



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.8.3.2024

**Pan
Paweł Jerzy Inglot
Prezes Zarządu
SIM Wrocław sp. z o.o.**

SIM Wrocław sp. z o.o.
ul. Fabryczna 10
53-609 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	SIM Wrocław sp. z o.o. ¹ , ul. Fabryczna 10, 53-609 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Jerzy Inglot, Prezes Zarządu Spółki, od 25 września 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tomasz Pluta, Prezes Zarządu Spółki ² , od 27 stycznia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej oraz przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych prowadzonych ze wsparciem środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. 2. Wydatkowanie środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz gospodarowanie zasobami i mieniem spółki.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/56/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 2. Marta Okrasa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/61/2024 z 8 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-4)

¹ Dalej: SIM lub Spółka.

² Dalej także: Prezes lub Prezes Zarządu.

³ Do 2 września 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

SIM podjęła działania na rzecz przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych, prowadzonych ze wsparciem środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa⁶. Środki otrzymanego wsparcia w łącznej kwocie 30 506 386,83 zł miały służyć współfinansowaniu przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu uzyskanie do 2027 r. 656 mieszkań na wynajem.

Spółka prowadziła działalność w zakresie właściwym dla SIM. W umowach zawartych z Gminą Wrocław⁷ prawidłowo, tj. zgodnie z art. 33p ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁸, określono warunki realizacji przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2 oraz warunki świadczenia usługi publicznej najmu 656 nowych mieszkań. Wspólnikom zapewniono możliwość wykonywania obowiązków i uprawnień wynikających z realizacji praw z udziałów objętych w kapitale zakładowym SIM.

Działania związane z organizacją Spółki oraz przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych nie były w pełni prawidłowe i gospodarne. W działalności kontrolowanej dopuszczono bowiem do: **[1]** zastosowania niewłaściwego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej oraz uzyskanie pozwolenia na budowę dla inwestycji Wojszyce 1, co spowodowało opóźnienie w realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, **[2]** określenia celów zarządczych, które nie spełniały wymogów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i regulacji wewnętrznych Spółki, **[3]** nieuprawnionego wystąpienia do właściwego ministra o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej dla przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2, **[4]** naliczenia Prezesowi Zarządu wynagrodzenia zmiennego za 2022 r. na podstawie nierzetelnych danych, co skutkowało wypłatą tego wynagrodzenia w wysokości zawyżonej o 14 580,05 zł, **[5]** nie podjęcia działań zmierzających do wyegzekwowania od wykonawcy należności w wysokości 4 665,00 zł z tytułu nienależytego wykonania umowy z 15 września 2022 r. na świadczenie usług doradztwa prawnego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla potrzeb realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę osiedla Wojszyce 1, **[6]** nie wdrożenia projektów dokumentów wewnętrznych wykonanych przez podmiot zewnętrzny za wynagrodzenie w kwocie 15 990,00 zł.

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

⁶ Dalej także: RFRM lub Fundusz.

⁷ Dalej także: Gmina lub Miasto.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, dalej: usfrm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej oraz przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych prowadzonych ze wsparciem środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa

Opis stanu faktycznego

1.1. SIM zawiązana została 3 sierpnia 2021 r. przez Gminę Wrocław oraz Krajowy Zasób Nieruchomości¹⁰. Rejestracja Spółki nastąpiła 15 lutego 2022 r., pod numerem KRS: 0000953679. Wysokość kapitału zakładowego w okresie objętym kontrolą wzrosła z 29 516 250,00 zł¹¹ do 76 891 400,00 zł¹². Kapitał zakładowy Spółki pokryty został wkładami niepieniężnym wniesionymi przez KZN, w postaci prawa własności dwóch niezabudowanych nieruchomości gruntowych położonych we Wrocławiu w rejonie ul. Asfaltowej/Buforowej, o łącznej powierzchni 4,3858 ha i wartości 46 384 950,00 zł¹³ oraz wkładami pieniężnymi Gminy w łącznej kwocie 30 506 450,00 zł, w tym w wysokości 30 506 386,83 zł pochodziły one ze środków otrzymanego wsparcia z RFRM¹⁴. Udział wspólników w kapitale zakładowym SIM, przed i po jej dokapitalizowaniu, wynosił odpowiednio: KZN 89,8% i 60,3%¹⁵, Miasto 10,2% i 39,7%.

Zgodnie z umową Spółki przedmiotem działalności SIM była budowa domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu oraz inne aktywności przewidziane w art. 27 ust. 1 i 2 usfrn dla społecznych inicjatyw mieszkaniowych z udziałem gminy.

W latach 2022-2024 (do 30 marca) SIM realizowała dwa przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane wsparte środkami Funduszu, tj. Wojszyce 1 oraz Wojszyce 2, wydając na ten cel łącznie 803 228,49 zł¹⁶. Realizacja tych przedsięwzięć rozpoczęła się w 2022 r., tj. odpowiednio w dniu 3 sierpnia i 1 grudnia sporządzono dla nich projekty zagospodarowania działki.

W ramach wspartych środkami Funduszu przedsięwzięć zaplanowano budowę łącznie 656 mieszkań, w tym w ramach przedsięwzięcia Wojszyce 1 (o szacunkowej wartości 207 600 977,01 zł) około 400 mieszkań o powierzchni od 30 m² do 70 m² oraz Wojszyce 2 (o szacunkowej wartości wynosi 129 244 586,80 zł) 256 mieszkań o powierzchni od 40 m² do około 60 m². Termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej wynajmu wybudowanych mieszkań, w ramach przedsięwzięcia Wojszyce 1 i Wojszyce 2, określono na 1 listopada 2027 r.

SIM przekazywała Gminie dokumenty niezbędne do uzyskania, ze środków Funduszu, wsparcia na realizację przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2.

(akta kontroli: tom I, str. 5-136, 155, 209-212)

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: KZN.

¹¹ Według stanu na dzień rejestracji Spółki w Krajowym Rejestrze Sądowym.

¹² Według stanu na dzień 18 kwietnia 2024 r.

¹³ W tym: [1] działki nr 1/90, AM-8, obręb Wojszyce, obszar 2,5290 ha o wartości 26 516 250,00 zł; [2] działki nr 1/97, AM-8, obręb Wojszyce, obszar 1,8568 ha o wartości 19 868 700,00 zł.

¹⁴ Tj. kwot 3 000 000,00 zł, 16 602 785,65 zł i 10 903 601,18 zł otrzymanych z Funduszu w dniu 3 sierpnia 2021 r., 27 października 2022 r. i 27 października 2022 r. na objęcie udziałów w kapitale zakładowym Spółki.

¹⁵ Nadwyżka wartości wniesionych do Spółki aportów w stosunku do sumy wartości nominalnej udziałów obejmowanych w zamian za ten wkład, wynosząca łącznie 37,56 zł została przekazana na kapitał zapasowy.

¹⁶ Według stanu na dzień 29 maja 2024 r. na przedsięwzięcie Wojszyce 1 wydatkowano 468 753,11 zł, na przedsięwzięcie Wojszyce 2 wydatkowano 334 475,38 zł.

1.2. Warunki realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych Wojszyce 1 i Wojszyce 2 oraz usługi publicznej wynajmu powstałych mieszkań zostały określone w umowach zawartych pomiędzy SIM i Gminą:

- w dniu 27 sierpnia 2021 r. w związku z otrzymanym z Funduszu wsparciem na objęcie przez Gminę udziałów w tworzonej SIM (3 mln zł);
- w dniu 9 lutego 2023 r. (umowa nr 1/2023) w związku otrzymanym z Funduszu wsparciem na realizację realizacją przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego Wojszyce 1 (w wysokości do 10 % kosztów);
- w dniu 9 lutego 2023 r. (umowa nr 2/2023) w związku z otrzymanym z Funduszu wsparciem na realizację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego Wojszyce 2 (w wysokości do 10 % kosztów).

Umowy te spełniały wymagania wynikające z art. 33p ust. 2 w związku z art. 33p ust. 1, 1a i 1b usfrm. W szczególności zawarte zostały przez osoby upoważnione w wymaganym terminie, a określone w nich warunki oraz terminy realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego odpowiadały wymogom tej ustawy.

Na podstawie zgody Minister Rozwoju i Technologii z 3 sierpnia 2023 r., uzyskanej przez Gminę Wrocław w trybie art. 33p ust. 1c usfrm, termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia Wojszyce 2 został przedłużony o rok, tj. do 10 sierpnia 2024 r. Zmianę tę wprowadzono do umowy 1/2023 aneksem z dnia 8 sierpnia 2023 r.

W dniu 7 maja 2024 r. Prezes Zarządu wystąpił do Ministra Rozwoju i Technologii z wnioskiem o wydłużenie terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej dla przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2. Było to działanie nieuprawnione w świetle art. 33p ust. 1c usfrm, co opisane zostało szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 169-172, 337-344)

1.3. Obie inwestycje realizowane przez SIM ze wsparciem RFRM znajdowały się na etapie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego¹⁷ na wykonanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego oraz uzyskaniem pozwolenia na budowę. Termin otwarcia ofert ustalono na 31 maja 2024 r. (Wojszyce 1) i 21 czerwca 2024 r. (Wojszyce 2).

W postępowaniach na wykonanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego oraz uzyskaniem pozwolenia na budowę ogłoszonych 29 kwietnia 2024 r. (Wojszyce 1) i 25 maja 2024 r. (Wojszyce 2)¹⁸, SIM przewidziała, że wykonawcy będą zobowiązani zrealizować przedmiot zamówienia, tj. wykonać dokumentację projektową oraz uzyskać ostateczne pozwolenie na budowę w terminie 12 miesięcy od dnia podpisania umowy. W obu postępowaniach otwarto, złożone przez wykonawców oferty wstępne, 19 sierpnia 2024 r.

Jednocześnie przyjęty uchwałą Rady Nadzorczej SIM z 1 marca 2024 r. Plan inwestycyjny wraz z harmonogramem realizacji inwestycji w Spółce zakładał: uzyskanie pozwolenia na budowę – IV kwartał 2024 r.; wybór wykonawcy robót budowlanych i rozpoczęcie robót – I kwartał 2025 r.; zakończenie robót budowlanych – I kwartał 2027 r.; uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynków – I-II kwartał 2027 r.; zasiedlanie budynków – III-IV kwartał 2027 r. Biorąc pod uwagę przyjęte uwarunkowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dokumentację projektową powyższe terminy były niemożliwe do dotrzymania.

¹⁷ W trybie negocjacji z ogłoszeniem.

¹⁸ <https://platformazakupowa.pl/transakcja/920718> i <https://platformazakupowa.pl/transakcja/930321> [dostęp: 29 sierpnia 2024 r.].

Prezes wskazał na ryzyko niedochowania terminu rozpoczęcia realizacji usług publicznych, określonego w umowach nr 1/2023 i 2/2023 zawartych z Gminą w dniu 9 lutego 2023 r. na 1 listopada 2027 r. Powyższe uzasadnił unieważnieniem postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia Wojszyce 1.

W dniu 12 grudnia 2022 r. ogłoszono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na *Wykonanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla osiedla Wojszyce 1*, o wartości szacunkowej 3 582 529,27 zł. W dniu 10 listopada 2023 r. postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 255 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹, ponieważ zastosowano niewłaściwy tryb postępowania. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 325 pkt 2 pzp, jeżeli zamawiający zamierza udzielić zamówienia na usługi projektowania architektonicznego lub projektowania architektoniczno-budowlanego, zamówienie takie winno być poprzedzone konkursem, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 325 ust. 3 pzp.

Prezes wyjaśnił, że na bieżąco informował Miasto o stanie realizacji przedsięwzięć prowadzonych ze wsparciem RFRM. Szczegółowy opis w tym zakresie został umieszczony w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Do dnia 31 marca 2024 r. nie zabezpieczono głównych (innych niż pochodzące z Funduszu) źródeł finansowania przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2 obejmujących, bezzwrotne wsparcie ze środków Funduszu Dopłat²⁰ oraz preferencyjne finansowanie zwrotne udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego²¹ w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego (kredyt SBC)²². Zgodnie z przyjętymi przez SIM założeniami, dla realizacji przedsięwzięcia Wojszyce 1 przewidziano uzyskanie środków z ww. źródeł w wysokości 60 522 721,68 zł oraz 68 589 395 zł, a dla realizacji przedsięwzięcia Wojszyce 2 w wysokości 38 767 376,04 zł oraz 44 016 503 zł. Dla tych przedsięwzięć środki te (źródła finansowania) stanowiły odpowiednio 30% (Fundusz Dopłat) oraz 34% (kredyt SBC) wartości ich realizacji.

W latach 2022-2024 (do 31 marca) SIM dwukrotnie, tj. 30 września 2022 r. i 29 września 2023 r., nieskutecznie wnioskowała o kredyt SBC na realizację przedsięwzięcia Wojszyce 1. W przypadkach tych, pomimo uzyskania pozytywnej oceny wiarygodności kredytowej, z uwagi na wyczerpanie puli dostępnych środków, Spółka kredytu nie otrzymała. W dniu 29 marca 2024 r. SIM złożyła dwa wnioski o kredyt SBC na realizację przedsięwzięcia Wojszyce 1 (trzeci) i na realizację przedsięwzięcia Wojszyce 2 (pierwszy). Wnioski te pozostały nierozpatrzone. Pozyskanie przez Miasto środków z Funduszu Dopłat na realizację obydwu wspartych z RFRM przedsięwzięć przewidziane było na I-II kwartał 2025 r. Przy czym Sekretarz Miasta Wrocławia²³ wskazał na zagrożenie realizacji przyjętych założeń w tym

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: pzp.

²⁰ O którym mowa w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304, ze zm.).

²¹ Dalej: BGK.

²² O którym mowa w art. 15a usfrm oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania (Dz. U. z 2021 r. poz. 766).

²³ Działający z upoważnienia Prezydenta Wrocławia.

zakresie, z uwagi brak możliwości uzyskania środków z Funduszu Dopląt – wyczerpanie limitu środków na 2024 r.²⁴

(akta kontroli: tom I, str. 164-172, 209-212; tom II, str. 409-430; tom III, str. 11-16)

1.4. Wspólnikom SIM zapewniono możliwość wykonywania obowiązków i uprawnień wynikających z realizacji praw z udziałów w kapitale zakładowym Spółki.

1.4.1. Zgodnie z § 17 ust. 1 i 2 umowy Spółki zawartej 3 sierpnia 2021 r.²⁵, Rada Nadzorcza SIM składała się z trzech osób: dwie osoby reprezentowały KZN, jedna Gminę Wrocław. Rada Nadzorcza została powołana na nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników SIM w organizacji w dniu 20 grudnia 2021 r. na wspólną, trzyletnią kadencję. Wybór członków Rady Nadzorczej nastąpił wskutek przyjęcia do protokołu oświadczeń wspólników o powołaniu członków Rady Nadzorczej i wskazaniu Przewodniczącego Rady Nadzorczej²⁶. Na tym samym posiedzeniu uchwałą nr 05/2021 uchwalono Regulamin Rady Nadzorczej, zmieniony uchwałą nr 5/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM z 27 stycznia 2022 r.²⁷. Rada Nadzorcza została wybrana w prawidłowym trybie. Zgodnie z § 17 ust. 6 umowy Spółki, przewodniczącego Rady Nadzorczej wskazywał przedstawiciel KZN.

1.4.2. Posiedzenia Rady Nadzorczej SIM, stosownie do zasady wynikającej z art. 221¹ § 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁸, zwoływane były w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz w każdym kwartale roku obrotowego. Zgodnie z art. 219 § 1, § 2, § 3 ust. 1 i 3 i § 4 KSH, Rada Nadzorcza dokonywała oceny sprawozdania Zarządu z działalności Spółki w latach 2021-2023 oraz sprawozdania finansowego za kolejne lata obrotowe tego okresu (co do ich zgodności z księgami, dokumentami i ze stanem faktycznym). Uchwały Rady Nadzorczej były przekazywane Zgromadzeniu Wspólników. Rada Nadzorcza sporządziła sprawozdanie ze swojej działalności za okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.²⁹ W 2022 r. Rada Nadzorcza odbyła sześć posiedzeń stacjonarnych i jedno posiedzenie zdalne, na wszystkich posiedzeniach obradując w pełnym składzie, podejmując łącznie 18 uchwał. Pracę Zarządu w 2022 r. i 2023 r., członkowie Rady Nadzorczej ocenili pozytywnie, nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności SIM. Zarząd spółki dostarczał wszelkie wyjaśnienia, informacje i sprawozdania w terminie, bez ograniczania dostępu członkom Rady Nadzorczej do żądanych informacji. W zakresie realizacji zadań związanych z wykonaniem inwestycji mieszkaniowych ze wsparciem środków Funduszu, Rada Nadzorcza oceniła, że występują obiektywnie trudne okoliczności takie jak pandemia, wojna w Ukrainie oraz wysoki wskaźnik inflacji, mogące wpłynąć na przesunięcie pierwotnie założonych terminów ich realizacji.

1.4.3. Kandydat na członka Zarządu, zgodnie z § 19 ust. 3 umowy Spółki, został wskazany na Nadzwyczajnym Zgromadzeniu Wspólników SIM w organizacji

²⁴ Wyjaśnienia z dnia 13 maja 2024 r.

²⁵ Aktu notarialny, Repertorium A nr 2350/2021.

²⁶ Strona 4 protokołu Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 20 grudnia 2021 r.: „Wspólnicy jednogłośnie oświadczyli, iż powołano Radę Nadzorczą Spółki w składzie: 1. P. R. – Przewodniczący (przedstawiciel KZN), 2. B. B. – Członek (przedstawiciel KZN), 3. J. B. – Członek (przedstawiciel Gminy Wrocław). Oświadczenia o wyrażeniu zgody na powołanie wskazanych osób były załącznikami do protokołu. Przedstawiciele wspólników oświadczyli, że przeprowadzili weryfikację spełniania przez wskazane osoby wymogów określonych właściwymi przepisami prawa, mającymi zastosowanie w przypadku powołania na członka do Rady Nadzorczej Spółki, oraz że nie występują przeszkody uniemożliwiające powołanie tej osoby do składu Rady Nadzorczej, w tym, że powołana osoba nie podlega ograniczeniom lub zakazom zajmowania stanowiska członka Rady Nadzorczej.

²⁷ Zgodnie z § 16 ust. 2 pkt 17 umowy Spółki.

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.; dalej: KSH.

²⁹ Uchwała nr 5/II/RN/2023 Rady Nadzorczej Spółki z 16 czerwca 2023 r.

z 27 stycznia 2022 r.³⁰, po przeprowadzeniu uproszczonego postępowania kwalifikacyjnego³¹. Członek Zarządu, któremu powierzono funkcję Prezesa został powołany na podstawie uchwały nr 2/I/RN/2022 Rady Nadzorczej SIM w organizacji z 27 stycznia 2022 r.³² Zgodnie z § 19 ust. 6 umowy Spółki, KZN przysługiwało osobiste uprawnienie do wskazania spośród członków zarządu Prezesa Zarządu.

1.4.4. W SIM przyjęto następujące zasady wynagradzania członków organu zarządzającego i członków organu nadzorczego:

1) W uchwale nr 08/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 27 stycznia 2022 r. przyjęto m.in., że: wynagrodzenie członków Zarządu SIM składa się z określonej kwotowo części stałej (stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe) oraz części zmiennej (wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy Spółki) uzależnionej od poziomu realizacji celów zarządczych i nie mogło ono przekroczyć 50% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym³³. Część stała wynagrodzenia zawierała się w przedziale kwotowym od jednokrotności do trzy i pół krotności 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 spółkami³⁴.

W uchwale dotyczącej wynagrodzeń członków Zarządu nie określono celów zarządczych na kolejne lata, wagi tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczenia. W § 3 ust. 2 uchwały nr 08/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM w organizacji z 27 stycznia 2022 r. ustalono „ogólne cele zarządcze, w szczególności obejmujące opracowanie i realizację planów strategicznych spółki”, a w ust. 2 upoważniono Radę Nadzorczą do opracowania szczegółowych celów zarządczych, określenia wag tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczania. Szczegółowe cele zarządcze Rada Nadzorcza określiła w uchwale nr 14/I/RN/2022 z 27 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia szczegółowych celów zarządczych na rok 2022 dla Prezesa Zarządu, wag tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania.

Cele zarządcze na rok 2023 zostały określone w uchwale nr 2/I/RN/2023 Rady Nadzorczej SIM z 29 marca 2023 r. w sprawie przyjęcia szczegółowych celów zarządczych na rok 2023 dla Prezesa Zarządu, wag tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania.

Określone w uchwałach Rady Nadzorczej nr: 14/I/RN/2022 z 27 maja 2022 r.; 2/I/RN/2023 z 29 marca 2023 r.; 2/I/RN/2024 z 1 marca 2024 r. cele zarządcze, były niezgodne z ogólnymi celami zarządczymi³⁵ określonymi przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników SIM w § 3 ust. 3 uchwały nr 08/2022 w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia dla członków Zarządu oraz określenia prawa do świadczeń dodatkowych i maksymalnej wysokości tych świadczeń przysługujących członkom Zarządu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

³⁰ Uchwała nr 10/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki w organizacji z 27 stycznia 2022 r. w sprawie wskazania kandydata na członka Zarządu. Uchwałę podjęto w głosowaniu jawnym, stosunkiem głosów „za” 530 325 – KZN, „wstrzymujące się” 60 000 – Miasto.

³¹ Zgodnie z uchwałą nr 09/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki w organizacji z 27 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia regulaminu postępowania kwalifikacyjnego w sprawie wyboru członków Zarządu pierwszej kadencji.

³² W głosowaniu tajnym, głosów „za” 3, „przeciw” 0, „wstrzymujących się” 0.

³³ Uchwała nr 08/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki w organizacji z 27 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia maksymalnej wysokości wynagrodzenia dla członków Zarządu oraz określenie prawa do świadczeń dodatkowych i maksymalnej wysokości tych świadczeń przysługujących członkom Zarządu.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.; dalej: *uzkw*.

³⁵ Obejmującymi opracowanie i realizację planów strategicznych Spółki.

2) Wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej zostało ustalone w uchwale nr 6/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM w organizacji z 27 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej³⁶. Członkom Rady Nadzorczej przysługiwało wynagrodzenie bez względu na liczbę zwołanych posiedzeń. Wynagrodzenie to, zgodnie z § 1 ust. 6 ww. uchwały, obciążało koszty działalności Spółki, z wyjątkiem wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej wskazanych przez KZN.

3) W umowie o świadczenie usług zarządzania (załącznik do uchwały RN nr 12/I/RN/2022 z 27 maja 2022 r.) określono uprawnienia Prezesa do korzystania z urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie Spółki, w szczególności: [1] postawione do dyspozycji pomieszczenia biurowe wraz z wyposażeniem, [2] samochód, [3] telefon komórkowy z opłaconym przez Spółkę abonamentem, [4] komputer przenośny wraz z niezbędnym dodatkowym wyposażeniem, [5] kartę debetową, która może być wykorzystana do realizacji płatności wyłącznie w celu pokrycia kosztów realizacji przedmiotu umowy do wysokości 3 000 zł miesięcznie. W § 14 umowy określono wysokość należnej odprawy³⁷ oraz przypadki, gdy odprawa nie przysługuje³⁸. Nie wskazano limitu kosztów ponoszonych przez Spółkę z tytułu korzystania przez Prezesa z jej urządzeń i zasobów. Prezes wyjaśnił, że nie wystąpił o wydanie karty debetowej, więc nie dokonywał żadnych wydatków z jej użyciem.

1.4.5. Zgromadzenie Wspólników SIM w przedmiocie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, sprawozdania finansowego oraz udzielenia członkom organów Spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków w roku 2021 odbyło się 28 czerwca 2022 r. Podjęte zostały następujące uchwały:

- uchwala nr 16/2022 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za pierwszy rok obrotowy 2021, obejmujący okres od 3 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. (uchwała podjęta jednogłośnie),
- uchwala nr 17/2022 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego za pierwszy rok obrotowy 2021, obejmujący okres od 3 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. (uchwała podjęta jednogłośnie),
- uchwala nr 18/2022 w sprawie pokrycia straty za pierwszy rok obrotowy 2021, obejmujący okres od 3 sierpnia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. (uchwała podjęta jednogłośnie),
- uchwały nr 19/2022 - 21/2022 w sprawie absolutorium członków Rady Nadzorczej z wykonania obowiązków w pierwszym roku obrotowym 2021 (uchwały podjęte w głosowaniu tajnym),
- uchwala nr 22/2022 w sprawie zatwierdzenia planu rzeczowo-finansowego na rok 2022 (uchwała podjęta jednogłośnie),

³⁶ Miesięczne wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej ustalono jako iloczyn podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ukzw oraz mnożnika 0,55 dla przewodniczącego Rady Nadzorczej i 0,5 dla pozostałych członków Rady Nadzorczej.

³⁷ W wysokości 3-krotności wynagrodzenia stałego pod warunkiem pełnienia przez zarządzającego funkcji przez okres co najmniej 12 miesięcy przed rozwiązaniem umowy.

³⁸ Tj.: [1] wypowiedzenia, rozwiązania lub zmiany umowy wskutek zmiany funkcji pełnionej przez zarządzającego, [2] wypowiedzenia, rozwiązania lub zmiany umowy wskutek powołania zarządzającego na kolejną kadencję Zarządu, [3] objęcia przez zarządzającego funkcji członka Zarządu w Spółce w ramach grupy kapitałowej, [4] rozwiązania umowy za porozumieniem stron, [5] rezygnacji zarządzającego z pełnienia funkcji, [6] powołania zarządzającego do składu zarządu innej spółki z udziałem Gminy Wrocław, [7] zatrudnienia zarządzającego w Spółce lub innej spółce z udziałem Gminy Wrocław, [8] zatrudnienia zarządzającego w strukturze Urzędu Miejskiego Wrocławia, [9] wygaśnięcia mandatu zarządzającego na skutek podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Wspólników w sprawie rozwiązania spółki i przeprowadzenia jej likwidacji, [10] nie powołania zarządzającego na kolejną kadencję.

- uchwała nr 23/2022 w sprawie zatwierdzenia planu inwestycyjnego SIM na rok 2022 (uchwała podjęta jednogłośnie).

W zgromadzeniu uczestniczyli przedstawiciele obu wspólników, ze strony Gminy Wrocław osoba zatrudniona na stanowisku radcy prawnego.

Zgromadzenie zostało zwołane przez Zarząd Spółki zgodnie z art. 238 KSH, uczestniczyli w nim przedstawiciele obu wspólników.

Z kolei w 2023 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników odbyło się 26 czerwca i podjęto na nim m.in. uchwały:

- uchwała nr 3/2023 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki (uchwała podjęta jednogłośnie),

- uchwała nr 4/2023 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy (uchwała podjęta jednogłośnie),

- uchwała nr 5/2023 w sprawie pokrycia straty (uchwała podjęta jednogłośnie),

- uchwała nr 6/2023 w sprawie absolutorium członka Zarządu SIM z wykonania obowiązków w roku obrotowym 2022 (uchwała podjęta w głosowaniu tajnym jednogłośnie),

- uchwały nr 7/2023 - 9/2023 w sprawach absolutorium dla poszczególnych członków Rady Nadzorczej SIM z wykonania obowiązków w roku obrotowym 2022 (uchwały podjęte w głosowaniu tajnym jednogłośnie).

W zgromadzeniu uczestniczyli przedstawiciele obu wspólników, przedstawicielem Miasta była osoba zatrudniona na stanowisku koordynatora w Biurze Nadzoru Właścicielskiego.

Zgromadzenie zostało zwołane przez Zarząd Spółki zgodnie z art. 238 KSH.

W 2024 r. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników odbyło się 21 czerwca i podjęto na nim m.in. uchwały:

- uchwała nr 1/2024 w sprawie sprawozdania Zarządu z działalności SIM w roku 2023 (uchwała podjęta jednogłośnie),

- uchwała nr 2/2024 w sprawie sprawozdania finansowego Spółki za rok obrotowy 2023 (uchwała podjęta jednogłośnie),

- uchwała nr 3/2024 w sprawie przeznaczenia zysku netto wykazanego w sprawozdaniu finansowym SIM za rok obrotowy 2023 (uchwała podjęta jednogłośnie),

- uchwała nr 4/2024 w sprawie absolutorium Prezesa Zarządu z wykonania obowiązków w roku obrotowym w 2023 (głosowanie tajne),

- uchwały nr 5/2024 - 7/2024 w sprawie absolutorium członków Rady Nadzorczej z wykonania obowiązków w roku obrotowym 2023 (uchwały podjęte w głosowaniu tajnym).

W zgromadzeniu uczestniczyli przedstawiciele obu wspólników, ze strony Gminy Wrocław osoba zatrudniona na stanowisku Kierownika Zespołu w Biurze Nadzoru Właścicielskiego.

Zgromadzenie zostało zwołane przez Zarząd Spółki zgodnie z art. 238 KSH.

Miasto nie podejmowało działań kontrolnych w Spółce. Działania kontrolne w Spółce przeprowadził przedstawiciel KZN³⁹, zwracając się dwukrotnie, w formie e-mailowej⁴⁰, o przedstawienie pisemnych informacji na temat nieruchomości wniesionej aportem do Spółki przez KZN i inwestycji realizowanej z wykorzystaniem tej nieruchomości. Prezes Zarządu udzielił wyjaśnień (e-mailowo) we wskazanym terminie. Do 4 lipca 2024 r. nie przekazano Spółce sprawozdania z tej kontroli.

(akta kontroli: tom I, str. 214; tom II, str. 81-133, 192-193, 205-241,

³⁹ Na podstawie upoważnienia nr 8 Prezesa KZN udzielonego 12 kwietnia 2023 r.

⁴⁰ E-maile z dnia: 20 kwietnia 2023 r. oraz 20 lutego 2024 r.

1.5. Osoba wskazana przez Miasto na kandydata na członka organu nadzorującego w SIM spełniała wymogi formalne, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴¹. Przedstawiciel Miasta podczas Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, 20 grudnia 2021 r. oświadczył, że została przeprowadzona weryfikacja spełniania przez tę osobę wymogów określonych właściwymi przepisami prawa, mającymi zastosowanie w przypadku powołania członka do Rady Nadzorczej Spółki oraz, że nie występują przeszkody uniemożliwiające powołanie tej osoby do składu Rady Nadzorczej Spółki, w tym również, że powołana osoba nie podlega ograniczeniom lub zakazom zajmowania stanowiska członka Rady Nadzorczej Spółki. Przedstawiciel Miasta posiadał wykształcenie wyższe w zakresie administracji, studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomości, MBA oraz licencję pośrednika w obrocie nieruchomościami. Od 2014 r. był pracownikiem Urzędu Miejskiego Wrocławia (od 2020 r. Dyrektorem Wydziału Nabywania i Sprzedaży Nieruchomości). Od 2015 r. posiadał potwierdzenie złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, uprawniające do zasiadania w radach nadzorczych. Od 2015 r. był Przewodniczącym Rady Nadzorczej w Średzkiej Wodzie sp. z o.o. Na potwierdzenie warunku neutralności złożył oświadczenie. Udział przedstawiciela Miasta w Radzie Nadzorczej SIM był dopuszczalny w świetle ograniczenia związanego z zajmowanym stanowiskiem/pełnioną funkcją, o którym mowa w art. 10c ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁴².

Osoby wskazane przez KZN na kandydatów na członków organu nadzorującego w SIM spełniały wymagania formalne, o których mowa w art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Przedstawiciel KZN podczas Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, 20 grudnia 2021 r. oświadczył, że została przeprowadzona weryfikacja spełniania przez obie osoby wymogów określonych właściwymi przepisami prawa, mającymi zastosowanie w przypadku powołania członka do rady nadzorczej spółki oraz, że nie występują przeszkody uniemożliwiające powołanie tych osób do składu rady nadzorczej Spółki, w tym również, że powołane osoby nie podlegają ograniczeniom lub zakazom w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I, str. 382-387; tom II, str. 81-123)

1.6. Zgodnie z art. 10a ust. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, w SIM określono wymogi jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego. Wymogi te były zbieżne z warunkami i ograniczeniami określonymi w art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. KZN przysługiwało osobiste uprawnienie do wskazania, spośród członków Zarządu, Prezesa Zarządu. Wymogi jakie musi spełniać kandydat na członka organu zarządzającego zostały określone w uchwale nr 07/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników SIM w organizacji z 27 stycznia 2022 r.

Osoba wybrana na Prezesa Zarządu spełniała wymagania, o których mowa art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, na potwierdzenie czego złożyła stosowne oświadczenia. Prezes posiadał tytuł licencjata o specjalności zarządzanie przedsiębiorstwem, ukończył studia podyplomowe: zarządzanie przedsiębiorstwem wodociągowym oraz rachunkowość zarządczą i controlling. Na potwierdzenie posiadania doświadczenia w zarządzaniu Prezes wyjaśnił, że

⁴¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

⁴² Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: ustawa o gospodarce komunalnej.

wykonywał pracę na stanowisku Prezesa Zarządu Gaztrans Sp. z o.o. (2000-2003), w Wałbrzyskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. (2003-2016)⁴³ oraz Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej Sp. z o.o. (2016-2022)⁴⁴. Na potwierdzenie spełniania warunków określonych w uchwale nr 07/2022, w tym również warunku „neutralności” działania, zgodnie z którym, aktywność społeczna lub zarobkowa kandydata na członka Zarządu Spółki nie rodzi konfliktu interesów wobec działalności Spółki (art. 22 pkt 2 lit. e ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym), kandydat na Prezesa złożył 27 stycznia 2022 r. oświadczenie.

(akta kontroli: tom I, str. 164-168, 380-381; tom II, str. 118-129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spółka wszczęła 12 grudnia 2022 r. postępowanie o zamówienie publiczne⁴⁵ na wykonanie dokumentacji projektowej oraz uzyskanie pozwolenia na budowę dla inwestycji Wojszyce 1 na podstawie art. 132 pzp, tj. w niewłaściwym trybie przetargu nieograniczonego. Stanowiło to naruszenie art. 325 ust. 2 pzp, zgodnie z którym, jeżeli zamawiający zamierza udzielić zamówienia na usługi projektowania architektonicznego lub projektowania architektoniczno-budowlanego, zamówienie takie poprzedzone jest konkursem. Na podstawie art. 255 pkt 5 i 6 pzp postępowanie zostało unieważnione 10 listopada 2023 r.

Przewodniczący Komisji Przetargowej wyjaśnił, że postępowanie poprzedzone było wyborem ofert na opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej, która stanowiła załącznik do SWZ⁴⁶. Dokumentacja projektowa miała powstać w oparciu o sporządzoną koncepcję i dlatego przyjęto tryb najekonomiczniejszy dopuszczalny prawem. Postępowanie trwało z przyczyn niezależnych od SIM prawie rok i nie pozwoliło na wyłonienie wykonawcy. W związku z tym zamawiający zdecydował o unieważnieniu, w treści którego faktycznie wybrano spośród przesłanek unieważnienia taką, do której zamawiający mógł się dostosować.

NIK wskazuje, że w unieważnieniu postępowania zamawiający prawidłowo podał przyczynę unieważnienia, jaką był niewłaściwy dla zamówienia tryb postępowania. Wszczęcie postępowania w niewłaściwym trybie spowodowało, że zamawiający przeznaczył prawie rok na prowadzenie postępowania, które nie zakończyło się skutecznym wyborem wykonawcy, opóźniając całe przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane. Ponadto, na gruncie pzp nie istnieje możliwość wyboru przez zamawiającego przesłanek unieważnienia postępowania, do których może on się „dostosować”. Przesłanki unieważnienia postępowania powinny wynikać z przyczyn obiektywnych, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca, gdyż to zamawiający zdecydował o wyborze trybu, w którym przeprowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184, 195-200, 349-359, 370-381; tom III, str. 1-10, 298-301)

2. Rada Nadzorcza SIM określiła 19 z 21 celów zarządczych na lata 2022-2024, w sposób niezgodny z art. 4 ust. 6 uzkw i celami ogólnymi wyznaczonymi przez Zgromadzenie Wspólników, które dotyczyły spraw administracyjnych związanych

⁴³ W tym na stanowiskach: 2003-2004 – Kierownik Wydziału Logistyki, 2004-2006 – Kierownik Działu Audytu i Kontroli, 2006-2007 – Kierownik Działu Controllingu, 2007-2008 – Wiceprezes Zarządu, 2008-2011 – Główny Specjalista Działu Transportu i Majątku, 2011-2013 – Zastępca Kierownika Wydziału Wodociągów, 2013-2016 – Kierownik Działu Handlu i Marketingu.

⁴⁴ W tym na stanowiskach: 2016-2018 – Dyrektor Departamentu Komunikacji i Marketingu, 2018-2022 – Główny Specjalista w Biurze Zarządu.

⁴⁵ Dz. Urz. UE. 2022/S 239-689631.

⁴⁶ Specyfikacja Warunków Zamówienia.

z utworzeniem/funkcjonowaniem Spółki, wykonywaniem czynności technicznych i przewidzianych prawem, bądź celów, wobec których nie sformułowano obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji oraz rozliczenia⁴⁷.

Przewodniczący Rady Nadzorczej wyjaśnił, że w opinii Rady Nadzorczej ustalone w latach 2022-2024 cele zarządcze spełniają realizację planów strategicznych Spółki, jak również posiadają mierzalne kryteria oceny ich realizacji.

Zdaniem NIK kluczową funkcją celów zarządczych jest motywowanie zarządzającego do poprawiania wyników Spółki w odniesieniu do przedmiotu jej działalności. Zapewnienie zwykłego funkcjonowania Spółki jest obligatoryjnym zadaniem zarządzającego, który otrzymuje za to wynagrodzenia podstawowe.

(akta kontroli: tom I, str. 198-200; tom II, str. 192-193, 300-303, 352-354, 403-404)

3. W dniu 7 maja 2024 r. Prezes Zarządu złożył, na podstawie art. 33p ust. 1c usfrm, wniosek do Ministra Rozwoju i Technologii o przedłużenie terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej dla przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2 (z adnotacją – do wiadomości Gminy Wrocław). Na podstawie przywołanego przepisu uprawnionym do złożenia takiego wniosku było Miasto.

Prezes wyjaśnił, że Rada Nadzorcza zobowiązała go do wystąpienia z wnioskiem do właściwego ministra. Prezes wyjaśnił także, że na bieżąco informował Miasto o stanie realizacji przedsięwzięć prowadzonych ze wsparciem RFRM, m.in. w trakcie posiedzeń Rady Nadzorczej, o konieczności przedłużenia terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej, a wniosek do Ministra był realizacją postulatu Rady Nadzorczej. Spółka otrzymała 20 maja 2024 r. odpowiedź, że właściwym do jego złożenia, zgodnie z art. 33p ust. 1c usfrm, jest Gmina, która objęła udział SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM.

(akta kontroli: tom I, str. 169-172)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka prowadziła działalność w zakresie właściwym dla SIM. W umowach zawartych z Miastem prawidłowo, tj. zgodnie z art. 33p usfrm, określono warunki realizacji przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2 oraz warunki świadczenia usługi publicznej najmu 656 nowych mieszkań. Wspólnikom zapewniono możliwość wykonywania obowiązków i uprawnień wynikających z realizacji praw z udziałów objętych w kapitale zakładowym SIM. Dopuszczono jednak do: [1] zastosowania niewłaściwego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej oraz uzyskanie pozwolenia na budowę dla inwestycji Wojszyce 1, co spowodowało opóźnienie w realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego,

⁴⁷ Wyznaczono następujące cele zarządcze: [1] sporządzenie dokumentów strategicznych Spółki (nr 1 na 2022 r.); [2] przyjęcie zleconej koncepcji architektoniczno-budowlanej Wojszyce 1 (nr 2 na 2022 r.); [3] wszczęcie postępowania przetargowego na opracowanie dokumentacji projektowej Wojszyce 1 (nr 3 na 2022 r.); [4] złożenie wniosku kredytowego na sfinansowanie przedsięwzięcia Wojszyce 1 (nr 4 na 2022 r.); [5] wniesienie i objęcie udziałów przez Gminę Wrocław za środki RFRM (10%) za Wojszyce 1 i Wojszyce 2 (nr 5 na 2022 r.); [6] zawarcie z Gminą umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym (nr 6 na 2022 r.); [7] współpraca z Gminą Wrocław, udział w konferencjach i spotkaniach branżowych, budowa strony internetowej Spółki i budowanie jej wizerunku (nr 7 na 2022 r.); [8] organizacja pracy Spółki przez organizację siedziby Spółki, określenie jej struktury organizacyjnej i regulaminów wewnętrznych, strony internetowej (nr 8 na 2022 r.); [9] poprawienie wyniku finansowego Spółki (nr 1 na 2023 r.); [10] opracowanie koncepcji architektoniczno-budowlanej dla inwestycji Wojszyce 2 (nr 2 na 2023 r.); [11] wszczęcie postępowania przetargowego na opracowanie dokumentacji projektowej Wojszyce 2 (nr 3 na 2023 r.); [12] przygotowanie listy najemców partycypujących w inwestycji Wojszyce 1 (nr 4 na 2023 r.); [13] optymalizacja gospodarowania środkami finansowymi Spółki (nr 5 na 2023 r.); [14] zatwierdzenie planu rzeczowo-finansowego na 2024 r. przez Zgromadzenie Wspólników (nr 6 na 2023 r.); [15] wszczęcie postępowania wylaniającego wykonawcę dokumentacji projektowej i nadzoru autorskiego na Wojszyce 1 (nr 1 na 2024 r.); [16] wszczęcie postępowania wylaniającego wykonawcę dokumentacji projektowej i nadzoru autorskiego na Wojszyce 2 (nr 2 na 2024 r.); [17] działania marketingowe oraz ustalenie z Gminą ścieżki postępowania zmierzających do przygotowania przez Gminę Wrocław listy najemców na Wojszyce 1 i Wojszyce 2 (nr 5 na 2024 r.) oraz na 2025 r. [18] pozyskanie listy najemców od Gminy na Wojszyce 1 i 2 (nr 6 z 2024 r.) i [19] sporządzenie Planu Rzeczowo-Finansowego na 2025 r. (nr 7 na 2024 r.).

[2] określenia celów zarządczych, które nie spełniały wymogów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego i regulacji wewnętrznych Spółki, [3] nieuprawnionego wystąpienia do właściwego ministra o wyrażenie zgody na przedłużenie terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej dla przedsięwzięć Wojszyce 1 i Wojszyce 2.

OBSZAR

2. Wydatkowanie środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz gospodarowanie zasobami i mieniem Spółki

Opis stanu faktycznego

2.1. W SIM nie zostały wprowadzone regulacje wewnętrzne dotyczące ponoszenia wydatków, jak również w zakresie dotyczącym przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielanie zamówień publicznych.

Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynikało, że w Spółce obowiązują wypracowane praktyczne zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł., których celem było zapewnienie uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności, racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny, umożliwiający terminową realizację zadań oraz optymalnego doboru metod i środków w celu uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Wyboru wykonawcy dokonywano na podstawie zebranych ofert, a kryteriami oceny ofert najczęściej były cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia.

W dniu 15 września 2022 r. Spółka zawarła umowę, której przedmiotem było świadczenie usług doradztwa prawnego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla potrzeb realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę osiedla Wojszyce 1. W wyniku realizacji umowy, Spółka poniosła koszty w wysokości 46 650 zł (w 2022 r. – 19 680 zł; w 2023 r. – 26 970 zł). Pomimo zastosowania niewłaściwego trybu postępowania wyboru wykonawcy zamówienia publicznego objętego usługą doradczą, skutkującego unieważnieniem tego postępowania, nie zastosowano postanowień umownych, dotyczących niewykonania i nienależytego wykonania umowy, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 173-186, 251-254, 349-359; tom II, str. 60-61)

2.2. W latach 2021 i 2022 Spółka poniosła stratę odpowiednio w wysokości -3 763,42 zł oraz -485 675,23 zł. Rada Nadzorcza uchwałą nr 2/II/RN/2023 z 29 marca 2023 r. przyjęła szczegółowe cele zarządcze dla Prezesa Zarządu odnoszące się do wyniku finansowego, tj.: cel nr 1 na 2023 r. – poprawienie wyniku finansowego oraz cel nr 5 na 2023 r. – optymalizacja gospodarowania środkami finansowymi Spółki.

Za 2023 r. spółka osiągnęła zysk w wysokości 759 277,73 zł.

Największe pozycje kosztowe w 2022 r. stanowiły wynagrodzenia: 318 045,45 zł (45% kosztów ogółem) oraz usługi obce 103 986,00 zł (15%), w 2023 r. również wynagrodzenia 618 745,42 zł (62%) oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia 109 129,25 zł (11%), a do 31 marca 2024 r. największą pozycją kosztową stanowiły wynagrodzenia 123 103,16 zł (55%) oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia 28 160,85 zł (13%).

Sprawozdania finansowe SIM nie były przedmiotem badania biegłego rewidenta (Spółka nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 64 ustawy z dnia 29 września

1994 r. o rachunkowości⁴⁸ obligujących do badania). Spółka dopełniła obowiązku i terminowo przekazała sprawozdania do Krajowego Rejestru Sądowego.

W sprawozdaniu finansowym Spółki za 2021 r. w rachunku zysków i strat wskazano stratę w wysokości -3 763,42 zł (koszty działalności operacyjnej 3 765, 27 zł, tj. usługi obce – 2 774,34 zł, wynagrodzenia – 852,34 zł, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 138,59 zł). W bilansie za 2021 r. wskazano: wartość środków trwałych w wysokości 29 643 759,20 zł, w tym rzeczowe aktywa trwałe – 25 807 934,00 zł, inwestycje długoterminowe – 0,00 zł, wartość aktywów obrotowych – 3 835 825,20 zł, inwestycje krótkoterminowe – 2 837 227,02 zł.

W sprawozdaniu finansowym spółki za 2022 r. w rachunku zysków i strat wskazano stratę w wysokości -485 675,23 zł (koszty działalności operacyjnej w wysokości 634 950,99 zł, tj. zużycie materiałów i energii – 44 446,54 zł, usługi obce – 211 034,42 zł, wynagrodzenia – 318 045,45 zł, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 57 638,93 zł, pozostałe koszty rodzajowe – 2 685,65 zł, podatki i opłaty – 1 100,00 zł); pozostałe koszty operacyjne – 78 687,30 zł.

W bilansie wskazano: wartość środków trwałych w wysokości 76 479 524,80 zł, w tym rzeczowe aktywa trwałe – 45 344 085,93 zł, inwestycje długoterminowe – 0,00 zł, wartość aktywów obrotowych – 31 135 438,87 zł, inwestycje krótkoterminowe – 31 100 045,40 zł.

W sprawozdaniu finansowym spółki za 2023 r. w rachunku zysków i strat wskazano zysk w wysokości 759 277,73 zł (koszty działalności operacyjnej w wysokości 950 474,97 zł, tj. zużycie materiałów i energii – 23 777,44 zł, usługi obce – 192 308,23 zł, wynagrodzenia – 618 745,42 zł, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia – 109 129,25 zł, pozostałe koszty rodzajowe – 6 497,63 zł, podatki i opłaty – 17,00 zł); pozostałe koszty operacyjne – 53 936,79 zł.

W bilansie za 2022 r. wskazano: wartość środków trwałych w wysokości 77 419 726,45 zł, w tym rzeczowe aktywa trwałe – 45 790 640,50 zł, inwestycje długoterminowe – 0,00 zł, wartość aktywów obrotowych – 31 629 085,95 zł, inwestycje krótkoterminowe – 31 583 554,11 zł (lokaty).

Wskaźnik rentowności aktywów SIM ROA⁴⁹ za lata 2021-2023 wyniósł: -1,27; -0,01; 0,01⁵⁰.

Wskaźnik rentowności kapitałów własnych SIM ROE⁵¹ za lata 2021-2023 wyniósł: -1,28; -0,01; 0,01⁵².

(akta kontroli: tom I, str. 149; tom II, str. 215, 232, 254-264, 321-335, 339-341; tom III, str. 26-44)

2.3. SIM dysponowała kapitałem zakładowym w wysokości 76 891 400 zł, na który składały się: [1] środki finansowe pochodzące z RFRM wniesione wkładem pieniężnym przez Miasto oraz [2] aport dwóch nieruchomości gruntowych wniesionych jako wkład niepieniężny przez KZN.

1) W kolejnych latach działalności Spółki wynagrodzenia członka Rady Nadzorczej naliczono i wypłacono terminowo i w prawidłowej wysokości. Wynagrodzenie należne brutto: za 2021 r. wyniosło 852,34 zł (co stanowiło 100% kosztów wynagrodzeń Spółki

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

⁴⁹ Rentowność aktywów jest to wskaźnik, który określa w jaki sposób podmiot korzysta z posiadanych zasobów majątku dla osiągnięcia zysku. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym sytuacja przedsiębiorstwa jest bardziej korzystna.

⁵⁰ Rok 2021 – ROA = - 3 763,42 / 29 643 759,20 = -1,27; Rok 2022 – ROA = - 485 675,23 / 76 479 524,80 = - 0,01; Rok 2023 – ROA = 759 277,73 / 77 419 726,45 = 0,01.

⁵¹ Wskaźnik pozwala ocenić efektywność wykorzystania kapitałów własnych w przedsiębiorstwie. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym sytuacja przedsiębiorstwa jest bardziej korzystna.

⁵² Rok 2021 – ROE = - 3 763,42 / 29 512 521,23 = - 1,28; Rok 2022 – ROE = - 485 675,23 / 76 401 978,03 = - 0,01; Rok 2023 – ROE = 759 277,73 / 77 161 255,76 = 0,01.

w 2021 r.), za 2022 r. – 26 422,68 zł (8,34% kosztów wynagrodzeń pracowników Spółki ogółem), za 2023 r. – 26 422,68 zł (4,27% kosztów wynagrodzeń pracowników Spółki ogółem), do 31 marca 2024 r. – 6 605,67 zł⁵³ (5,36% kosztów wynagrodzeń pracowników Spółki ogółem).

Wynagrodzenia Prezesa w 2022 r. należne – część stała wyniosło 171 966,67 zł⁵⁴ brutto (54% kosztów wynagrodzeń pracowników Spółki ogółem), w 2023 r. należne – część stała wyniosło 184 800,00 zł⁵⁵ brutto (30% kosztów wynagrodzeń pracowników Spółki ogółem), a w 2024 r. (do 31 marca) – część stała wyniosło 46 200,00 zł⁵⁶ brutto (38% kosztów wynagrodzeń pracowników ogółem). Nieprawidłowo naliczono wynagrodzenie zmienne za 2022 r. (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), w pozostałym zakresie wynagrodzenie naliczono i wypłacono prawidłowo.

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników SIM, na podstawie art. 4 ust. 3 pkt 2 i 5 ukw, podjęło uchwałę w sprawie ustalenia wysokości części stałej wynagrodzenia członków Zarządu Spółki w wysokości części stałej na poziomie od jedno do trzy i pół krotności podstawy wymiaru.

(akta kontroli: tom I, str. 374-375; tom II, str. 352-354)

2) W Spółce, na podstawie umowy o pracę zatrudnionych było dwoje pracowników⁵⁷. Nie wprowadzono w niej wewnętrznych zasad dotyczących zatrudniania pracowników. Prezes wyjaśnił, że to on odpowiada za politykę kadrową Spółki, a pracownicy zostali zatrudnieni na podstawie jego decyzji po przeprowadzonych indywidualnych rozmowach.

Dla zatrudnionych w Spółce pracowników nie sporządzono pisemnych zakresów obowiązków. Prezes Zarządu wyjaśnił, że zakres obowiązków dla pracowników Spółki został ustalony ustnie w dniu zawarcia umów o pracę. W wyjaśnieniach wskazał na szczegółowe zakresy obowiązków powierzonych pracownikom.

Pracownikom zatrudnionym w SIM wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 516 804,02 zł, w tym w roku 2022: 118 511,27 zł, w 2023 r.: 327 995,26 zł, a w 2024 r. (do 31 marca): 70 297,49 zł. Ponadto przyznano i wypłacono im premie w łącznej wysokości 57 209,34 zł – wysokość czterech z ośmiu premii była wyższa od wynagrodzenia miesięcznego. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, w Spółce nie wprowadzono regulaminu przyznawania nagród i premii. Decyzje w tym zakresie podejmowane były biorąc pod uwagę zaangażowanie pracownika w realizację zadań i miały charakter uznaniowy.

SIM nie zlecała wykonania usług w zakresie stosunków międzyludzkich (*public relations*) i komunikacji społecznej.

W okresie objętym kontrolą Spółka zlecała na zewnątrz wykonywanie usług prawnych, doradczych⁵⁸, księgowych, projektowych, marketingowych – reklamowych⁵⁹ i związanych z reprezentacją na forach dedykowanych SIM.

⁵³ Wypłacone: w 2021 r. – 0,00 zł, w 2022 r. – 25 073,13 zł brutto, w 2023 r. – 26 422,68 zł, a w 2024 r. (do 31 marca) – 6 605,67 zł.

⁵⁴ Wypłacone 156 566,67 zł.

⁵⁵ Wypłacone 184 800,00 zł.

⁵⁶ Wypłacone 46 200,00 zł.

⁵⁷ Tj. [1] osoba zatrudniona 1 października 2022 r. na stanowisku specjalisty ds. administracyjnych, na podstawie umowy o pracę na okres próbny (do 31 października 2022 r.), od 1 listopada 2022 r. na czas nieokreślony na tym samym stanowisku, a od 1 czerwca 2023 r. na podstawie zmiany warunków umowy o pracę, na stanowisku dyrektora ds. administracyjnych; [2] osoba zatrudniona na umowę zlecenie nr 2/22/Zlec od 14 marca 2022 r. do 13 czerwca 2022 r. (umowa zlecenia zakończona 10 maja 2022 r.), od 11 maja 2022 r. umowa o pracę na czas nieokreślony na stanowisku dyrektora ds. administracyjnych, od 31 października 2022 r. na podstawie zmiany warunków umowy o pracę na stanowisku dyrektora ds. organizacyjnych i obsługi inwestycji.

⁵⁸ W przedmiocie tym Spółka zawarła osiem umów na łączną kwotę 400 706,73 zł.

⁵⁹ W przedmiocie tym Spółka zawarła dwie umowy na łączną kwotę 91 487,40 zł.

W tych sprawach zawarto łącznie 15 umów i w związku z ich realizacją poniesiono wydatki w wysokości 913 015,98 zł. Wartość poszczególnych umów nie przekraczała kwoty 130 tys. zł netto. Umowy te w dziewięciu przypadkach zlecono z zachowaniem zasady konkurencyjności wyboru wykonawców, a w pozostałych przypadkach wybór wykonawcy wynikał z rekomendacji KZN lub innych SIM oraz wcześniejszej dobrej współpracy. Realizacja sześciu umów potwierdzona została protokołami odbioru. W pozostałych przypadkach wykonawcy przedstawili SIM faktury potwierdzające realizację przedmiotu wykonanych usług. Brak wykorzystania w Spółce zleconych do opracowania dokumentów organizacyjnych opisany został w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ponadto SIM zleciła opracowanie Projektu Zagospodarowania Terenu dla inwestycji Wojszyce 1. Z wykonawcą opracowania nie została zawarta umowa pisemna, a zlecenia dokonano ustnie. Prezes wyjaśnił, że ze względu na wartość i charakter zamówienia nie podlegało ono przepisom pzp, a Spółka nie posiada procedur wewnętrznych regulujących udzielanie zamówień pozaustawowych, albowiem nie ma takiego obowiązku. Dokonano wyboru podmiotu o dużym doświadczeniu merytorycznym. Z wykonawcą nie zawarto umowy pisemnej, zlecono wykonanie opracowania określając wymagania Spółki, a istotnym było zagwarantowanie wykonania zlecenia w krótkim czasie. Przed zleceniem, Spółka dokonała rozeznania rynku wśród podmiotów, które mogłyby wykonać opracowanie w określonym czasie i jedynie wybrana firma zagwarantowała wykonanie zlecenia we wskazanym terminie. Prezes nie przedstawił dokumentów potwierdzających powyższą okoliczność. Realizacja zamówienia została potwierdzona protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 7 sierpnia 2023 r. W wyniku realizacji zlecenia wydatkowano 67 650,00 zł⁶⁰.

(akta kontroli: t. I, str. 159-162, 173-184, 186, 222-326, 202-205, 374, 321-326, 336; t. III, str. 18-19)

3) SIM zawarła dwie umowy z Fundacją Instytut Rozwoju Budownictwa w Warszawie:

- 26 sierpnia 2022 r., na uczestnictwo Spółki w XXXI Forum Ekonomicznym w Karpaczu (mające miejsce w dniach 6-8 września 2022 r.),
- 28 września 2023 r. na udział dwóch przedstawicieli SIM udziału w całym Kongresie Gospodarczo-Samorządowym w Płocku (mającym miejsce w dniach 3-4 października 2023 r.), udział w spotkaniu konsultacyjnym 2 października 2023 r. dotyczącym komercyjnych aspektów procesu inwestycyjnego w związku z realizacją inwestycji polegającą na budowie budynku wielorodzinnego, zakwaterowanie, prezentacja idei SIM podczas kongresu.

Z tego tytułu poniesiono wydatki w wysokości 26 356,20 zł brutto. Prezes wyjaśnił, że pobyt na Forum Ekonomicznym każdorazowo inicjowany był przez KZN.

(akta kontroli: tom I, str. 153-154, 173-184, 241-245, 283-284)

4) W umowie o świadczenie usług zarządzania wskazano, że Prezesowi udostępnia się do korzystania w zakresie niezbędnym do wykonywania usług urządzenia techniczne oraz zasoby stanowiących mienie Spółki, w szczególności: [1] postawione do jego dyspozycji pomieszczenia biurowe wraz z wyposażeniem, [2] samochód, [3] telefon komórkowy z opłaconym przez Spółkę abonamentem, [4] komputer przenośny wraz z niezbędnym dodatkowym wyposażeniem, [5] kartę debetową, która może być wykorzystana do realizacji płatności wyłącznie w celu pokrycia kosztów realizacji przedmiotu umowy do wysokości 3 000 zł miesięcznie.

Prezes nie wystąpił o wydanie karty debetowej. Zgodnie z umową o świadczenie usług zarządzania Prezes korzystał z telefonu komórkowego i laptopa, zakupionych łącznie za kwotę 7 884,56 zł. Prezes użytkował także samochód marki Volkswagen

⁶⁰ Płatności dokonano w dniu 5 września 2023 r.

T-ROC, w związku z eksploatacją którego Spółka poniosła koszty w wysokości 87 405,72 zł⁶¹.

Ponadto uchwałąmi:

- 18/I/RN/2022 z 27 grudnia 2022 r. Rada Nadzorcza wyraziła zgodę na refinansowanie Prezesowi udokumentowanych kosztów czesnego za studia prawnicze na kierunku prawo w Collegium Humanum Szkoła Główna Menedżerska w 2022 r. w łącznej kwocie 3 920 zł netto,
- 8/II/RN/2023 z 18 grudnia 2023 r. Rada Nadzorcza wyraziła zgodę na refinansowanie Prezesowi udokumentowanych kosztów czesnego za studia prawnicze na kierunku prawo w Collegium Humanum Szkoła Główna Menedżerska w 2023 r. w łącznej kwocie 4 900 zł netto.

Z pracownikami Spółki zostały zawarte umowy o używanie prywatnego samochodu osobowego do celów służbowych⁶². Do 30 kwietnia 2024 r. z tego tytułu Spółka poniosła koszty w wysokości łącznej 14 082,18 zł.

Prezes wyjaśnił, że nie sporządzono pisemnych powierzeń mienia Spółki pracownikom. Przekazano im ustną informację o materialnej odpowiedzialności za powierzone mienie, które jest unormowane w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁶³ oraz o prawidłowym korzystaniu z powierzonego mienia – laptopów i telefonów, uwzględniających właściwą eksploatację oraz zabezpieczenie przed możliwymi uszkodzeniami czy utratą mienia (np. kradzieżą).

NIK zauważa, że jakkolwiek z przepisów Kodeksu pracy nie wynika jednoznacznie obowiązek zachowania formy pisemnej przy powierzaniu mienia pracownikowi, to prawidłowe dokonanie tej czynności musi zapewniać udział pracownika przy ustalaniu liczby i jakości przekazanego mu mienia. Z reguły wymagane jest pisemne potwierdzenie tych okoliczności przez pracownika. Jeżeli pracodawca nie wykaże prawidłowego powierzenia mienia, nie może skutecznie dochodzić odszkodowania na podstawie art. 124 Kodeksu pracy⁶⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 150, 159-162, 194, 327-341; tom II, str. 242-247, 394-400)

5) Środki pieniężne pozostające w dyspozycji Spółki były umieszczane na lokatach typu *overnight* (OVN) i negocjowanej w BGK⁶⁵. Były to kwoty mieszczące się w przedziale od 2 837 227,02 zł do 31 583 554,11 zł⁶⁶. Z tego tytułu Spółka osiągnęła przychody finansowe w wysokości 2 034 826,71 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 159-162; tom III, str. 26-44)

6) SIM zajmowała lokal znajdujący się w budynku przy ul. Fabrycznej 10 we Wrocławiu. W jego skład wchodziły dwa⁶⁷ umeblowane⁶⁸ pomieszczenia biurowe o powierzchni łącznej 57,70 m², tj. 19,23 m² na pracownika. Lokal został wynajęty na podstawie umowy najmu z dnia 12 kwietnia 2022 r. po przeprowadzonym rozeznaniu rynku. Czynsz za najem powierzchni biurowej wraz z trzema miejscami parkingowymi wynosił 3 395 zł netto (4 175,85 brutto). Oddzielnymi umowami uregulowano warunki dostaw ciepła do pomieszczeń⁶⁹ oraz warunki dostaw wody i odprowadzania

⁶¹ Według stanu na dzień 29 kwietnia 2024 r. koszty te obejmowały: koszty leasingu, zakupu paliwa, ubezpieczenie, naprawy, akcesoria samochodowe, usługi wulkanizacyjne, serwis.

⁶² Tj.: [1] M.D. umowa z 11 listopada 2022 r. oraz [2] M.T. umowa z 18 maja 2022 r.

⁶³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.; dalej: Kodeks pracy.

⁶⁴ K. Jaśkowski [w:] E. Maniewska, K. Jaśkowski, *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 124.

⁶⁵ Odsetki z lokaty negocjowanej w BGK: 2022 r. – 221 900,00 zł i 193 508,38 zł; 2023 r. – 317 292,00 zł, 1 159 015,89 zł, 13 633,97 zł, 58 049,04 zł.

⁶⁶ Według wskazań bilansów za lata 2021-2023.

⁶⁷ Pomieszczenie nr 025 o powierzchni 21,60m² i pomieszczenie nr 026 o powierzchni 36,10m².

⁶⁸ Panele podłogowe, pomalowane ściany, oświetlenie, meble biurowe: biurka, szafy, stoły.

⁶⁹ Umowa nr 3/C/2022 z 12 maja 2022 r.

ścieków⁷⁰. Do dnia 30 marca 2024 r. koszt najmu pomieszczeń biurowych wyniósł 90 762,52 zł.

(akta kontroli: tom I, str. 149-150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezesowi Zarządu naliczono wynagrodzenie zmienne za 2022 r. na podstawie nierzetelnych danych. Skutkowało to wypłatą tego wynagrodzenia w wysokości zawyżonej o 14 580,05 zł w stosunku do prawidłowego wyliczenia. Powyższe wynikało z przyjęcia niewłaściwej oceny poziomu realizacji dla dwóch celów zarządczych oraz zawyżenia podstawy wyliczenia wynagrodzenia zmiennego. W sporządzonym przez Prezesa Zarządu *Sprawozdaniu z wykonania celów zarządczych w roku 2022*, na podstawie którego Rada Nadzorcza SIM dokonała rozliczenia poziomu realizacji celów zarządczych oraz ustaliła wynagrodzenie zmienne w wysokości 79 067,55 zł (jako 98,75% połowy wynagrodzenia stałego Prezesa Zarządu za 2022 r.⁷¹), wykazano bowiem jako zrealizowane w 95% cele zarządcze nr 1 (z wagą 15%) oraz nr 6 (z wagą 10%), w sytuacji gdy przyjęto dla tych celów zarządczych wartość referencyjną 100%. Wedle przyjętych przez Radę Nadzorczą zasad⁷², cel zarządczy wykonano w pełni, gdy osiągnie co najmniej wartość referencyjną. Cel zarządczy nr 1 (*sporządzenie dokumentów strategicznych spółki w tym planu inwestycyjnego, planu rzeczowo-finansowego na rok obrotowy 2022, strategii spółki*) nie został w 2022 r. zrealizowany, bowiem nie sporządzono wymaganej strategii Spółki. Natomiast w przypadku celu zarządczego nr 6 (*zawarcie z Gminą Wrocław umowy o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym*), przedmiotowe dwie umowy zawarto dopiero 9 lutego 2023 r., czyli nie zrealizowano celu w 2022 r. Powyższe skutkowało nieprawidłowym przyjęciem poziomu realizacji na poziomie 98,75%, zamiast 75%, gdyż cele zarządcze nr 1 i nr 6 odpowiednio o wagach 15% i 10% nie zostały zrealizowane w 2022 r. Ponadto za 2022 r. Prezes Zarządu uzyskał wynagrodzenie stałe w łącznej wysokości 171 966,67 zł⁷³, przez co należne wynagrodzenie zmienne Prezesa Zarządu za 2022 r. winno być naliczone w wysokości 64 487,50 zł. Zostało zatem zawyżone o 14 580,05 zł.

Przewodniczący Rady Nadzorczej wyjaśnił, że realizację celu 1 na poziomie 95% ustalono arbitralnie w oparciu o zrealizowane i przyjęte w drodze uchwały dokumenty, takie jak plan inwestycyjny i plan rzeczowo-finansowy, uznając je za fundamentalne w działalności Spółki. Strategia Spółki, która w tamtym czasie była w opracowaniu, a której zasadniczymi elementami są wyżej wymienione dokumenty, w opinii Rady Nadzorczej stanowiła brakujący poziom punktów procentowych do 100%. Prezes Zarządu wyjaśnił, że sporządzono plan inwestycyjny i harmonogram rzeczowo-finansowy, które zostały przyjęte przez Zgromadzenie Wspólników. Dokumenty te wpływają na dynamikę realizacji działań Spółki. Strategia Spółki jest na etapie ciągle postępującego procesu, wiele jej elementów jest wykorzystywanych w bieżącej działalności spółki między innymi jako załączniki do wniosków kredytowych (BGK).

⁷⁰ Umowa nr 7/H/2022 z 8 kwietnia 2022 r.

⁷¹ Wynagrodzenie stałe za 2022 r. w kwocie 160 136,79 zł.

⁷² Załącznik do uchwały Rady Nadzorczej SIM nr 14/I/RN/2022 z 27 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia szczegółowych celów zarządczych na rok 2022 dla Prezesa Zarządu, wag tych celów oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania.

⁷³ Za 11 miesięcy w pełnej wysokości (15 400 zł) oraz za styczeń 2022 r. w wysokości 2 566,67 zł.

NIK nie podziela powyższej argumentacji. Elementem celu zarządczego nr 1 było m.in. opracowanie konkretnego dokumentu. W sytuacji braku jego opracowania, cel w tym zakresie nie został osiągnięty.

Przewodniczący Rady Nadzorczej wyjaśnił także, że Zarząd Spółki przygotował umowę o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym i przekazał Miastu w grudniu 2022 r., mając ograniczony wpływ na podpisanie jej przez przedstawiciela Miasta do końca roku 2022, stąd ustalenie przez Radę Nadzorczą realizacji na poziomie 95%. Prezes wyjaśnił, że umowa o świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym została przesłana w grudniu 2022 r. do Miasta, a umowę faktycznie zawarto 9 lutego 2023 r.

NIK wskazuje, że celem zarządczym było zawarcie umów, nie zaś ich przygotowanie i przekazanie do Miasta. Należało więc umowy przygotować odpowiednio wcześniej, tak by ich podpisanie nastąpiło w roku 2022.

(akta kontroli: tom I, str. 187-200; tom II, str. 192-193, 352-354)

2. Spółka zawarła 15 września 2022 r. umowę, której przedmiotem było świadczenie usług doradztwa prawnego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla potrzeb realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę osiedla Wojszyce 1. W wyniku realizacji umowy, Spółka poniosła wydatki w wysokości 46 650,00 zł. Wykonawcy wypłacono pełne wynagrodzenie. Tymczasem postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, którego dotyczyła umowa o doradztwo zostało unieważnione z powodu wyboru niewłaściwego trybu postępowania. W ocenie NIK zapewnienie zgodności działań SIM jako zamawiającego z przepisami pzp w ramach tego postępowania, było obowiązkiem wykonawcy usług doradztwa. Zgodnie z § 5 ust. 1 ww. umowy, w przypadku nienależytego wykonania przez wykonawcę zobowiązań umownych naprawienie szkody nastąpi poprzez *„zapłatę sumy pieniężnej odpowiadającej 10% wynagrodzenia przysługującego wykonawcy z tytułu wykonania usługi, w następstwie niewykonania lub nienależytego wykonania, której szkoda powstała”*. Na gruncie okoliczności sprawy SIM powinna zastosować § 5 ust. 1 umowy, obciążając wykonawcę koniecznością zapłaty kwoty 4 665,00 zł, czego nie uczyniła. NIK uznaje to za niegospodarne.

Prezes wyjaśnił, że decyzję o wyborze trybu podjął zamawiający i przekazał decyzję wykonawcy. W dokumentach zlecono przygotowanie SWZ i ogłoszenia, nie zaś dokumentacji konkursowej czy też wyboru trybu postępowania. Nie było więc przesłanek do obciążenia wykonawcy odpowiedzialnością za wybór trybu. NIK nie podziela argumentacji Prezesa. Nawet jeśli decyzję o wyborze trybu podjął zamawiający to wykonawca zawierając umowę na świadczenie usług doradztwa prawnego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, czyli specjalistycznej usługi w danej dziedzinie, winien zamawiającemu wyjaśnić, że wybrany tryb jest niewłaściwy a następnie wywiązując się z zawartej umowy, świadczyć doradztwo tak, aby zamawiający przygotował i przeprowadził postępowanie prawidłowo.

(akta kontroli: tom I, str. 173-184, 195-200, 251-254)

3. Na podstawie umowy zawartej 15 czerwca 2022 r. Spółka zleciła podmiotowi zewnętrznemu wykonanie regulaminów, instrukcji, dokumentów. Spośród 11 przekazanych przez wykonawcę wzorów⁷⁴, do użytkowania w Spółce przyjęto jedynie Politykę Ochrony Danych Osobowych. Nie wprowadzono natomiast

⁷⁴ O których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 a-k umowy z dnia 15 czerwca 2022 r.

10 pozostałych dokumentów⁷⁵. Na wykonanie projektów 11 dokumentów wydatkowano łącznie 15 990,00 zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka jest wciąż na etapie organizacji, w zależności od kolejnych etapów rozwoju, aktualnych potrzeb, w miarę zatrudniania większej ilości pracowników, będą wprowadzane i stosowane kolejne przygotowane już dokumenty.

(akta kontroli: tom I, str. 190-194, 229-234; tom II, str. 72; tom III, str. 286, 302)

OCENA CZĄSTKOWA

SIM nie w pełni prawidłowo i gospodarnie wydatkowała środki, którymi dysponowała w związku z realizacją przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami Funduszu. Prezesowi Zarządu naliczono wynagrodzenie zmienne za 2022 r. na podstawie nierzetelnych danych. Skutkowało to wypłatą tego wynagrodzenia w wysokości zawyżonej o 14 580,05 zł. Nie podjęto działań zmierzających do wyegzekwowania od wykonawcy należności w wysokości 4 665,00 zł z tytułu nienależytego wykonania umowy z 15 września 2022 r. na świadczenie usług doradztwa prawnego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla potrzeb realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę osiedla Wojszyce 1. Nie wdrożono projektów dokumentów wewnętrznych wykonanych przez podmiot zewnętrzny za wynagrodzeniem w kwocie 15 990,00 zł.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami, NIK zwraca uwagę, że dla funkcjonowania Spółki istotne znaczenie mają akty wewnętrzne a w szczególności akty założycielskie (umowy Spółki), obowiązujące Spółkę zasady kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i nadzorczych, regulaminy organizacyjne Spółki i jej organów (zarządu i rady nadzorczej). Za ważne należy uznać również inne kluczowe regulacje wewnętrzne tworzące ład korporacyjny Spółki (regulamin zakupów, polityka rachunkowości, regulacje tworzące mechanizmy kontroli wewnętrznej, zakresy czynności pracowników, regulamin nagradzania czy zatrudniania pracowników). Brak przyjęcia w Spółce regulacji wewnętrznych dotyczących naboru pracowników oraz udzielania zamówień publicznych, w kontekście finansowania jej działalności z publicznych źródeł oraz posiadania statusu zamawiającego w rozumieniu pzp, wymaga rozważenia podjęcia działań ukierunkowanych na zmianę tego stanu rzeczy tak, by ład korporacyjny SIM korespondował z realiami prowadzenia działalności oraz przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do odzyskania zawyżonego i nienależnie wypłaconego Prezesowi Zarządu wynagrodzenia zmiennego za 2022 r. w kwocie 14 580,05 zł.

⁷⁵ Tj.: 1. Instrukcja zakupowa, instrukcja kancelaryjna, 2. Instrukcja obiegu dokumentów, 3. Zakresy obowiązków oraz opis stanowisk pracy, 4. Wzory sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych, kwartalne i roczne, 5. Instrukcja bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz urządzeń, 6. Instrukcja używania służbowych telefonów komórkowych i komputerów, 7. Regulamin w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, 8. Instrukcje BHP/Regulaminy BHP, 9. Zasady używania pojazdów prywatnych do celów służbowych, 10. Instrukcja kancelaryjna.

2. Formułowanie mierzalnych celów zarządczych o obiektywnych kryteriach realizacji i rozliczenia, motywujących Prezesa Zarządu do realizacji celów powołania Spółki oraz zgodnych z celami ogólnymi określonymi przez Zgromadzenie Wspólników.
3. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania od wykonawcy należności w wysokości 4 665,00 zł z tytułu nienależytego wykonania umowy z 15 września 2022 r. na świadczenie usług doradztwa prawnego w zakresie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla potrzeb realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę osiedla Wojszyce 1.
4. Wdrożenie dokumentów związanych z działalnością Spółki, których projekty zostały opracowane przez podmiot zewnętrzny w ramach umowy z 15 czerwca 2022 r.

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 we Wrocławiu. 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.

Wrocław, 14 października 2024 r.

Kontrolerzy
Paweł Potemski

Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

Marta Okrasa

Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis