



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.10.2.2024

Pan
Kordian Kolbiarz
Burmistrz Nysy
Urząd Miejski w Nysie
ul. Kolejowa 15
48-300 Nysa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.230.2024
Komisji Rozstrzygającej z dnia 17 stycznia 2025 r.**

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nysie, ul. Kolejowa 15, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kordian Kolbiarz, Burmistrz Nysy, od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa 2. Określenie warunków wykonania przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe w danej gminie inwestycji mieszkaniowych oraz nadzór i sprawozdawczość dotyczące wykorzystania otrzymanego na ten cel wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ¹ , 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Aleksandra Pawlicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/53/2024 z 21 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ 23 września 2024 r.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623.; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W związku z planowanym utworzeniem i realizacją przez SIM Opolskie sp. z o.o.⁴ przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego przy ul. Orłąt Lwowskich w Nysie, Gmina dwukrotnie wnioskowała o udzielenie wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa⁵ w łącznej kwocie 18 000 zł. Otrzymane z Funduszu środki w całości wydatkowane zostały na objęcie przez Gminę udziałów w kapitale zakładowym SIM Opolskie, które każdorazowo nastąpiło z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu na dokonanie tej czynności.

W umowie zawartej pomiędzy Gminą i Spółką prawidłowo, tj. zgodnie z art. 33p ust. 1 i 1b ustawy z 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁶, określono warunki realizacji przez SIM Opolskie ww. przedsięwzięcia. Natomiast nieprawidłowo określono w umowie termin rozpoczęcia świadczenia usługi publicznej.

Bezpośrednio przed złożeniem wniosku o wsparcie ze środków z RFRM w Urzędzie nie przeprowadzono analizy zapotrzebowania na wynajem mieszkań, a przygotowane w 2018 r. opracowanie dotyczyło przystąpienia do programu Mieszkanie Plus nie uwzględniało uwarunkowań dotyczących zagadnień związanych z finansowaniem inwestycji w formule SIM.

Stan zaawansowania realizacji przedsięwzięcia budowlanego w Nysie nie wykroczył poza etap projektowania i uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zakończenie robót budowlanych zaplanowano na IV kwartał 2026 r., a zasiedlenie wybudowanych przez SIM mieszkań na I kwartał 2027 r. Gmina wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych związanych z otrzymanym z Funduszu wsparciem.

Stwierdzono błędne ustalenie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w rozumieniu art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, tj. w dniu 30 czerwca 2023 r. zamiast w dniu 19 kwietnia 2024 r. Rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji usługi publicznej nie nastąpiło bowiem w terminie określonym w umowie zawartej ze Spółką. Zastrzeżenia NIK dotyczą także braku aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami Gminy oraz niewystarczającego nadzoru nad działalnością SIM Opolskie.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: SIM Opolskie lub Spółka.

⁵ Dalej: RFRM lub Fundusz.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 527 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Uzyskiwanie i wydatkowanie środków z Funduszu

1. Pracownicy Urzędu uzyskali informacje o możliwości i zasadach otrzymania wsparcia z Funduszu na objęcie przez gminę udziałów w tworzonej lub istniejącej SIM z zaproszenia do udziału w programie tworzenia regionalnych społecznych inicjatyw mieszkaniowych, przekazanego przez Krajowy Zasiób Nieruchomości⁸ z 5 października 2021 r. Pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach ani innych formach pozyskiwania wiedzy o działaniu Funduszu (jako źródeł informacji o Funduszu).

(akta kontroli str. 227-229)

2. W Gminie prawidłowo i rzetelnie sporządzono wnioski o wsparcie ze środków Funduszu, tj.:

- wniosek z 29 października 2021 r. o udzielenie wsparcia na sfinansowanie działania polegającego na objęciu udziałów w tworzonej SIM (na kwotę 3 mln zł),
- wniosek z 4 stycznia 2022 r. o udzielenie wsparcia na sfinansowanie działania polegającego na objęciu udziałów w istniejącej SIM (na kwotę 15 mln zł).

Oba ww. wnioski dotyczyły tego samego przedsięwzięcia budowlanego, polegającego na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych w Nysie przy ul. Orląt Lwowskich, o szacowanej wartości 150 mln zł. Szacunkowa liczba mieszkań, planowana do utworzenia w ramach tej inwestycji i wskazana we wniosku, wynosiła 336. Na podstawie złożonych wniosków Gmina otrzymała wsparcie w kwotach zgodnych z wnioskowanymi.

Szczegółowe badanie wniosku z 29 października 2021 r. wykazało, że zawierał on wszystkie wymagane elementy, wskazane w art. 33 m ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, tj. wysokość planowanego wkładu pieniężnego gminy związanego z realizacją działania, którego dotyczyło wsparcie, wysokość wnioskowanego wsparcia, informację o planowanym terminie realizacji działania, w związku z którym miało zostać udzielone wsparcie oraz numer rachunku, na który wypłacone ma być wsparcie.

Wartość inwestycji ujęta we wniosku z 4 stycznia 2022 r. została oszacowana na podstawie wiedzy i doświadczenia pracowników Urzędu, w oparciu o koszty innych inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez Gminę, przy uwzględnieniu danych statystycznych na temat średniej ceny 1 m² budynku mieszkalnego w IV kwartale 2021 r. (wynoszącej 5,1 tys. zł). Do tak obliczonej kwoty został doliczony szacunkowy koszt wykończenia mieszkania pod klucz (2 tys. zł za metr). Uzyskaną wartość skorygowano o wskaźnik inflacji za 2021 r. (5%), a następnie zwiększono o przewidywane koszty zagospodarowania nieruchomości. Do obu wniosków dołączono uchwały Rady Miejskiej w Nysie⁹. Pisemne informacje o pozytywnym rozpatrzeniu wniosków Gmina otrzymała 10 listopada 2021 r. i 15 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str.17-20, 664-666, 735-737)

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: KZN.

⁹ Nr XLVII/717/21 z 27 października 2021 r. w sprawie utworzenia przez Gminę Nysa SIM Opolskie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Nysie oraz nr LI/780 21 z 29 grudnia 2021 r. w sprawie zatwierdzenia wniosku Burmistrza Nysy o udzielenie Gminie Nysa ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie objęcia udziałów w istniejącej Społecznej Inicjatywie Mieszkaniowej pod firmą: SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie.

3. W czasie składania przez Gminę obu wniosków inwestycja była w fazie planowania i nie rozpoczęto jej realizacji. Bezpośrednio przed wystąpieniem z wnioskiem o wsparcie środkami z Funduszu w Gminie nie przeprowadzono analizy istniejącego zapotrzebowania na wynajem mieszkań w formule SIM - z uwzględnieniem szacowanej wysokości czynszu oraz odpowiedniej zamożności gospodarstw domowych. Według wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Burmistrza Nysy wykorzystana została analiza przeprowadzona w 2018 r., dotycząca zapotrzebowania na mieszkania na wynajem w ramach programu *Mieszkanie Plus*. Źródłem danych do tej analizy były wstępne deklaracje przystąpienia do ww. programu (nie stanowiły one podstawy roszczeń dla osób, które nie zakwalifikowały się do uczestnictwa w programie), a wyniki analizy wskazywały na zapotrzebowanie na lokale mieszkalne, w szczególności w grupie wiekowej do 40 lat. Łącznie złożonych zostało 532 deklaracje. Spośród osób, które złożyły deklaracje 473 jako preferowany rodzaj umowy najmu wskazało najem z dojściem do własności. Przeprowadzona analiza uwzględniała preferowany metraż mieszkańców i liczbę pokoi, dochody gospodarstw domowych, których członkowie złożyli wstępne deklaracje uczestnictwa, liczbę osób w poszczególnych rodzinach oraz wydane orzeczenia o niepełnosprawności z uwzględnieniem ich rodzaju (ruchowe, inne). Program *Mieszkanie Plus* nie był zrealizowany w Gminie Nysa.

Uzyskane wyniki przeprowadzonej analizy potwierdzały zasadność przystąpienia gminy do SIM, przy czym w Urzędzie nie oszacowano przewidywanej wysokości czynszu za wynajem 1 m² mieszkań planowanych do wybudowania.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *Nie szacowano kwoty za 1 m² z uwagi z uwagi na zmieniające się otoczenie gospodarcze w aspekcie horyzontu czasowego realizacji inwestycji. Maksymalna wysokość czynszu będzie wynikała z kosztów inwestycji oraz obowiązującej legislacji, tj. nie więcej niż 4% wartości inwestycji rocznie podzielonej przez 12 miesięcy w odniesieniu do 1 m².*

Przed podjęciem uchwały o zatwierdzeniu wniosku o udzielenie Gminie wsparcia ze środków z Funduszu wyniki przeprowadzonej analizy nie zostały przedstawione Radzie Miejskiej w Nysie.

Burmistrz miał wiedzę na temat możliwych źródeł finansowania przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, gdyż informacje takie 5 października 2021 r. przekazał im KZN. Składając wniosek z dnia 29 października 2021 r. o środki z RFRM, właściwi pracownicy Urzędu dysponowali również wiedzą na temat gruntu, na którym zaplanowano wybudować mieszkania w ramach inwestycji.

(akta kontroli str. 232-240, 613-614, 628-629)

Główne oczekiwania Burmistrza związane z uzyskaniem przez Gminę wsparciem z Funduszu dotyczyły pozyskania nowych mieszkań na wynajem dla mieszkańców Nysy oraz osób chcących zamieszkać w tym mieście. Burmistrz wyjaśnił, że nie dostrzega żadnych zagrożeń związanych z uzyskaniem przez Gminę wsparciem z Funduszu.

(akta kontroli str. 630-631)

4. Wnioskowane kwoty z RFRM Gmina otrzymała w dniach 18 listopada 2021 r. i 6 kwietnia 2022 r. Udzielone Gminie wsparcie z Funduszu w całości wydatkowano na objęcie udziałów w SIM Opolskie, które nastąpiło 29 listopada 2021 r. i 29 sierpnia 2022 r. Środki w kwocie 3 ml zł zostały złożone 29 listopada 2021 r. na rachunek depozytowy kancelarii notarialnej - przed założeniem rachunku na rzecz SIM. Środki w kwocie 15 mln zł zostały natomiast przekazane SIM Opolskie 19 września 2022 r., tj. w czasie nieprzekraczającym sześciu miesięcy od dnia wypłaty środków z Funduszu. Spółka SIM Opolskie została wpisana do rejestru przedsiębiorców KRS 3 sierpnia 2022 r.

W okresach pomiędzy otrzymaniem środków a ich przekazaniem we wskazany powyżej sposób były one zdeponowane na rachunku bankowym Gminy. Nie stwierdzono, aby środki te były wykorzystywane do realizacji bieżących płatności. Otrzymane przez Gminę środki nie były przedmiotem lokat i nie uzyskano odsetek od tych środków.

(akta kontroli str. 217-220, 676-729)

5. Zgodnie z zawartą pomiędzy Spółką a Gminą Nysa umową z 30 grudnia 2022 r. o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym, rozpoczęcie inwestycji (tj. sporządzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu) powinno nastąpić w terminie do 10 sierpnia 2023 r. Projekt taki opracowano dopiero 19 kwietnia 2024 r. Sporządzony w dniu 30 czerwca 2023 r. na potrzeby wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹⁰, nie był projektem w rozumieniu art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ponieważ nie spełniał warunku sporządzenia na mapie do celów projektowych, zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹. Powyższe ustalenia opisano szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 26-47, 56-56a, 135-135a, 742-744)

6. Gmina nie poniosła kosztów związanych z uzyskaniem środków na objęcie udziałów w SIM.

(akta kontroli str. 227-228)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Gminie błędnie uznano sporządzony w dniu 30 czerwca 2023 r. dokument pn. »Projekt zagospodarowania terenu dla budownictwa 4 mieszkaniowego wielorodzinnego zgodnie z uchwałą nr LXXII/1061/23 Rady Miejskiej w Nysie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej przy ul. Orłąt Lwowskich w Nysie«, za zgodny z art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz z zawartą z SIM Opolskie umową z dnia 30 grudnia 2022 r. o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym. W myśl § 1 pkt 6 powyższej umowy, rozpoczęcie realizacji inwestycji w rozumieniu art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oznacza sporządzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu dotyczącego inwestycji. Z określonych w umowie terminów sporządzenia projektu zagospodarowania terenu (do dnia 10 sierpnia 2023 r.) i rozpoczęcia budowy (czerwiec 2023 r.) wynika, że przez ww. projekt zagospodarowania terenu należało rozumieć projekt sporządzony w ramach projektu budowlanego, tj. zgodny z art. 3 pkt 14a ustawy Prawo budowlane w związku z art. 2 pkt 7a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹² oraz z art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, który wymaga, aby projekt był sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii. Projekt z dnia 30 czerwca 2023 r. nie spełniał powyższych warunków, ponieważ został sporządzony na mapie zasadniczej. Projekt zagospodarowania terenu zgodny z ww. przepisami został sporządzony dopiero w dniu 19 kwietnia 2024 r., co oznacza że rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego nastąpiło z przekroczeniem terminu określonego w umowie zawartej na podstawie art. 33p ust. 2 ustawy

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 195. Dalej: lex deweloper.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, ze zm.

o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Burmistrz wyjaśnił, że: *Zgodnie z zawartą pomiędzy Spółką a Gminą Nysa umową z dnia 30 grudnia 2022 r. o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym oraz treścią art. 33p ust. 1b ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa niniejszym informuję, iż dnia 30 czerwca 2023 roku dla inwestycji prowadzonej w ramach Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej przez Spółkę pod formą: SIM Opolskie sp. z o.o. (...) w miejscowości Nysa przy ulicy Orłąt Lwowskich, sporządzony został projekt zagospodarowania terenu na aktualnych (w chwili pozyskania zasobu) mapach zasadniczych pobranych z ośrodka geodezyjnego. Biorąc pod uwagę wskazany art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane dotyczący zakresu projektu budowlanego, w tym wymogów dotyczących projektu zagospodarowania działki lub terenu sporządzonego na aktualnej mapie do celów projektowych należy zauważyć że mapa do celów projektowych jest wymagana tylko i wyłącznie w momencie wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę co jest formą finalizacji etapu projektowego w procesie inwestycyjno-budowlanym.*

(akta kontroli str. 26-46, 56-56a, 135-135a, 667-671, 742-744)

Należy zauważyć, że konstrukcja przywołanego przepisu art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, w którym ustawodawca odniósł się do projektu zagospodarowania działki lub terenu w kontekście decyzji o pozwoleniu na budowę, jednoznacznie świadczy o intencji ustawodawcy, aby rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego było równoznaczne ze sporządzeniem projektu zagospodarowania działki lub terenu w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane.

2. Przed złożeniem wniosku o wsparcie ze środków z RFRM Burmistrz nie zapewnił przeprowadzenia analizy zapotrzebowania na wynajem mieszkań w formule SIM.

Burmistrz wyjaśnił, że przed złożeniem wniosku o wsparcie ze środków RFRM nie przeprowadzono analizy, gdyż Gmina dysponowała analizą wykonaną przed ewentualnym przystąpieniem do programu Mieszkanie PLUS.

Należy jednak zauważyć, że analiza ta została przeprowadzona w 2018 r. i nie w pełni odpowiadała planowanej w Gminie budowie mieszkań w formule SIM. Z uwagi na to, że celem tej analizy była diagnoza potrzeb w zakresie pozyskania mieszkań w ramach programu *Mieszkanie Plus*, nie uwzględniono w niej w szczególności mechanizmu finansowania inwestycji, zagadnień związanych z przejściem lokali mieszkalnych na własność ich najemców, jak też np. planowanej lokalizacji budynków mieszkalnych, co NIK ocenia jako nierzetelne.

(akta kontroli str. 227-240, 672-673)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina dopełniła obowiązków związanych z terminowym objęciem udziałów w SIM Opolskie. Wywiązała się też z obowiązków sprawozdawczych z wykorzystania wsparcia z RFRM. W Gminie błędnie uznano projekt zagospodarowania terenu z dnia 30 czerwca 2023 r. za projekt zagospodarowania terenu lub działki w rozumieniu art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa i tym samym błędnie ustalono termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Zastrzeżenia NIK dotyczą również analizy zapotrzebowania na mieszkania, która dotyczyła innego programu i nie uwzględniała istotnych czynników, w szczególności zagadnień związanych z finansowaniem inwestycji oraz jej planowanej lokalizacji.

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

Opis stanu faktycznego

1. Decyzją wspólników, utworzenie SIM nie zostało poprzedzone zawarciem porozumienia komunalnego lub założeniem związku międzygminnego. Według wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Burmistrza Nysy i Przewodniczącego Rady Nadzorczej SIM Opolskie, o niezawarciu porozumienia komunalnego lub niezłożeniu związku międzygminnego przesądziły doświadczenie Gminy Nysa w zakresie prowadzenia, w formule sp. z o.o., przedsięwzięć z zakresu gospodarki komunalnej, w tym budownictwa oraz administrowania nieruchomościami, jak też transparentność funkcjonowania powstałej struktury w ramach ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹³.

(akta kontroli str. 613-614)

2. W dniu 30 grudnia 2022 r. Gmina zawarła z SIM umowę, o której mowa w art. 33p ust. 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Strony umowy reprezentowały osoby upoważnione – Burmistrz Nysy i Prezes Zarządu SIM Opolskie. W zawartej umowie określono warunki realizacji inwestycji, usługi publicznej i przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi, i tak: 1/ usługi realizowane przez SIM Opolskie na rzecz Gminy¹⁴ polegać miały na budowie budynku wielomieszkaniowego w ramach inwestycji zlokalizowanej w Nysie, obejmującego 336 mieszkań, oraz na najmie tych mieszkań; 2/ planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji usługi publicznej (tj. sporządzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu) określono na 10 sierpnia 2023 r., 3/ powierzenie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym miało nastąpić na okres 73 lat, licząc od 29 listopada 2021 r, co miały uzasadniać rozmiar i zakres inwestycji, przedział czasowy najmu oraz przewidywany okres amortyzacji kosztów realizacji inwestycji. Wyznaczony w umowie termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia odpowiadał warunkom granicznym wynikającym z art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. W umowie nieprawidłowo określono jednak planowany termin rozpoczęcia eksploatacji na zasadach najmu lokali mieszkalnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Opisane warunki określono na podstawie harmonogramu oraz wyliczeń, stanowiących załącznik do umowy. Gmina nie wnioskowała o wydłużenie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia w trybie określonym w art. 33p ust. 1c ww. ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Zdaniem Zastępcy Burmistrza nie wystąpiły przesłanki uzasadniające złożenie takiego wniosku.

W odniesieniu do udziału Gminy w ustalaniu parametrów inwestycji, takich jak liczba, metraż i standard wykończenia mieszkań Zastępca Burmistrza wyjaśnił: *Parametry inwestycji zostały określone w czasie spotkań roboczych z przedstawicielami SIM Opolskie sp. z o.o. Ostateczny kształt inwestycji został wyrażony we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i po przeprowadzonej procedurze znalazł swoje odzwierciedlenie w uchwale Rady Miejskiej nr LXXII/1061/23 z dnia 23 kwietnia 2023 r. Standard wykończenia*

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.

¹⁴ Usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

mieszkań w tzw. standardzie „pod klucz” jest w zakresie SIM Opolskie. Wyjaśnił ponadto, że różnica pomiędzy liczbą mieszkań zaplanowanych do wybudowania w ramach inwestycji (336), ujętą w umowie z SIM Opolskie, a liczbą mieszkań przewidzianą w koncepcji urbanistyczno-architektonicznej inwestycji (342) wynikała z przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych związanych z kubaturą budynków. W umowie nie określono innych parametrów wykonania inwestycji mieszkaniowej.

Dodatkowo, 17 marca 2023 r. Gmina zawarła z SIM Opolskie umowę dotyczącą podniesienia kapitału zakładowego Spółki, w której odzwierciedlono m.in. wartość otrzymanej rekompensaty w kwocie 15 mln zł.

(akta kontroli str. 26-47, 628-629)

3. Uzyskiwanie informacji o stanie realizacji inwestycji mieszkaniowej prowadzonej w Gminie przez SIM, niezbędnych do wykonania obowiązków sprawozdawczych z wykorzystania wsparcia z Funduszu, było możliwe dzięki wyznaczeniu przedstawiciela Gminy w Radzie Nadzorczej SIM Opolskie. Ponadto przedstawiciel Gminy brał udział w posiedzeniach Zgromadzenia Wspólników ww. Spółki.

(akta kontroli str. 227-229)

*W ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w Nysie, 22 lutego 2023 r. do Urzędu wpłynął złożony przez SIM Opolskie wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wraz z lokalizacją inwestycji towarzyszącej, obejmujący m.in. budowę pięciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. Orłąt Lwowskich w Nysie. Do wniosku dołączona została mapa zatytułowana *Projekt zagospodarowania terenu*, niebędąca mapą do celów projektowych, o której mowa w art. 2 pkt 7a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁵. 26 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę nr LXXII/1061/23 z 26 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. Opracowana została również dokumentacja projektowa i kosztorysowa, niezbędna do uzyskania pozwolenia na budowę oraz złożony został wniosek o wydanie takiego pozwolenia. Pozwolenia na budowę Starosta Nyski udzielił decyzją z 28 sierpnia 2024 r.*

W odniesieniu do sposobu i wyników monitorowania terminowości i parametrów realizacji przedsięwzięcia służącego uzyskaniu w gminie mieszkań społecznych w formule SIM Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że Prezes Zarządu na posiedzeniach Rady Nadzorczej referował poszczególne projekty, a w czasie spotkań roboczych przekazywał informacje na temat zaawansowania prac oraz ewentualnych problemów. Zastępca Burmistrza stwierdził, że wyniki monitorowania były zadowalające.

(akta kontroli str. 56-56a, 258-267, 628-629)

4. W Urzędzie wypełniano obowiązki sprawozdawcze związane ze wsparciem otrzymanym z RFRM. I tak:

a) pismem z 9 lutego 2023 r., tj. w terminie określonym w art. 33p ust. 2a ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, Burmistrz poinformował Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Rozwoju i Technologii o zawarciu umowy z SIM Opolskie, jak też o rodzaju, planowanym terminie rozpoczęcia i okresie realizacji usługi publicznej oraz planowanym terminie rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi;

b) wypełniając obowiązek określony w art. 33p ust. 2b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, dotyczący informowania o rozpoczęciu

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.

realizacji usługi publicznej, pismem z 24 lipca 2023 r. Burmistrz poinformował Ministra Rozwoju i Technologii o sporządzeniu projektu zagospodarowania terenu dla ww. inwestycji (w Urzędzie dysponowano pierwszą stroną tego projektu); zgodnie z umową o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym usługa taka polegała zarówno na wykonaniu inwestycji budowlanej, jak i na najmie mieszkań powstałych w wyniku realizacji inwestycji;

c) w związku z prośbą przedstawiciela Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, 2 lutego 2024 r. została mu przekazana wypełniona ankieta, dotycząca m.in. planowanej liczby mieszkań, otrzymanego wsparcia, umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz działań podjętych w związku z realizacją tej umowy¹⁶.

Ponadto informowano Ministra Rozwoju i Technologii oraz KZN o zaksięgowaniu otrzymanych środków na wskazanym we wnioskach rachunku bankowym oraz o datach objęcia udziałów w SIM Opolskie¹⁷.

(akta kontroli str. 21-25, 132-142)

5. Zarządzeniem nr 552/2015 Burmistrza Nysy z 31 grudnia 2015 r. wprowadzono zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Nysa i wskazano komórki organizacyjne Urzędu odpowiedzialne za nadzór merytoryczny nad poszczególnymi spółkami. Nie dokonano aktualizacji tego zarządzenia, w wyniku czego nie wskazano w nim wydziału Urzędu, który powinien sprawować nadzór merytoryczny i współpracować z SIM Opolskie. W ww. zarządzeniu sprawowanie nadzoru ekonomiczno-finansowego i formalnego przypisano natomiast komórce organizacyjnej Urzędu właściwej w sprawach nadzoru właścicielskiego. Jednocześnie w zarządzeniu postanowiono, że rady nadzorcze będą sprawować stały, bezpośredni nadzór nad działalnością spółek we wszystkich dziedzinach ich działalności.

(akta kontroli str. 241-255)

6. Rada Nadzorcza ww. spółki została powołana 13 stycznia 2022 r. na podstawie oświadczeń wspólników, zgodnie z postanowieniami umowy Spółki i art. 215 § 2 ustawy Kodeks Spółek Handlowych. Przedstawiciel Gminy Nysa nie zgłaszał uwag w tym zakresie.

Gmina Nysa posiadała w Radzie Nadzorczej SIM Opolskie swojego przedstawiciela - Zastępcę Burmistrza (pełniącego tę funkcję od 2014 r.), będącego jednocześnie przedstawicielem dwóch innych gmin w tym organie. Powołanie w skład Rady Nadzorczej SIM Opolskie nastąpiło na podstawie oświadczenia przedstawicieli gmin Nysa, Głuchołazy i Niemodlin z 13 stycznia 2022 r., w którym wskazano, że ww. osoba spełniała wymogi określone właściwymi przepisami prawa, nie występowały przeszkody uniemożliwiające jej powołanie do składu Rad, w tym nie podlegała ograniczeniom lub zakazom w tym zakresie. Zgodnie z art. 10a ust. 5 ustawy o gospodarce komunalnej, osoba wskazana przez przedstawicieli trzech gmin (w tym Gminy Nysa) do składu Rady Nadzorczej SIM Opolskie spełniała wymagania, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, z wyłączeniem wymogu posiadania pozytywnej opinii Rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Osoba ta posiadała wykształcenie wyższe, wymagane doświadczenie oraz ukończyła studia podyplomowe Master of Business Administration (MBA), jak też nie pozostawała w stosunku pracy ze ww. spółką ani nie świadczyła pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego stosunku prawnego. Przedstawiciel Gminy Nysa w Radzie

¹⁶ Jednostka kontrolowana dysponowała potwierdzeniem jej przekazania odbiorcy, a treść udzielonych odpowiedzi po wysłaniu był niedostępna.

¹⁷ Pisma z: 3 grudnia 2021 r., 28 kwietnia 2022 r. i 12 września 2022 r.

Nadzorczej SIM Opolskie, w ramach sprawowanej funkcji II Zastępcy Burmistrza Nysy, sprawował bezpośredni nadzór nad realizacją zadań m.in. Wydziału Planowania Przestrzennego oraz Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami.

(akta kontroli str. 51-55)

Przedstawiciel Gminy Nysa w Radzie Nadzorczej SIM uczestniczył w pracach i brał udział we wszystkich posiedzeniach tego organu. Rada Nadzorcza dokonała oceny sprawozdań Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdań finansowych za kolejne lata obrotowe w zakresie ich zgodności z księgami, dokumentami i ze stanem faktycznym. Rada sporządziła oraz przedłożyła Zgromadzeniu Wspólników pisemne sprawozdania z działalności oraz z ocen sprawozdań Zarządu, w których wskazano że działalność Rady była prowadzona przede wszystkim w ramach posiedzeń tego organu, nie powoływano zespołów kontrolnych, komisji ani doradców, a jej Przewodniczący utrzymywał stały kontakt organizacyjny z Prezesem Zarządu. W sprawozdaniach jako najważniejsze działania Rady wymieniano: bieżące opiniowanie projektów uchwał Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników (dotyczących m.in. podwyższenia kapitału zakładowego SIM, wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości, czy też zmiany umowy Spółki), zatwierdzanie dokumentów Spółki o charakterze strategicznym, bieżący nadzór nad funkcjonowaniem Spółki oraz ocenę sprawozdania z działalności Zarządu i sprawozdania finansowego. Ponadto w sprawozdaniu Rady Nadzorczej za okres od 29 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. wśród najważniejszych działań Rady wskazano powołanie organu zarządzającego (w tym uchwalenie regulaminu postępowania kwalifikacyjnego na Prezesa Zarządu, przeprowadzenie takiego postępowania, powołanie Prezesa Zarządu i określenie jego wynagrodzenia). Rada dokonywała także ocen wniosków Zarządu dotyczących podziału zysku albo pokrycia straty.

Pozytywnie ocenione zostały sprawozdania Zarządu z działalności oraz sprawozdania finansowe za okres od 29 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami oraz ze stanem faktycznym. Sprawozdania takie za 2023 r. nie zostały natomiast zatwierdzone, zaś Prezesowi Zarządu i członkom Rady Nadzorczej nie udzielono absolutorium (w protokole Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nie podano przyczyn takiego stanu).

Rada Nadzorcza nie przeprowadzała badania dokumentów SIM, nie dokonywała rewizji stanu majątku Spółki, jak też nie żądała od Prezesa Zarządu ani od osób zatrudnionych w Spółce sporządzenia lub przekazania wszelkich informacji, dokumentów, sprawozdań lub wyjaśnień dotyczących Spółki, jej działalności lub majątku. Jak wyjaśnił Przewodniczący Rady Nadzorczej, *w czasie posiedzeń poszczególni członkowie przed podjęciem stosownych uchwał zadawali Prezesowi pytania, na które uzyskiwali odpowiedzi, co miało swój wymiar w głosowaniu. Ponadto w czasie „spraw różnych” poruszali wątki związane z funkcjonowaniem spółki nie objęte porządkiem uchwał. Należy zwrócić uwagę na fakt, że rok 2023 był pierwszym rokiem funkcjonowania spółki w pełnym wymiarze. Zmiany w zarządzie KZN spowodowały odwołanie Przewodniczącego RN, co bezpośrednio przełożyło się na sprawność pracy Rady. Dopiero na posiedzeniu Rady w dniu 13 marca zostałem wybrany Przewodniczącym. Kolejne rezygnacje członków i zaniechanie powoływania swojego przedstawiciela w radzie doprowadziły nawet do paraliżu rady, bowiem ilość członków w radzie spadła do dwóch, tj. poniżej wymogu określonego przez KSH. Dopiero po uzupełnieniu składu Rady Rada podjęła działania zmierzające do wyłonienia biegłego rewidenta do przeprowadzenia badania [sprawozdania] finansowego spółki za 2023 r. Stosowna uchwała w tym zakresie została podjęta*

jednogłośnie. Procedura jest w toku. Wyjaśnił również, że podejmowane przez niego działania w Radzie Nadzorczej SIM Opolskie dotyczyły bieżącego kontaktu z Prezesem Zarządu w zakresie realizowanych inwestycji oraz planowanych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 116-131, 541-612, 735-736)

Zgodnie z postanowieniami umowy Spółki jej zarząd składać się miał z jednego członka (Prezesa) powoływanego na trzyletnią kadencję. Prezes Zarządu SIM został powołany uchwałą Rady Nadzorczej z 29 kwietnia 2022 r.¹⁸ głosami wszystkich członków Rady.

Uchwałą Nr 08/2022 z 13 stycznia 2022 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników jednogłośnie określiło warunki, jakie miał spełniać kandydat na Członka Zarządu ww. spółki. Zgodnie z podjętą uchwałą osoba taka w szczególności powinna posiadać wykształcenie wyższe, co najmniej pięcioletni okres zatrudnienia (w określonych w uchwale formach), co najmniej trzyletnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych, samodzielnych lub wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, jak również spełniać inne wymogi określone w przepisach prawa. W uchwale określono także warunki wykluczające pełnienie funkcji Członka Zarządu SIM Opolskie. Jak wyjaśnił Burmistrz, Gmina Nysa oraz pozostali udziałowcy jednogłośnie wyrazili akceptację dla zaproponowanych przez KZN wymogów, zatem można uznać, że były one zgodne z oczekiwaniami Gminy.

(akta kontroli str. 217-220, 284-286, 541-543)

W oświadczeniu z 13 stycznia 2022 r. przedstawiciel Gminy Nysa w Radzie Nadzorczej SIM Opolskie zobowiązał się do kształtowania w ww. spółce wynagrodzeń członków organu zarządzającego zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami¹⁹. Zasady kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu Spółki określono w uchwale Nr 09/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki SIM Opolskie w organizacji z dnia 13 stycznia 2022 r., wskazując, że wynagrodzenie takie składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, oraz z części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy. Zgodnie z ww. uchwałą miesięczne wynagrodzenie stałe powinno zawierać się w przedziale od jednokrotności do trzyipółkrotności podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Jednocześnie Zgromadzenie Wspólników upoważniło Radę Nadzorczą Spółki do określenia kwotowo wynagrodzenia stałego członków Zarządu, w granicach określonych w uchwale. Część zmienna wynagrodzenia Prezesa Zarządu, zgodnie z uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, była uzależniona od poziomu realizacji celów zarządczych i nie mogła przekroczyć 50% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym. Określony w ww. uchwale cel zarządczy stanowiła w szczególności realizacja planów strategicznych Spółki, a do opracowania szczegółowych celów zarządczych, określenia ich wag oraz obiektywnych i mierzalnych wskaźników ich realizacji i rozliczenia upoważniono Radę Nadzorczą. Organ ten został zobowiązany także do określenia zakresu i zasad udostępniania Członkowi Zarządu urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie Spółki.

W uchwale Nr 07/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki SIM Opolskie sp. z o.o. w organizacji z 13 stycznia 2022 r. ustalono zasady

¹⁸ Nr 2/II/RN/2022.

¹⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.

wynagradzania członków Rady Nadzorczej. Zgodnie z tą uchwałą miesięczne wynagrodzenie Przewodniczącego Rady miało wynieść 0,55 podstawy wymiaru, a pozostałych członków – 0,5 podstawy wymiaru. Za przyjęciem ww. uchwał głosowali wszyscy członkowie Zgromadzenia Wspólników.

(akta kontroli str. 53, 283-286)

Uchwałą nr 3/II/RN/2022 Rady Nadzorczej spółki SIM Opolskie w organizacji z dnia 29 kwietnia 2022 r. określone zostało kwotowe wynagrodzenie stałe Prezesa Zarządu Spółki, w wysokości równej trzyipółkrotności podstawy wymiaru. Jako podstawę wymiaru przyjęto ogłoszoną przez Prezesa GUS kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. Burmistrz wyjaśnił, że taką wysokość wynagrodzenia zaproponował Prezes KZN, który przekazał pozostałym wspólnikom projekt uchwały przewidującej taką wysokość wynagrodzenia Prezesa.

Pomimo ustalenia poziomu części stałej wynagrodzenia Prezesa w wysokości większej niż określona w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń, nie opublikowano stosownego uzasadnienia w BIP Urzędu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 548-549, 672-674)

Rada Nadzorcza SIM Opolskie ustaliła cele zarządcze na poszczególne lata działalności tej Spółki, odnoszące się wprost do realizacji inwestycji mieszkaniowych ze wsparciem ze środków RFRM. Cele odnoszące się do inwestycji w Gminie Nysa obejmowały: w 2022 r. - przeprowadzenie postępowania przetargowego na wykonanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej oraz wykonanie koncepcji architektoniczno-budowlanej; w 2023 r. - zawarcie umowy powierzenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, przygotowanie i złożenie wniosku kredytowego, przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjno-budowlanego oraz wykonanie takiej dokumentacji, wykonanie planu zagospodarowanie terenu dla inwestycji oraz wykonanie kosztorysu inwestorskiego dla inwestycji; w 2024 r. - wykonanie projektu budowlanego oraz złożenie wniosku o uzyskanie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 556-560, 565-573, 601-605)

Upoważniony przedstawiciel Gminy Nysa brał udział w zgromadzeniach wspólników SIM Opolskie w przedmiocie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, sprawozdania finansowego oraz udzielenia członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków. Każdorazowo przedstawiciel ten głosował za zatwierdzeniem ww. sprawozdań oraz za udzieleniem absolutorium Prezesowi Zarządu. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników zatwierdziło ww. sprawozdania za 2022 r. oraz udzieleno absolutorium członkom organów Spółki z wykonania obowiązków w tym roku obrotowym. Nie podjęto natomiast uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za 2023 r., jak też nie udzielono absolutorium Prezesowi Zarządu oraz żadnemu z członków Rady Nadzorczej. Gmina nie przeprowadzała w SIM Opolskie kontroli, o której mowa w art. 212 ustawy Kodeks spółek handlowych.

(akta kontroli str. 359-365, 493-498, 577-586)

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

1. Burmistrz nie zaktualizował zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy, wprowadzonych zarządzeniem nr 552/2015 z 31 grudnia 2015 r. W rezultacie, w ww. regulacjach nie została wskazana komórka organizacyjna Urzędu odpowiedzialna za sprawowanie merytorycznego nadzoru nad działalnością spółek powołanych do budowy mieszkań w formule SIM, w tym SIM Opolskie.

Z uwagi na to, że Gmina Nysa była jednym z 13 udziałowców w ww. Spółce, Spółka ta w jednym czasie realizowała lub przygotowywała realizację przedsięwzięć na rzecz różnych gmin, co wymagało szczególnej rzetelności prowadzenia nadzoru właścicielskiego. Brak regulacji poświęconych działaniu SIM, określających zasady merytorycznego nadzoru właścicielskiego nad prawidłowością i terminowością realizacji przez te podmioty usług publicznych oraz przedsięwzięć służących uzyskiwaniu mieszkań społecznych NIK ocenia jako nierzetelnie.

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Treść ww. zarządzenia nie pozwala uznać, iż nadzór ten obejmuje literalnie sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad prawidłowością i terminowością realizacji usług publicznych oraz przedsięwzięć służących uzyskiwaniu mieszkań społecznych w formule SIM. Niemiej w związku z zawartą umową o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym pomiędzy SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie a Gminą Nysa, Burmistrz oraz służby Urzędu na bieżąco monitorują przebieg procesu inwestycyjnego, związanego z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (...), poprzez wizyty na planowanym placu budowy oraz spotkania z Zarządem Spółki w siedzibie Urzędu, jak również w siedzibie Spółki. Ponadto w nadanym Urzędowi Miejskiemu Regulaminie Organizacyjnym, w ramach funkcjonowania wielu komórek organizacyjnych, przy realizacji ich podstawowych zadań wpisano również sprawowanie merytorycznego nadzoru nad działalnością spółek, w tym w stosunku do zadań związanych z naborem wniosków oraz dopłatami wynikających z ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu, ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych oraz ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (...). W związku z powyższym uznano, iż na tym etapie przedsięwzięcia inwestycyjnego sporządzenie jedynie projektu zagospodarowania terenu nie ma potrzeby wprowadzania do treści Zarządzenia Nr 552/2015 (...) konkretnego zapisu wskazującego komórkę organizacyjną Urzędu, która powinna sprawować merytoryczny nadzór nad działalnością SIM.*

(akta kontroli str. 241-255, 630-663)

NIK nie podziela stanowiska Burmistrza. Jak wskazują ustalenia niniejszej kontroli, sprawowanie nadzoru nad Spółką było konieczne nawet na początkowym etapie realizacji inwestycji. Ustanowienie zasad takiego nadzoru i wskazanie komórki organizacyjnej Urzędu odpowiedzialnej za jego sprawowanie ograniczyłoby ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w działalności Spółki.

2. Nadzór właścicielski sprawowany nad SIM Opolskie nie był w pełni rzetelny. Istniejące sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z zarządzaniem Spółką (m.in. w lokalnej prasie) nie skłoniły przedstawicieli Gminy do podjęcia działań w celu ich weryfikacji. Pomimo wniesienia do SIM środków finansowych w kwocie aż 18 mln zł, pracownicy Gminy nie przeprowadzili w Spółce ani jednej kontroli, choć prawo do jej przeprowadzenia przez każdego ze współników zostało przewidziane w § 23 ust. 1 i 2 umowy Spółki.

Burmistrz wyjaśnił, że wraz ze służbami Urzędu na bieżąco monitoruje przebieg procesu inwestycyjnego, związanego z realizacją przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego przy ul. Orłąt Lwowskich w Nysie, pozyskując informacje na temat prawidłowości i terminowości realizacji ww. przedsięwzięcia poprzez wizyty na planowanym placu budowy oraz spotkania z Zarządem Spółki. Burmistrz wyjaśnił również, że *pozostaje w bieżącym kontakcie z członkiem Rady Nadzorczej reprezentującym Gminę i w ramach tych bieżących kontaktów uzyskiwał informacje, spostrzeżenia i uwagi odnoszące się do działalności Spółki, w tym prowadzonych inwestycji. Należy zauważyć, że Rada Nadzorcza ocenia wszystkie aspekty działalności prowadzonej przez Zarząd, w tym również efekty prowadzonych inwestycji, dokonując analizy i oceny sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy, co znajduje odzwierciedlenie w Sprawozdaniu z działalności Rady Nadzorczej SIM Opolskie sp. z o.o. z siedzibą w Nysie przedkładanemu Zgromadzeniu Wspólników. W szczególności relacje na temat funkcjonowania Spółki i poziomu zaawansowania realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych przekazywane są Wspólnikom przez Prezesa Zarządu Spółki w trakcie zwyczajnych zgromadzeń wspólników odbywających się po upływie każdego roku obrotowego oraz zatwierdzenia planu inwestycyjnego i strategii działalności Spółki SIM Opolskie sp. z o.o.*

Należy zauważyć, że Rada Nadzorcza SIM Opolskie nie korzystała z przewidzianego w art. 219 § 4 ustawy Kodeks spółek handlowych prawa do badania dokumentów Spółki, czy też rewizji stanu jej majątku. Reprezentujący Gminę członek Rady Nadzorczej SIM Opolskie wyjaśnił, że w czasie posiedzeń tego organu zadawane były pytania Prezesowi Zarządu oraz poruszane wątki dotyczące działalności Spółki, inne niż będące przedmiotem podejmowanych uchwał.

(akta kontroli str. 26-46, 56-56a, 613-627, 735-736, 749-818)

3. Burmistrz zawierając na rzecz i w imieniu Gminy Nysa umowę z dnia 30 grudnia 2022 r. o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym z SIM Opolskie określił w sposób nieprawidłowy termin rozpoczęcia świadczenia usługi publicznej. Zgodnie z art. 33p ust. 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa w ww. umowie należało określić planowany termin rozpoczęcia i okres realizacji usługi publicznej, o której mowa w ust. 1, oraz planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi. Określony w treści umowy termin powierzenia świadczenia usługi – 29 listopada 2021 r. – odpowiadał dacie zawarcia umowy spółki, a nie planowanej dacie rozpoczęcia eksploatacji na zasadach najmu lokali mieszkalnych.

(akta kontroli str. 26-46)

Burmistrz wyjaśnił: *Art. 33p ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa stanowi, że objęcie udziałów lub akcji SIM, z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l, 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. Analiza przepisów i orzecznictwa UE we wskazanym zakresie jednoznacznie potwierdza, że usługą publiczną (UOIG) jest budownictwo mieszkaniowe na cele socjalne. Pod pojęciem tym należy rozumieć realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego, którego celem jest budowa mieszkań, które następnie zostaną przeznaczone dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mają wystarczających środków na nabycie mieszkań na wolnym rynku, a jednocześnie osiągane przychody powodują, że nie mogą otrzymać również mieszkań socjalnych. Powyższa kwestia nie budziła żadnych wątpliwości przed nowelizacją ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, która weszła w życie 10 sierpnia 2022 roku. Należy*

zauważyć, że wzór umowy powierzenia był przygotowywany przed wejściem w życie przedmiotowej nowelizacji. Przedsięwzięcie inwestycyjno budowlane rozumiane było jako etap usługi publicznej powierzonej do realizacji, której kolejnym etapem był najem. (...) Wskazana nowelizacja dodała do art. 33p, ust. 1b, w którym zawarto twierdzenie „rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej”. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku, że realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego nie stanowi usługi publicznej. W naszej ocenie taka wykładnia nie jest zgodna z intencją ustawodawcy i właściwa tu będzie wykładnia celowościowa i systemowa, która prowadzi do wniosku, że skoro SIM jest powołana jako spółka jedynie w celu budowania domów mieszkalnych i ich eksploatacji na zasadach najmu, to jako okres realizacji świadczenia usługi publicznej należy uznać moment zawiązania spółki aż do końca terminu amortyzacji budynku. Wskazuje na to choćby literalne brzmienie art. 33p ust. 1, zgodnie z którym już objęcie udziałów, które ma miejsce w okresie zawarcia umowy spółki stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej. Przy czym należy tu wskazać, że realizacja usługi publicznej składa się z dwóch etapów: przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz najmu lokali. Za powyższą wykładnią przemawia szereg argumentów, należy także zauważyć, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii opowiadało się w dacie tworzenia wzoru za jak najszerzą interpretacją pojęcia usługi publicznej.

(akta kontroli str. 667-671)

Należy w tym miejscu wskazać, że z art. 33p ust. 1b ustawy wynika, że gdy mowa o usłudze publicznej, nie chodzi o realizację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia, bo takie przedsięwzięcie ma dopiero służyć realizacji usługi publicznej.

4. Pomimo ustalenia poziomu części stałej wynagrodzenia Prezesa Zarządu SIM Opolskie w wysokości wyższej niż określona w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, nie opublikowano stosownego uzasadnienia w BIP kontrolowanej jednostki, co było niezgodne z art. 4 ust. 3 ww. ustawy.

Burmistrz wyjaśnił: Uchwałą Nr 09/2022 (...) ustalono maksymalną wysokość wynagrodzenia dla członków Zarządu Spółki (...). Ustalono zgodnie z § 2 ust. 2 niniejszej Uchwały, iż: „Miesięczne Wynagrodzenie Stałe dla poszczególnych członków Zarządu Spółki zawiera się w przedziale kwotowym mieszczącym się od jednokrotności do trzyipółkrotności podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami”, nie określając konkretnej wartości brutto miesięcznego Wynagrodzenia Stałego dla poszczególnych członków Zarządu, w tym Prezesa. Zgromadzenie Wspólników (...) upoważniło Radę Nadzorczą Spółki do określenia treści umowy zawieranej z członkiem Zarządu Spółki o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego oraz określenia kwotowo Wynagrodzenia Stałego dla poszczególnych członków Zarządu, zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 2 ww. Uchwały. Gmina Nysa nie była informowana przez Przewodniczącą Rady Nadzorczej Spółki o treści i zawartej przez Spółkę z Prezesem Zarządu Spółki umowie o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, w tym określonym przez Radę kwotowo miesięcznym Wynagrodzeniem Stałym Prezesa przekraczającym trzykrotność podstawy wymiaru (...). Gmina zatem ustalając przedział kwotowy mieszczący się od jednokrotności do trzyipółkrotności podstawy wymiaru (...), przewidziała jedynie możliwość innej wysokości części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego niż określona trzykrotność podstawy wymiaru, przy czym nie oddała głosów za uchwałą wprost

ustalającą wysokość części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego wyższej niż określona zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy.

(akta kontroli str. 548-549, 672-674)

W odniesieniu do złożonych wyjaśnień NIK zauważa, że to na Burmistrzu ciążył obowiązek zamieszczenia przedmiotowego uzasadnienia w BIP Urzędu, dlatego był on również obowiązany zapewnić sobie dostęp do informacji niezbędnych do realizacji tego obowiązku.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina określiła warunki wykonania przez SIM Opolskie inwestycji mieszkaniowej, jednak w zawartej ze Spółką umowie nieprawidłowo określono termin rozpoczęcia najmu lokali mieszkalnych, które miały powstać w ramach tej inwestycji. Przedstawiciele Gminy pozyskiwali od SIM Opolskie informacje o stanie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego i wywiązywali się z obowiązków sprawozdawczych z wykorzystania wsparcia z Funduszu otrzymanego w związku z jego planowaną realizacją. Gmina zapewniła też udział swojego przedstawiciela realizacji zadań Zgromadzenia Wspólników SIM Opolskie. Wyznaczony do Rady Nadzorczej SIM przedstawiciel Gminy i dwóch innych gmin spełniał obowiązujące wymagania. Wraz z innymi wspólnikami SIM Opolskie Gmina przyjęła zgodne z obowiązującymi przepisami zasady wynagradzania członków Zarządu i Rady Nadzorczej ww. Spółki. Zaniechano natomiast wypełnienia obowiązku publikacji w BIP Urzędu uzasadnienia przyznania Prezesowi Zarząd SIM części stałej wynagrodzenia w wysokości wyższej niż określona w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. W Urzędzie nie zapewniono funkcjonowania właściwych mechanizmów, gwarantujących pozyskiwanie od ww. Spółki rzetelnych informacji o stanie realizacji inwestycji mieszkaniowej oraz sprawowanie skutecznego nadzoru.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi NIK zwraca uwagę, że projekt zagospodarowania terenu zgodny z art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa i umową z SIM Opolskie został sporządzony w dniu 19 kwietnia 2024 r., a zatem SIM Opolskie nie dotrzymała terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego określonego w umowie o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym z dnia 30 grudnia 2022 r. Zgodnie z art. 33pa ust. 1 pkt 3 ww. ustawy niedotrzymanie określonego w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi stanowi podstawę umorzenia udziałów Gminy Nysa w kapitale zakładowym SIM Opolskie objętych z wykorzystaniem wsparcia z Funduszu.

Wnioski

1. Skorygowanie przekazanej Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej informacji z dnia 24 lipca 2023 r. o sporządzeniu projektu zagospodarowania terenu dla inwestycji prowadzonej w ramach SIM przy ul. Orłąt Lwowskich w Nysie przez SIM Opolskie.
2. Wzmocnienie nadzoru właścicielskiego nad działalnością SIM Opolskie.
3. Uwzględnienie w zarządzeniu w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy zasad nadzoru merytorycznego nad SIM Opolskie.

4. Podjęcie działań w celu uzyskiwania informacji na temat wynagrodzeń członków organów zarządzających spółek, w których Gmina jest udziałowcem.

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 Opolu. 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.

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.

Opole, października 2024 r.

Kontroler
Aleksandra Pawlicka
Doradca ekonomiczny

/ - /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

/ - /

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Iwona Zyman
p.o. Dyrektora Delegatury w Opolu

.....
podpis Dyrektora