysokość czynszu nie może wynieść więcej niż 5% wartości odtworzeniowej (...). Partycypację mieszkańców szacowano na około 20% wartości lokalu, nie więcej niż 100.000 zł.

- [odnośnie do stanu przygotowania gruntów pod inwestycję – przyp. NIK] – wybrano punkt, który najbardziej nadawał się na taką inwestycję. Mieści się on w centrum miejscowości, niedaleko szkoły, kościoła czy centrów handlowych, a także zbiornika retencyjnego Ostrowy - co moim zdaniem podnosi poziom atrakcyjności. Działki są skanalizowane, z dostępem do wody i prądu.

- [odnośnie do określenia pożądanych parametrów inwestycji, liczby i wielkości (metrażu) mieszkań – przyp. NIK] – opierano się na informacjach przekazywanych przez KZN na spotkaniach poprzedzających powołanie Spółki. Mieszkania miały być zróżnicowane wielkością, od 30 do 70 m² dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także do liczby osób tworzących gospodarstwo domowe – najemców. Liczba mieszkań w poszczególnych wielkościach miała być zbilansowana na późniejszym etapie.

- [odnośnie

- do możliwych źródeł finansowania inwestycji – przyp. NIK] – opierano się na informacjach przekazywanych przez KZN na spotkaniach poprzedzających powołanie Spółki. Inwestycję zamierzano sfinansować z pieniędzy określonych dla tego typu zadań w przepisach prawa: dotacji dla gminy z Funduszu Mieszkalnictwa w wysokości ok. 1.200.000 zł, wsparcia z Funduszu Dopląt w wysokości ok. 5.400.000 zł wartości inwestycji, partycypacji w wys. ok. 2.400.000 zł oraz kredytu zaciągniętego przez Spółkę na pozostałą wartość zadania – ok. 5.400.000 zł.

Informacja zarówno o planach, jak i przystąpieniu do SIM Śląsk Północ, była przedstawiana przeze mnie w informacji z działalności Wójta. Niestety nie została zaprotokołowana. Ze spotkań indywidualnych z mieszkańcami nie sporządzałem notatek”.

(akta kontroli str. 356-359)

NIK wskazuje, że treść złożonych przez ówczesnego Wójta wyjaśnień potwierdza, iż budowa osiedla mieszkaniowego w formule SIM nie wynikała z identyfikacji potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz możliwości ich zaspokojenia, poprzez tego typu inwestycję. Wskutek nieprzeprowadzenia niezbędnych analiz przed przystąpieniem do projektu, istnieje ryzyko, że zaangażowanie zasobów Gminy w budowę mieszkań w formule SIM nie wpłynie realnie na zaspokojenie potrzeb jej mieszkańców oczekujących na przydział mieszkania komunalnego.

²³ Dalej „KZN”.

2. Po uzyskaniu wsparcia²⁴ na działanie polegające na objęciu udziałów w już istniejącej SIM, na podstawie art. 33l usfrm, Gmina była zobowiązana, zgodnie z art. 33p ust. 1 tej ustawy do zawarcia z SIM umowy nie później niż po upływie 6 miesięcy od dnia objęcia udziałów. Objęcie udziałów z wykorzystaniem wsparcia RFRM nastąpiło 28 grudnia 2023 r., jednak do zakończenia kontroli NIK, nie zawarto aneksu do umowy z 2 lutego 2023 r., ani nie zawarto nowej umowy z SIM, przez co obowiązek zawarcia określony w art. 33p ust. 1 usfrm nie został wykonany. Mimo to, Gmina nie wystąpiła do SIM o umorzenie udziałów, chociaż wystąpiły okoliczności określone w art. 33pa ust. 1 pkt 1 usfrm.

(akta kontroli str. 206, 687)

W sprawie niezawarcia aneksu do umowy z 2 lutego 2023 bądź nowej umowy związanej z objęciem udziałów w SIM po uzyskaniu kolejnego wsparcia, Wójt Gminy Miedźno wyjaśniła: „Gmina Miedźno otrzymała wsparcie z RFRM na objęcie udziałów w SIM dwukrotnie (na podstawie art. 33l pkt 1 usfrm. Podstawą przyznania każdego z tych świadczeń była realizacja tego samego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, opisanego w umowie spółki SIM (Rep. A nr 2521/2022), zawartej w dniu 28 lutego 2022 r., polegającego na budowie budynków wielorodzinnych – osiedle pod nazwą »Akacyjna Ostoja« w miejscowości Ostrowy nad Okszą, tj. jednej usługi publicznej w rozumieniu art. 33p ust. 1 Ustawy, której rodzaj, planowany termin rozpoczęcia oraz planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego określono w umowie Gminy Miedźno z SIM, nr 1/SIM/2023 z dnia 2 lutego 2023 r., po objęciu przez Gminę udziałów z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l pkt 1 usfrm. Z powyższego wynika, że Gmina Miedźno wypełniła obowiązek z art. 33p ust. 2 usfrm »rodzaj, planowany termin rozpoczęcia oraz planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego« określony został w przywołanej umowie, zawartej przed upływem 6 miesięcy od objęcia udziałów z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l ustawy. Na skutek objęcia kolejnych udziałów sfinansowanych ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na realizację tego samego przedsięwzięcia nie otworzyła się możliwość ustalania na nowo parametrów inwestycji ustalonych wcześniej w ramach realizacji zobowiązania z art. 33p ust. 2 Ustawy. Jakkolwiek niewątpliwym jest obowiązek zawarcia Umowy zarówno w sytuacji objęcia udziałów na podstawie art. 33l pkt 1 jak i art. 33l pkt 2 Ustawy, to jednak równie oczywistym wydaje się, że w przypadku wsparcia na tę samą inwestycję obowiązek z art. 33p ust. 2 zostaje spełniony na skutek zawarcia umowy po pierwszym objęciu udziałów ze środków z RFRM”.

(akta kontroli str. 699-700)

NIK zwraca uwagę, że działaniem, na które Gmina uzyskiwała wsparcie jest, zgodnie z art. 33l usfrm, objęcie przez nią udziałów w SIM, dlatego wsparcie to powinno zostać odzwierciedlone w umowie²⁵.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina pozyskała wsparcie ze środków Funduszu na objęcie udziałów w SIM na podstawie kompletnych i prawidłowo złożonych wniosków, jednak ich przedłożenie do

²⁴ Które stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

²⁵ Zgodnie z art. 4 lit. d) Decyzji 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 03.07.2012 Nr 7). Powierzenie przedsiębiorstwu wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym następuje poprzez jeden akt lub kilka aktów, których forma może zostać określona przez każde państwo członkowskie. Akt lub akty powinny w szczególności określać opis mechanizmu rekompensaty. Tak więc każde przysporzenie finansowe, które stanowi rekompensatę, powinno zostać odzwierciedlone w umowie.

zatwierdzenia Radzie Gminy nie zostało poprzedzone rzetelną analizą istniejącego zapotrzebowania na wynajem mieszkań w formule SIM, co generuje ryzyko niezaspokojenia rzeczywistych potrzeb mieszkaniowych w Gminie, pomimo realizacji, z wykorzystaniem zasobów Gminy, budowy osiedla w miejscowości Ostrowy nad Okszą. Ponadto Gmina nie zawarła w terminie, o którym mowa w art. 33p ust. 2 usfrm aneksu do umowy z SIM o realizację usługi publicznej - po uzyskaniu wsparcia po raz drugi, na objęcie udziałów w już istniejącej SIM.

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 Przed utworzeniem SIM nie zostało zawarte porozumienie komunalne ani związek międzygminny. W sprawie formuły współpracy gmin w ramach SIM nie sporządzano opracowań analitycznych ani nie pozyskano opinii prawnych lub innych opracowań.

(akta kontroli str. 331-350)

W sprawie czynności poprzedzających utworzenie SIM, ówczesny Wójt wyjaśnił: „Nie rozważano zawarcia porozumienia komunalnego lub związku międzygminnego. Propozycja przystąpienia do SIM Śląsk Północ zakładała od razu formę spółki prawa handlowego. W związku z formą zaproponowaną w pkt. 3 nie rozważano w ogóle decyzji o zawieraniu porozumienia lub związku międzygminnego”.

(akta kontroli str. 360)

2.2. Gmina zawarła łącznie trzy umowy z SIM dotyczące przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego:

a) Umowa z dnia 14 listopada 2022 r. zawarta w związku z planowanym przez Spółkę przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym – w umowie stwierdzono, że Spółka zrealizuje przedsięwzięcie bez partycypacji finansowej (§ 1). Odnosnie do samej inwestycji powtórzono podstawowe informacje zawarte w umowie Spółki: 20 mieszkań ogółem dla najemców wskazanych przez Gminę, z tego 8 dla osób będących aktualnie najemcami lokali znajdujących się w Mieszkaniowym Zasobie Gminy (§ 2), 1 lokal dla osób starszych i 1 dla osoby wychowującej dziecko (§ 3). Umowę ze strony Gminy podpisał ówczesny Wójt.

(akta kontroli str. 277-278)

Liczba 20 mieszkań była zgodna z planem inwestycyjnym SIM przekazanym gminom-udziałowcom 18 października 2022 r.

(akta kontroli str. 510-519)

b) Umowa z dnia 2 lutego 2023 r. zawarta na podstawie art. 33p usfrm. Przedmiot umowy opisano w § 1, jako „realizację usługi publicznej w postaci najmu lokali mieszkalnych wybudowanych w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (...) na zasadach określonych w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa”²⁶. W umowie znalazł się ponownie zapis o 1 lokalu dla najemców wychowujących przynajmniej jedno dziecko oraz 1 dla osób starszych, zmieniła się jednak łączna liczba planowanych mieszkań z 20 jak w umowie spółki i umowie z 14 listopada 2022 r., na 27, tj. o 35% więcej niż pierwotnie planowano. W umowie wskazano także termin rozpoczęcia realizacji inwestycji – najpóźniej 10 sierpnia

²⁶ W umowie odwołano się do numeracji założeń inwestycyjnych przyjętych w umowie Spółki jako „inwestycja nr 8”.

2023 r. (§ 3) oraz „termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej (najmu) – najpóźniej 10 sierpnia 2026 r.” W umowie nie określono parametrów mieszkań takich jak metraż, standard ich wyposażenia czy wykończenia. Umowę ze strony Gminy podpisał ówczesny Wójt. Umowa nie była aneksowana, pomimo uzyskania po raz drugi wsparcia na objęcie udziałów ze środków RFRM, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 279-281)

NIK zwraca uwagę, że fakt zawarcia umowy z dnia 2 lutego 2023 r., która zawiera elementy określone w art. 33p usfrm, wobec nierozwiązania umowy z dnia 14 listopada 2022 r., spowodował sytuację, w której współpracę dotyczącą jednego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego regulują dwie umowy, w których niektóre parametry przedsięwzięcia zostały uregulowane odmiennie²⁷.

W sprawie przyczyn zwiększenia zakresu rzeczowego inwestycji ówczesny Wójt Gminy Miedźno wyjaśnił: „Na etapie tworzenia spółki zadeklarowałem liczbę 20 mieszkań. Podobnie jak kilka innych podobnych wielkością gmin zamierzających wejść do spółki. Ta liczba miała charakter orientacyjny i na tej podstawie została ujęta w akcie notarialnym – umowie spółki. Po wytypowaniu działek na lokalizację budynków zleciłem opracowanie koncepcji architektonicznej. Jej autorzy stwierdzili, że na tym obszarze zmieszczą się dwa bloki po 9 mieszkań i jeden 6 mieszkaniowy [łącznie 24 mieszkania – przyp. NIK]. Koncepcję przekazałem do SIM Śląsk Północ. Na tej podstawie zlecono opracowanie projektów budowlanych. W trakcie ich opracowywania wystąpiono do mnie z pytaniem czy wyraziłbym zgodę na zaprojektowanie trzech identycznych obiektów 9 mieszkaniowych i tym samym zwiększenie liczby mieszkań do 27. Argumentowano to racjonalizacją kosztów projektowania. Wyraziłem na to zgodę. Liczba mieszkań nie została zaktualizowana w umowie spółki, o co wystąpiłem obecnie”.

(akta kontroli str. 356-359, 275-276)

c) Umowa z dnia 29 listopada 2023 r. „o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych”. W preambule wskazano, m.in. że „Gmina zamierza złożyć wniosek do Banku Gospodarstwa Krajowego²⁸ o udzielenie finansowego wsparcia z Funduszu Dopląt”. Przedmiot umowy opisano w § 1 jako „określenie przez Strony zasad i warunków udziału w kosztach tworzenia lokali na wynajem oraz wynikające z udziału w tych kosztach prawa i obowiązki Stron, jak również określenie kryteriów wskazywania przez Gminę najemców utworzonych lokali”.

(akta kontroli str. 282-285)

W umowie podano²⁹ przewidywany koszt inwestycji – 22.651,7 tys. zł oraz udział Gminy w wysokości 5.874,6 tys. zł (26,37% kosztów przedsięwzięcia), w formie dofinansowania pokrycia pieniężnego udziałów Gminy w SIM. Pozostałe 73,63% kosztów miało zostać pokryte przez SIM w formie kredytu uzyskanego w BGK. W umowie określono szczegółowe warunki ubiegania się o najem nowopowstałych mieszkań. Jako zasadę przyjęto pierwszeństwo dla aktualnych najemców lokali należących do Mieszkaniowego Zasobu Gminy³⁰ oraz wprowadzono system punktowy dla potencjalnych najemców, bez wydzielania osobnych mieszkań dla osób starszych, czy wychowujących dzieci³¹. § 3 umowy określał zasady rozliczenia

²⁷ Np. liczbę mieszkań, która mają zostać wybudowane.

²⁸ Dalej: BGK.

²⁹ § 2 umowy.

³⁰ Dalej również: MZG.

³¹ Punkty przyznawano m.in. za nieposiadanie domu lub mieszkania własnościowego, zamieszkanie w Gminie, wiek, posiadanie dzieci, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności czy zatrudnienie na terenie Gminy.

otrzymanego wsparcie wobec Gminy oraz BGK. Umowę ze strony Gminy podpisali ówczesny Wójt oraz Skarbnik Gminy.

Stan realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego:

Przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane polegające na budowie trzech budynków wielorodzinnych w miejscowości Ostrowy nad Okszą na dzień kontroli³² było w trakcie realizacji. W dniu 28 lipca 2023 r., na wniosek SIM, Rada Gminy podjęła uchwałę nr 344/Li/2023 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Wąskiej w Ostrowach nad Okszą. W § 6 pkt 2 tej uchwały określono zmiany w sposobie zagospodarowania terenu³³ na podstawie planu, który stanowi załącznik do uchwały. Pozwolenie na budowę Spółka uzyskała 12 października 2023 r. Wykonawcę, który zaoferował cenę 14.700 tys. zł, wyłoniono w przetargu ogłoszonym 24 listopada 2023 r. i rozstrzygniętym 7 lutego 2024 r. Z wykonawcą Spółka zawarła umowę 25 marca 2024 r., a plac budowy przekazano mu 4 kwietnia 2024 r. Liczba mieszkań (27) była zgodna z umową z 2 lutego 2023 r. Wg umowy, budowa ma zostać zakończona w terminie do 25 września 2025 r.

(akta kontroli str. 527-562, 571-616)

Umowy na wynajem lokalu w miejscowości Izbiska:

Oprócz umów związanych z realizacją inwestycji, Gmina zawarła umowę wynajmu na rzecz SIM lokalu mieszkalnego na zlokalizowanego w miejscowości Izbiska nr 85, co szerzej opisano w sekcji: „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 382-386)

2.3. W Urzędzie nie wypracowano mechanizmów uzyskiwania informacji o stanie realizacji inwestycji prowadzonej w Gminie przez SIM. Jak wyjaśnił ówczesny Wójt: „Informacje o działalności Spółki uzyskiwano z przedstawianych przez Spółkę sprawozdań, a także z bezpośrednich rozmów z zarządem i przedstawicielem Rady Nadzorczej oraz poprzez udział w Walnych Zgromadzeniach Wspólników. Uznałem to za wystarczające, zwłaszcza, że SIM jest jedyną spółką, w której Gmina ma udziały”.

(akta kontroli str. 458)

2.4. Gmina była zobowiązana, zgodnie z odpowiednio art. 33p ust. 2a i 2b usfrm, poinformować ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego o:

- fakcie zawarcia umowy z SIM, określonym w tej umowie rodzaju, planowanym terminie rozpoczęcia i okresie realizacji usługi publicznej oraz planowanym terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi,
- rozpoczęciu realizacji usługi publicznej określonej w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm,
- ewentualnym umorzeniu udziałów w SIM³⁴.

Informacje o zawarciu przez SIM umowy z gminami-udziałowcami (w tym z gminą Miedźno), Spółka przekazała Ministrowi Rozwoju i Technologii drogą elektroniczną (wraz ze skanami umów) w dniu 3 marca 2023 r., o czym poinformowała gminy-udziałowców w tym samym dniu. Nie wystąpiły okoliczności powodujące konieczność

³² W dniu 14 maja 2024 r. przeprowadzono oględziny, w wyniku których ustalono, że budowa jest na etapie fundamentów pierwszego budynku.

³³ Przedmiotem zmiany był pierwotny Projekt Zagospodarowania Terenu z sierpnia 2022 r.

³⁴ O takim przypadku Gmina zobowiązana była poinformować również ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

informowania o rozpoczęciu realizacji usługi publicznej określonej w umowie³⁵ ani o umorzeniu udziałów w SIM.

(akta kontroli str. 336-341)

2.5. Zgodnie z art. 33p ust. 2 pkt 2ba usfrm, Gmina miała obowiązek, na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, udzielać informacji o sposobie i etapie realizacji usługi publicznej, o której mowa w ust. 1, lub przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi. W okresie objętym kontrolą do Gminy nie wpłynął żaden wniosek ani prośba o ww. informacje ze strony ministra lub innego organu administracji państwowej lub państwowej osoby prawnej. Informacja taka nie była również przez Gminę udzielana z własnej inicjatywy.

(akta kontroli str. 365)

2.6. W Gminie nie wprowadzono wewnętrznych zasad nadzoru właścicielskiego (SIM była jedyną spółką, w której Gmina posiadała udziały).

(akta kontroli str. 364, 458-459)

W sprawie braku uregulowań w zakresie nadzoru nad spółkami, w których Gmina posiada udziały, ówczesny Wójt wyjaśnił: „W gminie nie opracowano zasad nadzoru właścicielskiego w formie odrębnego dokumentu. Informację o działalności Spółki uzyskiwano z przedstawianych przez Spółkę sprawozdań, a także z bezpośrednich rozmów z zarządem i przedstawicielem Rady Nadzorczej oraz poprzez udział w Walnych Zgromadzeniach Wspólników. Uznałem to za wystarczające, zwłaszcza, że SIM jest jedyną spółką w której Gmina ma udziały”.

(akta kontroli str. 458-459)

a. Gmina Miedźno, na mocy § 18 ust. 2 pkt 4 umowy Spółki, była uprawniona do powołania, wspólnie z Gminą Koniecpol, jednego członka Rady Nadzorczej³⁶. Gminy te skorzystały z tego prawa i powołały do RN swojego przedstawiciela, który spełniał wymogi wobec osoby wskazywanej jako kandydat na członka organu nadzorczego w spółce z udziałem Skarbu Państwa, potwierdzone egzaminem złożonym przed komisją egzaminacyjną przy Ministrze Skarbu Państwa 3 lutego 2003 r. Sposób wyłaniania kandydata do RN SIM i procedura weryfikacji jego uprawnień nie zostały określone. W toku kontroli NIK nie przedłożono również pisemnego potwierdzenia sposobu wyboru oraz uzgodnienia z Gminą Koniecpol kandydata do RN Spółki.

(akta kontroli str. 2-35)

W sprawie sposobu powołania i uzgodnienia z Gminą Koniecpol wspólnego kandydata do Rady Nadzorczej SIM oraz udokumentowania tych czynności ówczesny Wójt wyjaśnił, że „przyjęto kryteria wynikające z Kodeksu Spółek Handlowych³⁷. Nie opracowano procedury wyboru przedstawiciela w Radzie Nadzorczej. Uzgodniłem to [kryteria oraz sposób wyboru członka Rady Nadzorczej reprezentującego Gminę – przyp. NIK] ja w bezpośredniej rozmowie z Burmistrzem Ryszardem Suligą. Zaakceptowałem proponowanego kandydata ze względu na spełnianie przez niego ustawowych kryteriów. Spotkanie to nie było protokołowane ani nie sporządzono z jego przebiegu notatki i nie widziałem potrzeby jej opracowania”.

(akta kontroli str. 356-359)

b. Przedstawiciel Gminy w Radzie Nadzorczej brał udział w 15 z 16 odbytych posiedzeń RN³⁸ oraz we wszystkich głosowaniach Rady przeprowadzonych poza

³⁵ W umowie określono jako termin udostępnienia mieszkań dzień 10 marca 2026 r.

³⁶ Dalej również: RN.

³⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm. Dalej: Kodeks Spółek Handlowych lub KSH.

³⁸ Nieobecność przedstawiciela gminy na posiedzeniu RN odnotowano w dniu 25 marca 2024 r., którego przedmiotem było wyznaczenie celów zarządczych na 2024 r.

posiedzeniami³⁹, w tym m.in. w posiedzeniach, na których Rada dokonała zatwierdzenia strategii i planów inwestycyjnych Spółki oraz oceny sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za 2022 r. oraz przyjęła sprawozdanie ze swojej działalności za ten rok⁴⁰. Przedstawiciel Gminy w RN uzyskał absolutorium za rok 2022 oraz 2023.

(akta kontroli str. 367-381)

c. Zgodnie z § 20 umowy Spółki, Zarząd składa się z jednego członka (Prezesa). W dniu 7 kwietnia 2022 r. Rada Nadzorcza SIM po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, powołała na to stanowisko jej dotychczasowego Pełnomocnika A.Z.⁴¹, która została wskazana na podstawie osobistego uprawnienia przez KZN⁴². Do postępowania kwalifikacyjnego nie zostali zgłoszeni inni kandydaci. W dniu 18 kwietnia 2024 r. A.Z. została odwołana przez Radę Nadzorczą Spółki. Obecnego Prezesa Zarządu SIM J.K. wskazał jako kandydata Prezes KZN, a Rada Nadzorcza, po przeprowadzaniu rozmowy kwalifikacyjnej w dniu 8 maja 2024 r. podjęła uchwałę nr 16/RN/2024 o powołaniu go na ww. stanowisko⁴³.

(akta kontroli str. 2-35, 367-381)

d. Wynagrodzenie stałe Prezesa Zarządu Rada Nadzorcza ustaliła, zgodnie z uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników⁴⁴ w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego⁴⁵, w wysokości 3,5 krotności podstawy wymiaru⁴⁶. Dla spółki, takiej jak SIM⁴⁷ wysokość wynagrodzenia członków zarządu nie mogła przekraczać trzykrotności podstawy wymiaru, zaś w przypadku ustalenia wynagrodzenia wyższego – niezbędne było sporządzenie pisemnego uzasadnienia tej decyzji, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ww. ustawy i wykonania obowiązku opublikowania go na stronie podmiotowej Gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Oprócz wynagrodzenia stałego Prezesowi Zarządu RN przyznała wynagrodzenie zmienne, w wysokości nieprzekraczającej 50% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym, w zależności od stopnia realizacji celów zarządczych⁴⁸. Poza wynagrodzeniem RN przyznała Prezesowi Zarządu możliwość korzystania z:

- pomieszczenia biurowego wraz z wyposażeniem,
- samochodu,
- telefonu służbowego,
- komputera przenośnego,
- karty debetowej z limitem 5 tys. zł miesięcznie.

³⁹ Łącznie były 3 głosowania w tzw. „trybie obiegowym”.

⁴⁰ Przedstawiciel Gminy uzyskał absolutorium za 2022 r. uchwałą nr 17 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 15.06.2023 r.

⁴¹ Uchwała nr 4/II/RN/2022 z dnia 7 kwietnia 2022 r. W głosowaniu uczestniczyło 7 członków RN, w tym przedstawiciel Gminy. Wszyscy głosowali za powołaniem A.Z. na stanowisko Prezesa Zarządu.

⁴² Wskazanie A.Z. jako kandydatki na Prezesa Zarządu nastąpiło w formie oświadczenia złożonego przez przedstawicielkę KZN na posiedzeniu Nadzwyczajnego posiedzenia Wspólników SIM w dniu 7 kwietnia 2022 r.

⁴³ J.K. jako ówczesny wiceprzewodniczący RN w okresie od 18 kwietnia 2024 r. do 8 maja 2024 r. był oddelegowany do pełnienia funkcji Prezesa Zarządu.

⁴⁴ Dalej również: NZW. Wg protokołu z NZW, uchwała została podjęta jednogłośnie.

⁴⁵ Uchwała nr 10/2022 z dnia 7 kwietnia 2022 r.

⁴⁶ Równej wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. - 4403,78 zł.

⁴⁷ tj., dla spółki, która w dwóch ostatnich latach obrotowych spełniła przynajmniej dwie z trzech przesłanek: zatrudniała średniorocznie do 10 pracowników, osiągnęła roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych niższy niż równowartość w złotych 2 milionów euro, sumy aktywów jej bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat były niższe niż równowartość w złotych 2 milionów euro - art. 4 ust. 2 pkt 1 uzkw.

⁴⁸ Co było przedmiotem oceny Rady Nadzorczej, po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego spółki oraz sprawozdania Zarządu z działalności Spółki i uzyskaniu przez Prezesa Zarządu absolutorium.

Wysokość wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej ustalono w wysokości nie przekraczającej limitu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 1 ukwz: dla Przewodniczącego, Wiceprzewodniczącego i Sekretarza RN – 0,37 podstawy wymiaru, a dla członków – 0,34 podstawy⁴⁹.

(akta kontroli str. 367-381)

Szczegółowe cele zarządcze dla Prezesa Zarządu SIM wyznaczała Rada Nadzorcza⁵⁰ w uchwałach nr 3/RN/2022 z 3 sierpnia 2022 r., nr 4/RN/2023 z 2 marca 2023 r. i nr 10/RN/2024 z 25 marca 2024 r. - cele zarządcze związane z prawidłową realizacją zadań inwestycyjnych Spółki, w tym inwestycji w Gminie Miedźno, a także wagi przypisane poszczególnym celom.

(akta kontroli str. 360-471)

e. Wójt Gminy Miedźno w okresie objętym kontrolą nie korzystał z uprawnienia do kontroli lub żądania wyjaśnień od Zarządu SIM, wynikającego z art. 212 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks Spółek Handlowych. Wójt, jako przedstawiciel Gminy, brał udział w ZZW Spółki, na których rozpatrywane były sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowego oraz kwestia udzielenia członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków za rok 2022 oraz 2023. Na ZZW, które odbyło się 15 czerwca 2023 r. zostało zatwierdzone sprawozdanie finansowe Spółki, nie podjęło jednak uchwał w sprawie przyjęcia sprawozdania Zarządu oraz udzielenia absolutorium Prezes oraz Przewodniczącemu RN. Pozostałym członkom RN udzielono absolutorium. ZZW za rok 2023, które odbyło się w dniu 26 czerwca 2024 r. zatwierdziło sprawozdanie finansowe Spółki, nie podjęło jednak uchwał w sprawie sprawozdania Zarządu oraz udzielenia absolutorium Prezes oraz Przewodniczącemu RN. Pozostałym członkom RN udzielono absolutorium. W sprawie przyczyn nieudzielenia absolutorium dla Prezesa Zarządu i Przewodniczącego RN oraz nieprzyjęcia sprawozdania Zarządu, przedstawiciel Gminy w RN oświadczył: „Podczas posiedzenia RN w dniu 10 czerwca 2024 r. w punkcie 5 porządku obrad dokonano oceny Sprawozdania Zarządu z działalności Spółki w roku obrotowym 2023 i w toku dyskusji członkowie RN wskazali, że Zarząd nie wykonał celów zarządczych na rok 2023 oraz że negatywnie ocenia się wydatki Spółki, z których część wzbudza znaczne wątpliwości podjęto uchwałę negatywnie oceniając omawiane zagadnienie. Biorąc powyższe pod uwagę w punkcie 10 porządku obrad RN podjęła uchwałę negatywną w sprawie udzielenia Zgromadzeniu Wspólników rekomendacji absolutorijnej Prezesowi Zarządu za rok 2023. W punkcie 12 porządku obrad obecni członkowie RN w sprawie wyrażenia opinii udzielenia absolutorium Przewodniczącemu RN, w głosowaniu podjęli negatywną uchwałę”.

(akta kontroli str. 458-459, 624-660a, 698)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina zawarła ze Spółką, z naruszeniem przepisów art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy oraz § 2 pkt 1-2 uchwały Rady Gminy Miedźno nr 59/VI/2001 z dnia 27 listopada 2001 r. ws. zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład MZG, umowę wynajmu lokalu znajdującego się w budynku wielofunkcyjnym⁵¹ w miejscowości Izbiska nr 85. Będący przedmiotem umowy lokal znajdował się w budynku po byłej szkole w Izbiskach. Umowę zawarto

⁴⁹ Obliczanej od wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.

⁵⁰ Na podstawie upoważnienia zawartego w § 3 pkt 3 uchwały nr 10 NZW z dnia 7.04.2022 r.

⁵¹ Na parterze budynku po byłej szkole w Izbiskach nr 85 znajdowała się świetlica wiejska, a na piętrze – dwa mieszkania: jedno o pow. 86 m², drugie o pow. 33 m².

na prośbę A.Z. – ówczesnej Pełnomocnik Spółki⁵² z dnia 11 października 2022 r. Według ww. pisma lokal miał być wykorzystywany jako biuro oraz punkt informacyjny i obsługi przyszłych najemców. Umowę zawarto 31 października 2022 r., a wysokość miesięcznego czynszu ustalono na 666 zł netto. W umowie określono przedmiot najmu jako „lokal użytkowy”⁵³ o pow. 33 m². Umowę zawarto na czas określony - do dnia 31 stycznia 2023 r. Po tym terminie zawarto, na tych samych warunkach, kolejną umowę najmu obowiązującą do dnia 30 października 2025 r. W obu umowach Gminę reprezentował ówczesny Wójt. Umowa została rozwiązana z dniem 31 maja 2024 r. na mocy porozumienia zawartego pomiędzy SIM i Gminą w dniu 16 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 382-387, 388-389, 392-396)

Zgodnie z Wieloletnim Programem Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy (na lata 2013-2017), uchwalonym przez Radę Gminy 26 marca 2013 r.⁵⁴, a następnie 20 czerwca 2022 r. (na lata 2022-2026)⁵⁵, oba lokale znajdujące się w budynku w Izbiskach nr 85 wchodziły w skład MZG⁵⁶. Fakt mieszkalnego charakteru obu tych lokali potwierdza również dokumentacja projektowa przebudowy budynku przeprowadzonej w latach 2021-2022⁵⁷, wg której przedmiotem zleconych i odebranych robót była „przebudowa i rozbudowa budynku bylejsz szkoły z lokalami mieszkalnymi”.

Według art. 2 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy MZG to lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy. W związku z tym nie mogą służyć innym celom, w tym wynajmowaniu osobom prawnym z przeznaczeniem na cele biurowe.

Również obowiązujące w Gminie zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład Mieszkaniowego Zasobu Gminy uregulowane w uchwale Rady Gminy nr 59/VI/2001 z dnia 27 listopada 2001 r. nie przewidywały wynajmowania objętych nią lokali na cele inne niż mieszkaniowe najemcy niebędącemu osobą fizyczną.

(akta kontroli str. 424-434, 398-412, 392-396)

W skład Mieszkaniowego Zasobu Gminy wchodziło łącznie 17 mieszkań o powierzchni od 25 m² do 86 m² (średnio 45,7 m²). W latach 2021-2023 łącznie wpłynęło do Urzędu 4 wnioski o przydział mieszkania, w tym 3 w 2021 r. i 1 w 2022 r. W roku 2023 nie wpłynął żaden wniosek. W dniu zawarcia umowy najmu lokalu na rzecz SIM lista oczekujących na mieszkanie z GZM obejmowała 22 osoby.

(akta kontroli str. 390-391)

W sprawie wynajęcia SIM na cele biurowe mieszkania wchodzącego w skład MZG ówczesny Wójt wyjaśnił: „Po zakończeniu remontu budynku w Izbiskach, lokal ten nie został ponownie włączony do zasobu mieszkaniowego. Powodem tego było zadłużenie, które wystąpiło u poprzednich najemców, a także pierwotne przeznaczenie lokali jako mieszkań służbowych. W przygotowywanym przez urząd

⁵² W momencie zawierania umowy A.Z. była Pełnomocnikiem Spółki pełniąc jednocześnie funkcję Dyrektora Inwestycyjnego w Urzędzie Gminy Miedźno. Stanowisko Dyrektora Inwestycyjnego zostało utworzone Zarządzeniem Wójta Gminy Miedźno nr 14/2022 z dnia 24 lutego 2022 r. i weszło w życie 28 lutego 2022 r. – w dniu kiedy utworzono spółkę SIM, a A.Z. została jej Pełnomocnikiem. Wcześniej A.Z. pełniła funkcję Sekretarza Gminy.

⁵³ Mimo, że lokal należał do MZG.

⁵⁴ Uchwała nr 222/XXVIII/2013. Uchwała ta dotyczyła stanu sprzed przebudowy budynku, jednak zarówno przed jak i po remoncie na piętrze znajdowały się dwa mieszkania.

⁵⁵ Uchwała została uchylona w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego nr NPII.4131.1.657.2022 ze względu na fakt, iż „Wieloletni Program... nie zawierał wszystkich obligatoryjnych elementów.

⁵⁶ I jako mieszkania były użytkowane przed przebudową i rozbudową budynku.

⁵⁷ Odbioru dokonano 13 kwietnia 2022 r.

gminy projekcie uchwały dot. wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym miało to znaleźć formalne odzwierciedlenie. Założonym po remoncie przeze mnie przeznaczeniem było pełnienie roli lokalu „hotelowego”, użyczanego gościom gminy, np. przyjeżdżających do nas z gmin partnerskich lub użyczanym kontrahentom gminy, realizującym dla gminy zadania zlecone (np. inwentaryzacje, prace projektowe itp.). Powodem tego był brak komercyjnych takich miejsc na terenie gminy Miedźno. W sytuacji pojawienia się wniosku SIM o wynajęcie lokalu na terenie gminy, kierując się zasadami dobrej współpracy ze spółką, która ma realizować inwestycję na terenie naszej gminy oraz pozostawianiem tego lokalu w tym momencie wolnym, przychyliłem się do niego i zawarłem umowę najmu”.

(akta kontroli str.354-355)

NIK zwraca uwagę, że w budynku w Izbiskach nr 85 oba lokale miały nieprzerwanie status mieszkalnych, o czym świadczy ujęcie ich w kolejnych uchwałach Rady Gminy ws. Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy zarówno w 2013 r. jak i w 2022 r., w związku z czym nie było potrzeby „ponownego włączania tego mieszkania do MZG”. Należy ponadto zauważyć, że wynajęcie tego lokalu Spółce na biuro uniemożliwiało wykorzystanie go również na deklarowane w wyjaśnieniu cele hotelowe.

2. Na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2022 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników⁵⁸ SIM podjęło uchwałę nr 11/2022 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. W uchwale tej wysokość części stałej wynagrodzenia członków Zarządu Spółki została ustalona w wysokości odmiennej (wyższej) niż wynikało to z przepisów art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tej ustawy, w przypadku oddania głosów za uchwałą ustalającą wysokość części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego w wyższej wysokości niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych sporządza pisemne uzasadnienie i publikuje je na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej. Na posiedzeniu NZW udziałowcom przypomniano o tym obowiązku, jak zapisano w protokole: „projekt przedmiotowego uzasadnienia został sporządzony i otrzymają je Udziałowcy, w celu dopełnienia obowiązku wynikającego ze wspomnianego wyżej przepisu prawa”. Pomimo to, w BIP Gminy Miedźno nie opublikowano ww. uzasadnienia, co stanowiło naruszenie art. 4 ust. 3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 369-379)

W sprawie niewykonania obowiązku sporządzenia i opublikowania w BIP uzasadnienia, o którym mowa w art. 4 ust 3 ukw, innej wysokości części stałej wynagrodzenia Prezesa Zarządu SIM niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ukwz, były Wójt Gminy Miedźno wyjaśnił: „Nie pamiętam, dlaczego uzasadnienie podwyższenia wynagrodzenia dla Zarządu SIM nie zostało opublikowane w BIP Gminy Miedźno. Wynikało to z mojego niedopatrzenia i nieświadomości co do istnienia tego obowiązku. Nie było to zaniechanie celowe”.

(akta kontroli str. 565-566)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina przeznaczyła w całości uzyskane wsparcie ze środków z Funduszu na objęcie udziałów w SIM, a ponadto wniosła do tej spółki aport w postaci prawa własności do gruntów, na których miała być zrealizowana budowa mieszkań, a także terminowo

⁵⁸ Na posiedzeniu był obecny ówczesny Wójt Gminy Miedźno.

zawarła ze Spółką umowę o świadczenie usługi publicznej w postaci najmu lokali mieszkalnych wybudowanych w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Gmina sprawowała nadzór właścicielski wynikający z posiadanych w SIM udziałów za pośrednictwem swojego przedstawiciela⁵⁹ do Rady Nadzorczej Spółki. Gmina nie wykorzystywała, przysługującego jej jako współnikowi, prawa do przeprowadzania kontroli w Spółce.

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników SIM, w którym uczestniczył ówczesny Wójt⁶⁰, ustaliła część stałą wynagrodzenia dla członków Zarządu Spółki wysokości przekraczającej limit wynikający z art. 4 ust. 2 ukwz, a ówczesny Wójt nie dopełnił obowiązku określonego w art. 4 ust. 3 tej ustawy, sporządzenia i publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej pisemnego uzasadnienia.

Ponadto, Gmina zawarła z SIM, z naruszeniem art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o mieszkaniowym zasobie gminy oraz § 2 pkt 1-2 uchwały Rady Gminy Miedźno nr 59/VI/2001 z dnia 27 listopada 2001 r. ws. zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy umowę najmu lokalu znajdującego się w budynku wielofunkcyjnym w miejscowości Izbiska nr 85.

Uwagi i Wnioski

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na potrzebę poprzedzania przystępowania przez Gminę do udziału w podmiotach realizujących określone inwestycje uprzednimi analizami ekonomicznymi założeń planowanych przedsięwzięć oraz analizą zapotrzebowania na ich realizację w gminie.

oraz wnosi o:

1. Doprowadzenie umowy z SIM o realizację usługi publicznej do pełnej zgodności z art. 33p ust 2 usfrm.
2. Sporządzenie i opublikowanie na stronie podmiotowej BIP uzasadnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ukwz, dotyczącego ustalenia wysokości części stałej wynagrodzenia członka Zarządu Spółki w wyższej wysokości niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ukwz.

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 Katowicach. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵⁹ Wspólnie z Gminą Koniecpol.

⁶⁰ Wg protokołu z NZW, uchwała została podjęta jednogłośnie.

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.

Katowice, dnia 21 października 2024 r.

Kontroler
Bogusław Gębica
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....