



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.8.5.2024

Pan
Zbigniew Kieras
Prezes Zarządu
SIM Sudety Sp. z o.o.
SIM Sudety Sp. z o.o.
Pl. Bolesława Chrobrego 1
57-300 Kłodzko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.203.2024
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 13 marca 2025 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	SIM Sudety Sp. z o.o. ¹ , Pl. Bolesława Chrobrego 1, 57-300 Kłodzko.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Kieras, Prezes Zarządu SIM ² , w okresie od 31 marca 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Joanna Zienkiewicz, Pełnomocnik spółki w organizacji, w okresie od 20 października 2021 r. do 30 marca 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. Aneta Jurczenko, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/57/2024 z 5 kwietnia 2024 r. 2. Krzysztof Pyzik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/58/2024 z 8 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2, 257-387 plk 001-003)

¹ Dalej także: SIM lub Spółka.

² Dalej także: Prezes.

³ Czynności kontrolne zakończono 31 lipca 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 Mieszkalnictwa. Otrzymała od 17 gmin, będących udziałowcami Spółki, środki pochodzące z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa⁶ w łącznej kwocie 65 915,0 tys. zł. Środki te miały służyć współfinansowaniu przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu uzyskanie w terminie do 2029 r. 415 mieszkań, których najemcami miały być osoby wskazane przez gminy.

NIK negatywnie oceniła działalność Spółki w obszarze organizacji SIM oraz przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych prowadzonych ze wsparciem środków z Funduszu.

Ocenę uzasadniały charakter, skala oraz skutki stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości. Dla sześciu z 17 gmin wchodzących w skład SIM nie dopełniono obowiązku zawarcia umów spełniających wymogi określone w art. 33p ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁷. Nie dotrzymano terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych służących realizacji usługi publicznej, określonych w umowach zawartych z 10 na 17 gmin wchodzących w skład SIM. Skutkowało to zaistnieniem, określonej w art. 33p ust. 1 pkt 3 usfrm, przesłanki do umorzenia udziałów tych gmin objętych w kapitale zakładowym SIM za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia z Funduszu o wartości 39 253,8 tys. zł. Ponadto w umowach zawartych z sześcioma na 17 gmin wchodzących w skład SIM, nieprawidłowo określono, planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej. Częstotliwość posiedzeń Rady Nadzorczej Spółki była niewystarczająca. Przyjęto też nieodpowiadające przepisom cele zarządcze dla Prezesa Zarządu SIM.

Niezależnie od powyższego wskazanie przedstawicieli do Rady Nadzorczej Spółki oraz wybór Prezesa Zarządu SIM odbyły się zgodnie z wewnętrznymi zasadami przyjętymi w SIM oraz oczekiwaniami poszczególnych wspólników, a osoby wchodzące w skład organu zarządzającego i nadzorczego SIM spełniały wymogi formalne do zasiadania w tych organach.

Wydatkowanie środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych z Funduszu oraz gospodarowanie zasobami i mieniem Spółki nie było w pełni prawidłowe. Zamówienia publiczne na prace projektowe o łącznej szacunkowej wartości 2 044,1 tys. zł zostały zrealizowane jako zamówienia odrębne, nie zaś jako jedno zamówienie, nie zsumowano wartości poszczególnych zamówień oraz nie zastosowano do nich przepisów ustawy z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁸. Ponadto SIM pokrywała koszty związane z podejmowaniem działań wykraczających poza cele działalności Spółki, określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki, w łącznej wysokości 88,8 tys. zł, w szczególności koszty związane ze szkoleniami podmiotów zewnętrznych oraz koszty remontów obiektów innych niż przeznaczone na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, których dysponentem była Spółka. Zakładowy plan kont, stanowiący załącznik do polityki rachunkowości SIM, nie spełniał przy tym części prawem przewidzianych wymogów.

Niezależnie od powyższego w SIM sporządzono sprawozdania finansowe i przedłożono je do Krajowego Rejestru Sądowego⁹. Prawidłowo pod względem

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

⁶ Dalej także: Fundusz lub RFRM.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 527, ze zm.; dalej: usfrm.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605; dalej: pzp.

⁹ Dalej: KRS.

rachunkowym i terminowo wyliczano oraz wypłacano w prawidłowej wysokości wynagrodzenia członków zarządu SIM i członków Rady Nadzorczej SIM. Zatrudniono pracowników posiadających stosowne kompetencje i doświadczenie. SIM prawidłowo gospodarowała też wolnymi środkami pieniężnymi, przeznaczając je na lokaty negocjowane rynku pieniężnego, uzyskując z nich przychód z tytułu odsetek w kwocie 5 913,4 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ 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 Sudety Sp. z o.o. została zawiązana 20 października 2021 r. przez 17 gmin¹¹ wspólnie z Krajowym Zasobem Nieruchomości¹². Rejestracja Spółki nastąpiła 12 maja 2022 r. Na ten dzień kapitał zakładowy wynosił 51 000,1 tys. zł. Według stanu na 12 marca 2024 r. kapitał zakładowy wynosił natomiast 75 891,2 tys. zł, z czego KZN posiadał 87 578 udziałów (5,77%) o wartości 4 378,9 tys. zł, a gminy wchodzące w skład SIM posiadały 1 430 245 udziałów (94,23%) o łącznej wartości 71 512,3 tys. zł. Podstawowym przedmiotem działalności SIM było budowanie domów mieszkalnych oraz ich eksploatacja na zasadach najmu. Przedmiot działalności był zgodny z art. 27 ust. 1 i 2 usfrn oraz do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie uległ zmianie.

Prezes wyjaśnił, że nie posiada wiedzy o czynnikach przesądzających o docelowej organizacji Spółki, w tym o liczbie i składzie wspólników oraz obszarze działania SIM. Wszyscy wspólnicy brali udział w tworzeniu Spółki oraz negocjowali warunki umowy.

SIM, ze wsparciem środków z Funduszu realizowała 17 przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych o łącznej wartości 173 861,6 tys. zł¹³. Planowana w ich ramach liczba mieszkań, których najemcami miały być osoby wskazane przez gminy, wynosiła łącznie 415 i mieściła się w granicach od 14 do 32, a metraż w przedziale od 27 m² do 68 m². Zakładane rozpoczęcie świadczenia usługi publicznej planowane było w terminach od I do IV kwartału 2027 r.

Standard wykończenia i wyposażenia mieszkań określono według minimalnych wymagań przewidzianych w art. 6b ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych¹⁴.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 136-138)

1.2. Umowy, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrn, SIM zawarła ze wszystkimi 17 gminami będącymi wspólnikami Spółki. Szczegółowemu badaniu poddano sześć ww. umów, tj. umowy z Miastem Kłodzko, Gminą Międzyzlesie, Gminą Nowa Ruda, Gminą Kudowa-Zdrój, Gminą Mieroszów i Gminą Jaworzyna Śląska.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Gmina Miejska Kłodzko, Gmina Kłodzko, Gmina Bystrzyca Kłodzka, Gmina Międzyzlesie, Gmina Miejska Nowa Ruda, Gmina Nowa Ruda, Gmina Polanica-Zdrój, Gmina Kudowa-Zdrój, Gmina Łądek-Zdrój, Gmina Stronie Śląskie, Gmina Głuszyca, Gmina Ząbkowice Śląskie, Gmina Złoty Stok, Gmina Ziębice, Gmina Mieroszów, Gmina Jaworzyna Śląska, Miasto Żarów.

¹² Dalej: KZN.

¹³ Najniższa wartość wynosiła 5 414,4 tys. zł (Gmina Międzyzlesie), a najwyższa wartość 14 348,7 tys. zł (Gmina Żarów).

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 304; dalej: ufnmp.

Poszczególne umowy zawarto z ww. gminami odpowiednio 15 grudnia 2022 r., 25 listopada 2022 r., 22 listopada 2022 r., 6 grudnia 2022 r., 30 stycznia 2023 r. i 3 lutego 2023 r. Umowy te zostały podpisane przez osoby upoważnione. Nie spełniały one wymogów określonych w ww. przepisie, tj. nie wskazano w nich planowanego terminu rozpoczęcia i okresu realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, jak również planowanego terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Aneksy do ww. umów zawarto odpowiednio 9 lutego 2023 r. (aneks nr 1) i 27 listopada 2023 r. (aneks nr 2), 5 grudnia 2023 r. (aneks nr 1), 28 grudnia 2023 r. (aneks nr 1), 27 listopada 2023 r. (aneks nr 1), 7 lutego 2024 r. (aneks nr 1) oraz 9 lutego 2023 r. (aneks nr 1) i 8 stycznia 2024 r. (aneks nr 2). Aneksy podpisały osoby upoważnione. W następstwie wprowadzonych do umów zmian, w § 10 ust. 3-6¹⁵, określono planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego odpowiednio na 29 czerwca 2023 r., 20 lipca 2023 r., 13 lutego 2023 r., 13 lutego 2023 r., 31 marca 2023 r. i 24 maja 2023 r., planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej każdorazowo na 10 sierpnia 2029 r. oraz planowany termin zakończenia realizacji tej usługi każdorazowo na 31 grudnia 2054 r.¹⁶.

Określenie planowanego terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej na 10 sierpnia 2029 r. było niezgodne z art. 33p ust. 1a pkt 2 usfrm. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Skontrolowane umowy, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, określały dodatkowe warunki realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi, inne niż wskazane w ww. przepisie, a ponadto uprawnienia kontrolne i zasady monitoringu finansowego gmin względem Spółki¹⁷. Były to m.in. liczba i metraż mieszkań, szczególne zasady zasiedlania mieszkań¹⁸, zasady realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wykaz infrastruktury towarzyszącej przeznaczonej dla potrzeb budynku mieszkalnego lub położonej w jego pobliżu, wysokość czynszu i inne obowiązki Spółki związane z zasadami polityki czynszowej gmin oraz źródła finansowania inwestycji. Umowy nie zawierały postanowień dotyczących standardów wykończenia mieszkań. W ramach uprawnień kontrolnych przewidziano możliwość występowania przez gminy do SIM z żądaniem udostępnienia informacji i dokumentów oraz złożenia wyjaśnień. Monitoring miał zaś polegać na przedkładaniu gminom przez Spółkę rozliczeń okresowych i rozliczenia całkowitego w celu zapewnienia, by przysporzenia o charakterze rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej przyznawanej przedsiębiorcom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zrealizowane przez gminy na rzecz Spółki były zgodne z decyzją Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2011 r. (2012/21/UE) w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹⁹.

¹⁵ W przypadku Gminy Mieroszów w § 14 ust. 3-6.

¹⁶ W przypadku Gminy Mieroszów na 31 grudnia 2055 r.

¹⁷ Pierwsze rozliczenie okresowe miało dotyczyć okresu od dnia utworzenia Spółki do 31 grudnia 2023 r., a jego sporządzenie zaplanowano na 30 czerwca 2024 r.

¹⁸ Co najmniej jeden lokal dla osoby młodej, w rozumieniu art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 2628) oraz co najmniej jeden lokal dla osoby starszej w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705, ze zm.).

¹⁹ Dz. Urz. UE z 2012 r. L 7/3; dalej: Decyzja UOIG.

Struktura i wielkość mieszkań oraz liczba klatek i kondygnacji budynków mieszkalnych została określona w koncepcjach architektonicznych. Pozostałe kwestie dotyczące realizowanych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, w tym źródła finansowania, wskazano w kartach informacyjnych przekazywanych gminom przez SIM.

W okresie objętym kontrolą SIM posiadała opracowane plany inwestycyjne na lata 2022-2026, 2023-2027 i 2024-2028. Dokumenty te odnosiły się do inwestycji mieszkaniowych realizowanych na obszarze gmin wchodzących w skład SIM. Opisano w nich poszczególne inwestycje mieszkaniowe, schemat działania i współpracy SIM z gminami wchodzącymi w jej skład, kamienie milowe oraz harmonogramy realizacji poszczególnych etapów inwestycyjnych.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 072-115, 406-409, 442-500, 1106-1111)

1.3. a. Rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji usługi publicznej, rozumiane, stosownie do art. 33p ust. 1b usfrm, jako sporządzenie, dotyczącego realizacji tego przedsięwzięcia, projektu zagospodarowania terenu²⁰, nastąpiło w przypadku siedmiu gmin²¹ w założonym § 10 ust. 3²² zmienionych umów, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, terminie. W przypadku 10 gmin terminu tego jednak nie dochowano²³. Mimo to gminy te nie wystąpiły do SIM o umorzenie udziałów, do czego były zobowiązane stosownie do art. 33pa ust. 1 pkt 3 usfrm oraz § 13 ust. 3-6 umowy Spółki, a w konsekwencji nie podjęły czynności, o których mowa w art. 33pa ust. 2-4 usfrm. SIM nie informowała gmin o obowiązku wystąpienia o umorzenie udziałów. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 072-115, 136-138, 318-334, 410-421)

b. Wybór wykonawcy oraz rozpoczęcie robót budowlanych dla ww. inwestycji Spółka zaplanowała w okresie od III kwartału 2024 r. do II kwartału 2025 r. Zakończenie robót budowlanych oraz uzyskanie pozwolenia na użytkowanie przewidziano zaś w okresie od III kwartału 2026 r. do IV kwartału 2027 r. Powyższe terminy pozwalały na rozpoczęcie realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, w czasie określonym w umowach, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, zawartych pomiędzy SIM a gminami.

Plany inwestycyjne na lata 2022-2026, 2023-2027 i 2024-2028 opracowane przez SIM określały zbiorczo graniczne terminy realizacji poszczególnych etapów inwestycji mieszkaniowych realizowanych na obszarze gmin wchodzących w skład SIM. Nie precyzowały natomiast tych terminów indywidualnie dla poszczególnych inwestycji mieszkaniowych, w tym nie powielały postanowień odnośnie terminów z umów, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, zawartych pomiędzy SIM a gminami.

W związku z opóźnieniami w przygotowaniu inwestycji mieszkaniowej w Żąbkowicach Śląskich, SIM przekazała tej gminie informacje niezbędne do przedłużenia terminu

²⁰ O którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.; dalej: upb), do którego odnosi się art. 33p ust. 1b usfrm.

²¹ Tj.: Miasto Kłodzko, Gmina Kłodzko, Gmina Międzyzlesie, Miasto Nowa Ruda, Gmina Polanica-Zdrój, Gmina Jaworzyna Śląska, Gmina Żąbkowice Śląskie.

²² W przypadku: Gminy Bystrzyca Kłodzka w § 13 ust. 3, Gminy Złoty Stok w § 11 ust. 3, Gminy Mieroszów w § 14 ust. 3 i Gminy Żarów w § 15 ust. 3.

²³ Tj. nastąpiło to: [1] w Gminie Bystrzyca Kłodzka 15 listopada 2023 r., czyli 121 dni po założonym terminie (17 lipca 2023 r.); [2] w Gminie Nowa Ruda 20 kwietnia 2023 r., czyli 66 dni po założonym terminie (13 lutego 2023 r.); [3] w Gminie Kudowa-Zdrój 20 kwietnia 2023 r., czyli 66 dni po założonym terminie (13 lutego 2023 r.); [4] w Gminie Łądek-Zdrój 21 kwietnia 2023 r., czyli 70 dni po założonym terminie (10 lutego 2023 r.); [5] w Gminie Stronie Śląskie 29 kwietnia 2023 r., czyli 30 dni po założonym terminie (30 marca 2023 r.); [6] w Gminie Głuszycza 20 kwietnia 2023 r., czyli 66 dni po założonym terminie (13 lutego 2023 r.); [7] w Gminie Złoty Stok 21 kwietnia 2023 r., czyli 56 dni po założonym terminie (24 lutego 2023 r.); [8] w Gminie Ziębice 21 kwietnia 2023 r., czyli 59 dni po założonym terminie (21 lutego 2023 r.); [9] w Gminie Mieroszów 8 maja 2023 r., czyli 38 dni po założonym terminie (31 marca 2023 r.); [10] w Gminie Żarów 24 listopada 2023 r., czyli 179 dni po założonym terminie (29 maja 2023 r.).

rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, w rozumieniu art. 33p ust. 1c usfrm. W związku z wnioskiem Burmistrza Ząbkowic Śląskich z 28 lipca 2023 r. o przedłużenie terminu, o którym mowa w art. 33p ust. 1b usfrm, Minister Rozwoju i Technologii²⁴ wyraził zgodę na wydłużenie tego terminu²⁵. W przypadku pozostałych gmin sytuacja taka nie miała miejsca.

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację finansowo-inwestycyjną dotyczącą Gminy Nowa Ruda. Według stanu na 30 marca 2024 r. wartość inwestycji mieszkaniowej wynosiła 10 498,2 tys. zł, a źródła jej finansowania odpowiednio²⁶: [1] środki własne SIM: 2 128,1 tys. zł (20%)²⁷, [2] środki Funduszu: 1 019,6 tys. zł (10%)²⁸, [3] środki z kredytu SBC²⁹: 3 131,0 tys. zł (30%), [4] środki z Funduszu Dopłat: 2 624,5 tys. zł (25%), [5] środki z Funduszu Dopłat związane z wartością gruntu: 340,7 tys. zł (3%), [6] środki najemców: 1 254,3 tys. zł (12%). Do chwili obecnej Spółka uzyskała wkłady pieniężne od Gminy Nowa Ruda o wartości łącznej 4 019,6 tys. zł i nieruchomości wniesioną aportem o wartości 280,4 tys. zł. Pismem z 13 lipca 2023 r.³⁰ Bank Gospodarstwa Krajowego³¹ poinformował o pozytywnym zaopiniowaniu wniosku SIM o kredyt SBC. W 2024 r. planowane jest pozyskanie przez Gminę wsparcia z Funduszu Dopłat, do którego przekazania na rzecz realizowanej inwestycji mieszkaniowej Nowa Ruda zobowiązała się w umowie z 17 marca 2023 r.³², zawartej pomiędzy Gminą a SIM.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 072-115, 136-138, 314-317, 442-444, 502-503, 1101-1111)

1.4. a. W § 17 ust. 1-3 umowy Spółki przewidziano, że Rada Nadzorcza Spółki będzie się składać z od trzech do dziewięciu członków powoływanych na wspólną trzyletnią kadencję. Uprawnienie do powołania i odwołania członków Rady Nadzorczej Spółki miały KZN – trzech członków oraz wszystkie gminy wchodzące w skład SIM – sześciu członków³³. Członkowie Rady Nadzorczej Spółki powoływani i odwoływani byli w drodze oświadczeń. Omawiane uregulowania umowy Spółki były zgodne z art. 215 § 1 i 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³⁴ w zw. z art. 23 ust. 2 usfrm oraz art. 25 ust. 1 i 2 usfrm i art. 10a ust. 1-3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej³⁵. Zarówno KZN, jak i gminy wchodzące w skład SIM, skorzystali z przysługujących im uprawnień³⁶. Wskazanie przedstawicieli

²⁴ Dalej: MRiT.

²⁵ Pismo MRiT z 11 sierpnia 2023 r., nr DM-V.732.382.2023.

²⁶ Źródła finansowania nie obejmują wkładu rzeczowego w postaci aportu nieruchomości o wartości 280,4 tys. zł.

²⁷ Pochodzących z wpłaty Gminy o wartości 3 000 tys. zł, które Nowa Ruda otrzymała z RFRM 30 lipca 2021 r.

²⁸ Pochodzących z wpłaty Gminy o wartości 1 019,6 tys. zł, które Nowa Ruda otrzymała z RFRM 28 sierpnia 2023 r.

²⁹ Środki rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego, 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. poz. 1720, ze zm.). Dalej: SBC.

³⁰ Nr DKPM.ZSP.434.963.2023.KM.

³¹ Dalej: BGK.

³² Nr 1/03/2023.

³³ Członkowie Rady Nadzorczej Spółki, wskazywani przez gminy wchodzące w jej skład, wybierani byli wspólnie przez pięć grup składających się z trzech gmin oraz jedną grupę składającą się z dwóch gmin; składy grup określała umowa Spółki.

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 18; dalej: ksh.

³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 679; dalej: ugk.

³⁶ Według stanu na 29 maja 2024 r. w skład Rady Nadzorczej Spółki wchodziło sześciu członków, tj.: Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki, wybrany przez KZN [5,77% udziałów o wartości 4 378,9 tys. zł], przedstawiciel Gminy Kudowa-Zdrój i Miasta Nowa Ruda [11,81% udziałów o wartości 8 963,9 tys. zł], przedstawiciel Gminy Żarów, Gminy Głuszyca i Gminy Mieroszów [16,70% udziałów o wartości 12 670,1 tys. zł], przedstawiciel Gminy Łądek-Zdrój, Gminy Międzyzlesie i Gminy Stronie Śląskie [17,16% udziałów o wartości 13 025,1 tys. zł], przedstawiciel Gminy Ząbkowice Śląskie, Gminy Złoty Stok i Gminy Ziębice [15,05% udziałów o wartości 11 420,0 tys. zł] oraz przedstawiciel Miasta Kłodzko, Gminy Kłodzko i Gminy Polanica-Zdrój [16,79% udziałów o wartości 12 744,6 tys. zł]. 30 kwietnia 2024 r. zrezygnowała przedstawicielka Gminy Jaworzyna Śląska, Gminy Nowa Ruda i Gminy Bystrzyca Kłodzka [16,72% udziałów o wartości 12 688,6 tys. zł].

do Rady Nadzorczej Spółki odbyło się zgodnie z wewnętrznymi zasadami przyjętymi w SIM oraz oczekiwaniami poszczególnych wspólników. Pozycja KZN na tle innych wspólników SIM była uprzywilejowana, mając na uwadze liczbę członków, jaką mógł wskazać do Rady Nadzorczej Spółki, w relacji do liczby i wartości posiadanych udziałów.

W § 17 ust. 7 umowy Spółki określono wyłączne osobiste uprawnienie KZN do wskazania spośród członków Rady Nadzorczej Spółki przewodniczącego tej Rady. Ograniczało to uprawnienia gmin wchodzących w skład SIM oraz Rady Nadzorczej Spółki do wskazania swojego kandydata. Prezes wskazał, że nie ma wiedzy odnośnie do przyczyn i okoliczności przyjęcia tego postanowienia umownego.

(akta kontroli: tom I, str. 37-39, 44-51, 55-102, 106-108, 113-125, 129-131, 135-136, 141-142, 146-150, 155-158, 162-169, 173-179, 184-198, 203-213, 217, 221-224, 228, 257-387 plk 004-006, 139-301, 352, 360-371, 504-525, 528-529, 946-947)

b. W SIM przyjęto Regulamin Rady Nadzorczej Spółki³⁷.

Rada Nadzorcza Spółki realizowała zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością SIM w ramach posiedzeń stacjonarnych, zdalnych oraz hybrydowych. W 2022 r. odbyło się pięć posiedzeń³⁸, w 2023 r. – trzy³⁹, a w 2024 r.⁴⁰ – żadne. Częstotliwość posiedzeń w latach 2023-2024 była niewystarczająca w świetle art. 221¹ § 7 ksh. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Rada Nadzorcza Spółki prawidłowo realizowała obowiązki, o których mowa w art. 219 § 1, 3 i 4 ksh. Sporządzała, opiniowała i zatwierdzała stosowne dokumenty, w szczególności wskazane w art. 219 § 3 ksh⁴¹. Pozostawała w stałym kontakcie z Zarządem Spółki. Szczególnym zainteresowaniem Rady Nadzorczej Spółki były kwestie dotyczące relacji przychodowo-kosztowych, planowania finansowego o charakterze strategicznym, efektywności ekonomicznej i finansowej, organizacji zarządzania i struktury organizacyjnej oraz działań podejmowanych przez Zarząd Spółki związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji mieszkaniowych⁴². Prezes wskazał ponadto, że przed każdym posiedzeniem Rady Nadzorczej Spółki Zarząd Spółki otrzymywał od Przewodniczącego Rady Nadzorczej zbiór pytań dotyczących bieżącej działalności SIM.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 007-015, 134-135, 139-301, 354, 919-936)

c. Zgodnie z § 19 ust. 1-3 umowy Spółki, Zarząd Spółki miał składać się z jednego członka (Prezesa), powoływanego na trzyletnią kadencję przez Radę Nadzorczą Spółki, po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego⁴³. Omawiane uregulowania umowy Spółki były zgodne z art. 201¹ § 1 i 2 ksh w zw. z art. 23 ust. 2 usfrn i art. 10a ust. 6 ugk.

W § 19 ust. 2 umowy Spółki określono wyłączne osobiste uprawnienie KZN do wskazania kandydata na Prezesa jednoosobowego Zarządu Spółki. Ograniczało to uprawnienia gmin wchodzących w skład SIM do wskazania swojego kandydata.

Do 14 listopada 2023 r. w skład Rady Nadzorczej Spółki wchodził także przedstawiciel KZN (5,77% udziałów o wartości 4 378,9 tys. zł) w liczbie trzech osób; wówczas Rada Nadzorcza Spółki liczyła dziewięć osób.

³⁷ Wprowadzony uchwałą Nr 06/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 13 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Rady Nadzorczej Spółki.

³⁸ 13 stycznia 2022 r., 31 marca 2022 r., 28 lipca 2022 r., 12 września 2022 r. i 14 grudnia 2022 r.

³⁹ 6 czerwca 2023 r., 23 czerwca 2023 r. i 30 listopada 2023 r.

⁴⁰ Do 10 czerwca 2024 r.

⁴¹ W 2023 r. Rada Nadzorcza Spółki pozytywnie zaopiniowała sprawozdanie Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdanie finansowe, a ponadto pozytywnie oceniła wniosek Zarządu dotyczący pokrycia straty. W głosowaniu uczestniczyło siedmiu z dziewięciu członków Rady Nadzorczej Spółki (wszyscy głosowali „za”).

⁴² Sprawozdanie z działalności Rady Nadzorczej Spółki za 2022 r. z 6 czerwca 2023 r.

⁴³ Zasady i tryb postępowania kwalifikacyjnego określono w Regulaminie Postępowania Kwalifikacyjnego na Prezesa Zarządu Pierwszej Kadencji SIM, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Nadzorczej Spółki Nr 1/I/RN/2022 z dnia 13 stycznia 2022 r.

Prezes wskazał, że nie ma wiedzy odnośnie do przyczyn i okoliczności przyjęcia tego postanowienia umownego.

Zarówno wskazanie, jak i wybór Prezesa Zarządu Spółki, odbyły się zgodnie z wewnętrznymi zasadami przyjętymi w SIM. Powołano go uchwałą Rady Nadzorczej Nr 2/III/RN/2022 z 31 marca 2022 r.⁴⁴

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 139-301, 353, 372-373, 528-529, 874-875)

d. W SIM przyjęto zasady dotyczące wynagradzania członków organu zarządzającego⁴⁵ i nadzorczego⁴⁶.

Zgodnie z uchwałą nr 09/2022 wynagrodzenie Prezesa Zarządu SIM składało się z określonej kwotowo części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, a ponadto z części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy. Część stała wynagrodzenia została uzależniona od skali działalności Spółki, wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia. Odpowiadało to wymogom art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami⁴⁷.

W SIM określono cele zarządcze dla Prezesa Zarządu Spółki w uchwale nr 09/2022, a ponadto uszczegółowiono je w uchwale Rady Nadzorczej Spółki Nr 18/VI/RN/2023 z dnia 6 czerwca 2023 r. oraz w uchwale Rady Nadzorczej Spółki Nr 12/IX/RN/2024 z dnia 11 czerwca 2024 r. w sprawie określenia celów zarządczych dla Prezesa Zarządu Spółki odpowiednio na rok 2023 i 2024⁴⁸. Sposób określenia celów zarządczych w uchwale nr 09/2022, jak również nieuszczegółowienie ich dla roku 2022, nie odpowiadały wymogom art. 4 ust. 6 i 8-9 uzkw. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zgodnie z uchwałą nr 09/2022 wysokość części zmiennej wynagrodzenia Prezesa Zarządu SIM została uzależniona od poziomu realizacji celów zarządczych. Nie powinna ona przekraczać 50% wynagrodzenia podstawowego w poprzednim roku obrotowym oraz powinna zostać wypłacona po spełnieniu warunków określonych w art. 4 ust. 9 uzkw. Było to zgodne z art. 4 ust. 5-6 i 9 uzkw. Sprawozdania z realizacji celów zarządczych za 2022 r. nie sporządzono. Prezes wskazał, że cele zarządcze zawarte w uchwale Rady Nadzorczej Spółki Nr 18/VI/RN/2023 z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie określenia celów zarządczych dla Prezesa Zarządu Spółki na rok 2023 zostały zrealizowane w całości⁴⁹.

Według stanu na 31 marca 2024 r. części zmiennej wynagrodzenia Prezesa Zarządu Spółki za lata 2022-2023 nie wypłacono.

W uchwale nr 09/2022 zawarto uregulowania dotyczące uprawnień członków Zarządu Spółki do korzystania z urządzeń technicznych oraz innych zasobów stanowiących mienie Spółki, a ponadto przysługującej im odprawy, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 uzkw.

Zgodnie z uchwałą nr 07/2022 miesięczne wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej Spółki określono jako iloczyn podstawy wymiaru oraz mnożnika odpowiednio dla Przewodniczącego Rady Nadzorczej – 0,55 podstawy wymiaru oraz dla pozostałych

⁴⁴ Głosowało siedem osób; „za” było sześciu, „przeciw” jeden, „wstrzymujących się” zero.

⁴⁵ Uchwała Nr 09/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu Spółki; dalej: uchwała nr 09/2022.

⁴⁶ Uchwała Nr 07/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad i wysokości wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej Spółki; dalej: uchwała nr 07/2022.

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.; dalej: uzkw.

⁴⁸ Cele zarządcze, wagi i kryteria określone w uchwałach były związane z prawidłową realizacją przedsięwzięć mających na celu uzyskanie mieszkań w formule SIM.

⁴⁹ 7 lipca 2024 r. Prezes przedłożył na potrzeby kontroli sprawozdanie z realizacji celów zarządczych za 2023 r. oraz wyjaśnił, że oczekuje na wynik badania przez biegłego rewidenta związanych z nim dokumentów.

członków Rady Nadzorczej – 0,5 podstawy wymiaru⁵⁰. Wynagrodzenie to zostało uzależnione od skali działalności Spółki, wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia. Odpowiadało to wymogom art. 10 ust. 1 i 2 ukw. Wspólnicy Spółki realizowali zadania związane ze sprawowaniem kontroli nad działalnością SIM na zgromadzeniach, które odbywały się stacjonarnie, zdalnie oraz hybrydowo. W 2022 r.⁵¹ i w 2023 r.⁵² odbyły się po dwa posiedzenia Zgromadzenia Wspólników, a w 2024 r. – żadne. Czynności określone w art. 231 § 2 ksh zrealizowano po raz pierwszy 27 czerwca 2023 r. przy obecności wszystkich wspólników SIM⁵³. Nie realizowano czynności, o których mowa w art. 212 § 1 ksh, składających się na prawo indywidualnej kontroli wspólnika.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 139-301, 355-357, 377-379, str. 391-394, 526-527, 904, 916-918, 937-938, 1167-1168)

1.5. Członkowie Rady Nadzorczej Spółki, wskazani przez gminy wchodzące w skład SIM, spełniali warunki i mieli kompetencje wymagane od członków tego organu zgodnie z art. 10a ust. 5 ukw w zw. z art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁵⁴. Członkowie Rady Nadzorczej Spółki powoływani byli w drodze oświadczeń, składanych przez grupy poszczególnych gmin wchodzących w skład SIM. Z oświadczeń tych wynikało, że przeprowadzono weryfikację kandydatów pod kątem spełnienia przez nich przewidzianych prawem wymogów oraz nie występowania przeszkód do powołania ich w skład organu nadzorczego, w tym w świetle ograniczenia, o którym mowa w art. 10c ust. 3 ukw.

Kompetencje, w tym wykształcenie i doświadczenie zawodowe, członków Rady Nadzorczej Spółki gminy wchodzące w skład SIM wywodziły z faktu wykonywania zawodu radcy prawnego (w dwóch przypadkach), pełnienia urzędu wójta (w jednym przypadku), posiadania tytułu doktora nauk prawnych (w jednym przypadku), pełnienia funkcji w radzie nadzorczej BGK (w jednym przypadku), zatrudnienia w gminie na stanowisku związanym z gospodarką komunalną, posiadania licencji w zakresie zarządzania nieruchomościami i posiadania dyplomu Ministra Skarbu Państwa ze złożenia egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych (w jednym przypadku) lub posiadania dyplomu MBA (w trzech przypadkach). Wykształceniem wyższym kierunkowym w zakresie zarządzania lub w przedmiocie budownictwa/mieszkalnictwa legitymowała się wprost tylko jedna osoba. Dokumentację poświadczającą status radcy prawnego przedłożyły dwie osoby, dyplom MBA, uzyskany na uczelni Collegium Humanum – trzy, zaś dyplom Ministra Skarbu Państwa i licencję w zakresie zarządzania nieruchomościami – jedna. Potwierdzenie spełnienia warunku neutralności działania następowało na podstawie oświadczeń kandydatów, a następnie spełnienie tego warunku potwierdzały, również w formie oświadczenia, grupy poszczególnych gmin wchodzących w skład SIM powołujące danych kandydatów. W czasie członkostwa w Radzie Nadzorczej Spółki jedna osoba pełniła urząd wójta, jedna osoba była zatrudniona w urzędzie miejskim na stanowiskach związanych z gospodarką komunalną, a trzy osoby nie zajmowały stanowisk i nie pełniły funkcji w gminnych jednostkach organizacyjnych.

⁵⁰ Członkom Rady Nadzorczej wynagrodzenie przysługiwało bez względu na liczbę zwołanych posiedzeń, przy czym gdy członek Rady Nadzorczej nie był obecny na żadnym z prawidłowo zwołanych w danym miesiącu posiedzeń, a nieobecność nie została usprawiedliwiona, to wynagrodzenie za ten miesiąc nie przysługiwało.

⁵¹ 13 stycznia 2022 r. i 21 grudnia 2022 r.

⁵² 27 czerwca 2023 r. i 18 grudnia 2023 r.

⁵³ W sprawie zatwierdzenia sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za 2022 r. oddano 1 068 192 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się” oraz przy braku sprzeciwu. W sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2022 r., w sprawie pokrycia straty za 2022 r. oraz w sprawie udzielenia Prezesowi Zarządu absolutorium za 2022 r. oddano 1 128 192 głosów „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się” oraz przy braku sprzeciwu.

⁵⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.; dalej: uzmp.

SIM nie dysponowała dokumentacją dotyczącą wyboru członków Rady Nadzorczej Spółki inną niż oświadczenia grup gmin wchodzących w skład SIM o wyborze poszczególnych kandydatów. Dokumentacją taką nie dysponowała też część gmin, które wskazały, że znajduje się ona w Spółce lub że jej weryfikacją zajmowała się Spółka, zaś jedna z gmin nie miała nawet wiedzy, że posiada przedstawiciela w Radzie Nadzorczej Spółki.

(akta kontroli: tom I, str. 37-39, 44-51, 55-102, 106-108, 113-125, 129-131, 135-136, 141-142, 146-150, 155-158, 162-169, 173-179, 184-198, 203-213, 217, 221-224, 228, 257-387 plk 139-301, 352, 360-371, 504-525, 946-947)

1.6. Prezes Zarządu Spółki spełniał warunki oraz posiadał kompetencje wymagane od kandydatów na członka tego organu, określone w art. 10a ust. 7 ugk w zw. z art. 22 uzmp oraz w § 19 ust. 3 umowy Spółki⁵⁵.

Prezes Zarządu Spółki posiadał wykształcenie wyższe nie związane z zarządzaniem, budownictwem lub mieszkalnictwem. Ukończył studia podyplomowe z zakresu audytu wewnętrznego i kontroli finansowej. Posiadał certyfikat dotyczący restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz ukończył kurs dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa wraz z egzaminem złożonym z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną przy Ministerstwie Przekształceń Własnościowych. Potwierdzenie spełnienia warunku neutralności działania nastąpiło na podstawie oświadczenia.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 353, 372-373, 874-875)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Spółce nie dopełniono obowiązków związanych z zawieraniem z gminami umów, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, gdyż w umowach z Miastem Kłodzko, Gminą Międzylesie, Gminą Nowa Ruda, Gminą Kudowa Zdrój, Gminą Mieroszów i Gminą Jaworzyna Śląska zawartych odpowiednio 15 grudnia 2022 r., 25 listopada 2022 r., 22 listopada 2022 r., 6 grudnia 2022 r., 30 stycznia 2023 r. i 3 lutego 2023 r. nie wskazano planowanego terminu rozpoczęcia i okresu realizacji usługi publicznej, o której mowa w art. 33p ust. 1 usfrm, jak również planowanego terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji tej usługi.

Wyżej wymienione postanowienia były wymagane stosownie do art. 33p ust. 2 usfrm. Ich brak stanowił naruszenie tego przepisu.

Prezes wyjaśnił, że SIM korzystała w tym zakresie z wzorów umów zamieszczonych na stronach internetowych BGK. Po podpisaniu umów Spółka zleciła ich sprawdzenie, a następnie przygotowanie aneksów, które uwzględniały wymogi ww. ustawy.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 072-115, 406-408)

2. W § 10 ust. 5⁵⁶ umów, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, zmienionych aneksami odpowiednio z 27 listopada 2023 r. (aneks nr 2), 5 grudnia 2023 r. (aneks nr 1), 28 grudnia 2023 r. (aneks nr 1), 27 listopada 2023 r. (aneks nr 1), 7 lutego 2024 r. (aneks nr 1) oraz 8 stycznia 2024 r. (aneks nr 2), zawartymi przez SIM z Miastem Kłodzko, Gminą Międzylesie, Gminą Nowa Ruda, Gminą Kudowa-Zdrój, Gminą Mieroszów i Gminą Jaworzyna Śląska, planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej określono każdorazowo na 10 sierpnia 2029 r., chociaż objęcie udziałów przez ww. gminy w SIM, w związku z uzyskaniem wsparcia z Funduszu odpowiednio w kwotach 1 013,8 tys. zł,

⁵⁵ § 19 ust. 3 umowy Spółki powtarzał uregulowania zawarte w art. 10a ust. 7 ugk w zw. z art. 22 uzmp.

⁵⁶ W przypadku Gminy Mieroszów w § 14 ust. 5.

704,9 tys. zł, 1 019,6 tys. zł, 1 069,3 tys. zł, 1 334,1 tys. zł i 1 100,9 tys. zł nastąpiło 12 marca 2024 r. Podobnie w § 6 ust. 1 pkt 1, 4, 6, 8, 15 i 16 umowy Spółki postanowiono, że przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane w tych gminach zostaną zrealizowane do 2029 r.

Było to niezgodne z art. 33p ust. 1a pkt 2 usfrm, zgodnie z którym rozpoczęcie realizacji usługi publicznej winno nastąpić nie później niż w terminie 5 lat od objęcia przez gminy udziałów w SIM, tj. do 12 marca 2029 r.

Prezes wyjaśnił, że Spółka przyjęła interpretację, zgodnie z którą na etapie zawierania aneksów nie doszło jeszcze do objęcia udziałów, w rozumieniu art. 33l pkt 2 usfrm, wobec czego w aneksach nie było możliwości określenia ścisłej daty w tym zakresie (nie był znany początek biegu terminu 5 lat). Dnia 18 grudnia 2023 r. doszło do przyjęcia uchwały Zgromadzenia Wspólników Spółki w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego. Jako że wpis podwyższenia kapitału zakładowego do KRS ma charakter konstytutywny, nie można było przyjmować, że objęcie udziałów nastąpiło w dniu przyjęcia tej uchwały, lecz należało przyjąć datę wpisu do KRS, który nastąpił 12 marca 2024 r. Faktyczny wpływ środków finansowych do Spółki nastąpił przy tym dopiero w 2024 r., co stanowiło warunek konieczny do złożenia przez Spółkę wniosku do KRS. Procedura negocjacji i uzgadniania treści aneksów była kilkumiesięczna. Wobec tego przyjęto wówczas podstawowy termin 7-letni (uwzględniając jako termin początkowy dzień wejścia w życie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych⁵⁷).

NIK wskazuje, że niezależnie od tego, czy za dzień objęcia udziałów przez gminy w podwyższonym kapitale zakładowym SIM, w rozumieniu art. 33p ust. 1a pkt 1 i 2 usfrm, uznać oświadczenie o objęciu udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym (18 grudnia 2023 r.), uchwałę o podwyższeniu kapitału zakładowego (18 grudnia 2023 r.), czy też zarejestrowanie podwyższenia kapitału zakładowego w KRS (12 marca 2024 r.), w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, wadliwie określono termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 072-115, 409)

3. W 10 na 17 skontrolowanych przypadków rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji usługi publicznej, rozumiane, stosownie do art. 33p ust. 1b usfrm, jako sporządzenie dotyczącego realizacji tego przedsięwzięcia projektu, zagospodarowania terenu⁵⁸ nastąpiło po terminie określonym w § 10 ust. 3⁵⁹ zmienionych umów, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, tj.:

1. w Gminie Bystrzyca Kłodzka 15 listopada 2023 r., czyli 121 dni po założonym terminie (17 lipca 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 3 000,0 tys. zł;

2. w Gminie Nowa Ruda 20 kwietnia 2023 r., czyli 66 dni po założonym terminie (13 lutego 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 4 019,5 tys. zł;

3. w Gminie Kudowa-Zdrój 20 kwietnia 2023 r., czyli 66 dni po założonym terminie (13 lutego 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 4 069,2 tys. zł;

⁵⁷ Dz. U. poz. 1561; dalej: ustawa zmieniająca usfrm.

⁵⁸ O którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 upb, do którego odnosi się art. 33p ust. 1b usfrm.

⁵⁹ W przypadku Gminy Bystrzyca Kłodzka w § 13 ust. 3, Gminy Złoty Stok w § 11 ust. 3, Gminy Mieroszów w § 14 ust. 3 i Gminy Żarów w § 15 ust. 3.

4. w Gminie Łądek-Zdrój 21 kwietnia 2023 r., czyli 70 dni po założonym terminie (10 lutego 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 4 074,9 tys. zł;
5. w Gminie Stronie Śląskie 29 kwietnia 2023 r., czyli 30 dni po założonym terminie (30 marca 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 3 952,0 tys. zł;
6. w Gminie Głuszyca 20 kwietnia 2023 r., czyli 66 dni po założonym terminie (13 lutego 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 4 030,4 tys. zł;
7. w Gminie Złoty Stok 21 kwietnia 2023 r., czyli 56 dni po założonym terminie (24 lutego 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 4 131,7 tys. zł;
8. w Gminie Ziębice 21 kwietnia 2023 r., czyli 59 dni po założonym terminie (21 lutego 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 3 699,2 tys. zł;
9. w Gminie Mieroszów 8 maja 2023 r.⁶⁰, czyli 38 dni po założonym terminie (31 marca 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 4 334,1 tys. zł;
10. w Gminie Żarów 24 listopada 2023 r., czyli 179 dni po założonym terminie (29 maja 2023 r.); wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 3 942,8 tys. zł.

Rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego służącego realizacji usługi publicznej po terminie określonym w umowach, o których mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, stanowiło naruszenie tych umów. Sumaryczna wartość udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu wynosiła 39 253,8 tys. zł⁶¹.

W związku z niedotrzymaniem określonego w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, terminu rozpoczęcia realizacji ww. przedsięwzięć, żadna z gmin nie wystąpiła do SIM o umorzenie udziałów, do czego były zobowiązane stosownie do art. 33pa ust. 1 pkt 3 usfrm oraz § 13 ust. 3-6 umowy Spółki. W konsekwencji nie podjęły też czynności, o których mowa w art. 33pa ust. 2-4 usfrm, tj. czynności zmierzających do zwrotu otrzymanego z Funduszu wsparcia lub przeznaczenia go na inny cel⁶². SIM nie informowała gmin o takim obowiązku.

Prezes wyjaśnił, że rozpoczęcie realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych służących realizacji usługi publicznej nastąpiło w ww. gminach zgodnie z podpisanymi umowami z pracownikami architektonicznymi i w terminach, określonych stosownie do art. 33 ustawy zmieniającej usfrm⁶³. Planowane daty, zawarte w aneksach do umów powierzenia w ogólnym interesie gospodarczym, dotyczące rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych służących realizacji usługi publicznej, wynikały ze sporządzonych oraz otrzymanych projektów zagospodarowania terenu i były jednocześnie rzeczywistymi datami przyjęcia tych dokumentów, spełniających wymogi art. 33p ust. 1b usfrm. Sporządzone plany zagospodarowania terenu wraz ze wstępnymi

⁶⁰ Przedłożony do kontroli dokument stanowi jedynie koncepcję projektu zagospodarowania terenu, nie zaś projekt zagospodarowania terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 upb, do którego odnosi się art. 33p ust. 1b usfrm.

⁶¹ Kwota 12 422,9 tys. zł odnosząca się do udziałów objętych w kapitale zakładowym SIM przez Gminę Nowa Ruda, Gminę Kudowa-Zdrój i Gminę Mieroszów dotyczy również nieprawidłowości nr 1.

⁶² Określony w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304; dalej: ufpm).

⁶³ W Gminie Bystrzyca Kłodzka 17 lipca 2023 r., w Gminie Nowa Ruda 13 lutego 2023 r., w Gminie Kudowa-Zdrój 13 lutego 2023 r., w Gminie Łądek-Zdrój 10 lutego 2023 r., w Gminie Stronie Śląskie 30 marca 2023 r., w Gminie Głuszyca 13 lutego 2023 r., w Gminie Złoty Stok 24 lutego 2023 r., w Gminie Ziębice 21 lutego 2023 r., w Gminie Mieroszów 31 marca 2023 r., a w Gminie Żarów 29 maja 2023 r.

koncepcjami projektów architektoniczno-budowlanych stanowiły główne załączniki do złożonych przez SIM wniosków o kredyt SBC. Wnioski te zostały złożone w 2023 r., pozytywnie ocenione i zakwalifikowane do dalszego procedowania. Daty wskazane przez NIK dotyczą natomiast szczegółowych opracowań planów zagospodarowania terenu wraz z infrastrukturą gestorów sieci, które zostały naniesione zgodnie z wydanymi warunkami technicznymi, celem złożenia wniosku o pozwolenie na budowę. Gminy nie wystąpiły do SIM o umorzenie udziałów, ponieważ nie było do tego podstaw.

NIK wskazuje, że przedłożone przez Spółkę wraz z wyjaśnieniami dokumenty, których daty przytoczono w ramach wyjaśnień, stanowią jedynie koncepcje projektów zagospodarowania terenu, nie zaś projekty zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 upb, do którego odnosi się art. 33p ust. 1b usfrm. Dokumenty te są zatem niemiernodajne dla określenia, czy dochowano terminów określonych w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 072-115, 318-334, 410-421)

4. W latach 2023-2024 odbyły się trzy posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki, z czego w 2023 r. – wszystkie z nich⁶⁴, a w 2024 r.⁶⁵ – żadne.

Częstotliwość posiedzeń nie odpowiadała wymogom z art. 221¹ § 7 ksh⁶⁶, zgodnie z którym posiedzenia rady nadzorczej powinny być zwoływane w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz w każdym kwartale roku obrotowego.

Prezes wyjaśnił, że posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki były zwoływane w miarę potrzeb. Od częstotliwości posiedzeń tego organu ważniejsza była jego faktyczna permanentna praca, stały kontakt z innymi organami Spółki oraz ponadstandardowe zaangażowanie w sprawę SIM. Terminy posiedzeń Rady Nadzorczej Spółki były związane ze zdarzeniami gospodarczymi występującymi w SIM.

Tożsame co do istoty wyjaśnienia złożył Przewodniczący Rady Nadzorczej SIM. NIK wskazuje, że niezależnie od potrzeb Spółki i zaangażowania członków Rady Nadzorczej Spółki w jej bieżące funkcjonowanie, art. 221¹ § 7 ksh przewiduje minimalną częstotliwość z jaką organ nadzoru powinien odbywać posiedzenia, a częstotliwości tej w SIM nie dochowano.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 139-301, 919-936)

5. Cele zarządcze dla Prezesa Zarządu Spółki, wskazane w § 3 ust. 2 i 4 uchwały nr 09/2022⁶⁷, określono w sposób ogólny, a ponadto nie przewidując dla nich wag oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania. W roku 2022 Rada Nadzorcza Spółki nie dokonała też ich uszczegółowienia, stosownie do § 3 ust. 3 uchwały nr 09/2022.

Nie odpowiadało to wymogom art. 4 ust. 6 i 8-9 uzkw.

Prezes wyjaśnił, że został powołany 31 marca 2022 r. W związku z tym w 2022 r. nie określono szczegółowych celów zarządczych; zostały one określone na rok 2023 i 2024.

⁶⁴ 6 czerwca 2023 r., 23 czerwca 2023 r. i 30 listopada 2023 r.

⁶⁵ Do 10 czerwca 2024 r.

⁶⁶ Wprowadzonego art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 807; dalej: ustawa zmieniająca ksh), który wszedł w życie 13 października 2022 r.

⁶⁷ „W szczególności realizacja planów strategicznych Spółki” oraz „ukształtowanie i stosowanie zasad wynagradzania członków organów zarządzających i nadzorczych podmiotów zależnych odpowiadających zasadom określonym w uzmp” i „realizacja obowiązków, o których mowa w art. 17-20, art. 22 i art. 23, z uwzględnieniem art. 18a oraz art. 23a uzmp”.

NIK zwraca uwagę, że cele zarządcze określone w uchwale nr 09/2022, bez ich dookreślenia stosownie do § 3 ust. 3 uchwały nr 09/2022, były niewystarczające, albowiem samoistnie nie spełniały wymogów art. 4 ust. 6 i 8-9 uzkw.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 139-301, 355-357, str. 391-394, 526-527, 904, 916-918)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność SIM w zakresie obejmującym organizację oraz przygotowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych prowadzonych ze wsparciem środków z Funduszu.

Ocenę uzasadniają charakter, skala oraz skutki stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości. Nie dopełniono bowiem obowiązku zawarcia umów spełniających wymogi określone w art. 33p ust. 2 usfrm. Nie dotrzymano terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych służących realizacji usługi publicznej, określonych w umowach zawartych z 10 na 17 gmin wchodzących w skład SIM. Skutkowało to zaistnieniem, określonej w art. 33p ust. 1 pkt 3 usfrm, przesłanki do umorzenia udziałów tych gmin objętych w kapitale zakładowym SIM za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia z Funduszu o wartości 39 253,8 tys. zł. Ponadto w umowach zawartych z sześcioma z 17 gmin wchodzących w skład SIM, nieprawidłowo określono, planowany termin rozpoczęcia realizacji usługi publicznej. Częstotliwość posiedzeń Rady Nadzorczej Spółki była niewystarczająca. Przyjęto też nieodpowiadające przepisom cele zarządcze dla Prezesa Zarządu SIM.

Jednocześnie wskazanie przedstawicieli do Rady Nadzorczej Spółki oraz wybór Prezesa Zarządu SIM odbyły się zgodnie z wewnętrznymi zasadami przyjętymi w SIM oraz oczekiwaniami poszczególnych wspólników, a osoby wchodzące w skład organu zarządzającego i nadzorczego SIM spełniały wymogi formalne do zasiadania w tych organach.

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. Planowana łączna szacunkowa wartość inwestycji mieszkaniowych realizowanych przy współudziale wsparcia z Funduszu wynosiła 173 861,6 tys. zł. Źródłem finansowania inwestycji miały być środki pochodzące od gmin wchodzących w skład SIM, uzyskane przez nie z RFRM⁶⁸, środki z kredytu SBC⁶⁹, środki z Funduszu Dopłat⁷⁰ i środki od najemców⁷¹. Według stanu na 30 marca 2024 r. wydatkowano na realizację tych przedsięwzięć łączną kwotę 1 828,1 tys. zł⁷². Środki te pochodziły w całości z wpłat od gmin wchodzących w skład SIM, uzyskanych przez nie z RFRM. Planowana do utworzenia w ramach inwestycji liczba mieszkań, których najemcami miały być osoby wskazane przez gminy, mieściła się w granicach od 14 do 32. Według stanu na 30 marca 2024 r. nie wybudowano żadnych mieszkań. Planowana wysokość czynszu dla wszystkich inwestycji mieszkaniowych, według stanu na 30 września 2023 r., wyniosła 21,41 zł/m².

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 020-054, 136-138, 939, 1105)

⁶⁸ Od 22% (Gmina Żarów) do 39% (Gmina Zabkowice Śląskie).

⁶⁹ Od 21% (Gmina Polanica-Zdrój, Gmina Zabkowice Śląskie) do 30% (Gmina Bystrzyca Kłodzka, Gmina Nowa Ruda, Gmina Kudowa-Zdrój, Gmina Głuszyca, Gmina Złoty Stok, Gmina Jaworzyna Śląska). Środki planuje się uzyskiwać sukcesywnie w transzach wypłacanych w okresie od III kwartału 2025 r. do I kwartału 2028 r.

⁷⁰ Od 28% (Gmina Kłodzko, Gmina Nowa Ruda, Gmina Polanica-Zdrój, Gmina Głuszyca, Gmina Złoty Stok, Gmina Ziębice) do 35% (Gmina Żarów). Środki planuje się uzyskać w okresie od I kwartału 2025 r. do II kwartału 2025 r.

⁷¹ Od 10% (Gmina Kłodzko, Gmina Bystrzyca Kłodzka, Gmina Międzyzlesie, Gmina Stronie Śląskie, Gmina Zabkowice Śląskie, Gmina Ziębice) do 16% (Gmina Złoty Stok). Środki planuje się uzyskać w okresie od IV kwartału 2024 r. do IV kwartału 2025 r.

⁷² W 2022 r. – 121,0 tys. zł, w 2023 r. – 1 502,7 tys. zł, w 2024 r. – 204,4 tys. zł.

2.2. W okresie od września 2022 r. do maja 2023 r. SIM prowadziła postępowania w przedmiocie udzielenia zamówień publicznych dotyczących wykonania prac projektowych związanych z inwestycjami mieszkaniowymi realizowanymi na rzecz 16 gmin wchodzących w skład Spółki⁷³. Umowy z projektantami zawarto w okresie od listopada 2022 r. do czerwca 2023 r.⁷⁴ Przedmiot wszystkich umów zawartych z projektantami był tożsamy⁷⁵. Szacowanie wartości poszczególnych zamówień⁷⁶ oraz wysokość wynagrodzenia wybranych wykonawców⁷⁷ każdorazowo zbliżały się do progu 130 tys. zł, ale go nie przekraczały. Łączna szacowana wartość zamówień wyniosła 2 166 258,67 zł, a łączna wysokość wynagrodzeń wykonawców, z którymi zostały podpisane umowy – 2 150 800,00 zł. Poszczególne zamówienia SIM realizowała odrębnie, nie zaś jako jedno zamówienie, a co za tym idzie, nie oszacowała łącznie wartości poszczególnych zamówień, co skutkowało udzielaniem zamówień bez zastosowania ustawy pzp. Postępowania prowadzano w trybie zapytań ofertowych na podstawie kolejno obowiązujących regulaminów w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł netto⁷⁸, stosując przewidziane tam algorytmy postępowania dotyczącej zamówień, których szacunkowa wartość przekraczała 50 tys. zł i nie przekraczała 130 tys. zł. Oferty wpływające w odpowiedzi na zapytania ofertowe⁷⁹ we wszystkich zamówieniach⁸⁰ składał zawsze tylko jeden oferent, który zawsze był wybierany do realizacji zamówienia⁸¹, a kompletne oferty niejednokrotnie były przedkładane przez oferentów w dniu wysyłki zapytania ofertowego lub bezpośrednio po niej. Realizowanie poszczególnych zamówień przez SIM jako zamówień odrębnych, nie zaś jako jedno zamówienie, nie sumowanie wartości poszczególnych zamówień oraz nie stosowanie do nich pzp opisano w *Sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację związaną z umową o prace projektowe dotyczącą Gminy Nowa Ruda. Z umowy wynikało, że zadania w niej określone będą realizowane w pięciu etapach, a zapłata wynagrodzenia – w łącznej kwocie 129,0 tys. zł netto – następować będzie częściami po zrealizowaniu każdego z nich⁸². Według stanu na 24 czerwca 2024 r. zrealizowano cztery z pięciu etapów określonych w umowie, za które wykonawca wystawił faktury VAT na łączną kwotę 126,8 tys. zł brutto⁸³. Wszystkie faktury SIM opłaciła w terminach i w wysokości w nich określonych. W umowie zastrzeżono, że projektant wykona projekt budowlany dotyczący inwestycji mieszkaniowej realizowanej dla Gminy Nowa Ruda zgodnie z umową oraz opisem przedmiotu zamówienia stanowiącym integralny załącznik do

⁷³ Czynności dotyczące zamówienia dokumentacji projektowej odnośnie do inwestycji mieszkaniowej realizowanej dla gminy Ząbkowice Śląskie realizowano w okresie od lutego do marca 2024 r.

⁷⁴ Umowę dotyczącą prac projektowych dla inwestycji mieszkaniowej realizowanej dla gminy Ząbkowice Śląskie zawarto w marcu 2024 r.

⁷⁵ Kod wspólnego słownika zamówień CPV 71320000-7, 71221000-3, 71200000-0.

⁷⁶ Od 122 166, 67 zł do 129 000,00 zł.

⁷⁷ Od 120 000,00 zł do 129 500,00 zł.

⁷⁸ Wprowadzonych odpowiednio uchwałą zarządu SIM nr 2 z 18 maja 2022 r. (dalej: regulamin zamówień z 2022 r.) oraz uchwałą zarządu SIM nr 5 z 2 stycznia 2024 r. (dalej: regulamin zamówień z 2024 r.).

⁷⁹ Kierowane przez SIM do trzech potencjalnych oferentów, w tym do tych, do których wcześniej SIM wysyłał zapytania dotyczące szacowania wartości zamówienia i zapytania ofertowe oraz którzy zostali wybrani we wcześniejszych postępowaniach.

⁸⁰ Z wyjątkiem zamówienia dotyczącego gminy Ząbkowice Śląskie, gdzie wpłynęły trzy oferty, z czego jedna została wycofana, a o wyborze najkorzystniejszej oferty, spośród dwóch pozostałych, zdecydowało kryterium ceny.

⁸¹ Z uwagi na to, że był jedynym oferentem.

⁸² 20% wynagrodzenia za koncepcję wstępną obiektu, 20% wynagrodzenia za koncepcję architektoniczną, 20% wynagrodzenia za projekt architektoniczno-budowlany, 20% wynagrodzenia za uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę i 20% wynagrodzenia za projekt techniczny z elementami projektu wykonawczego umożliwiający realizację budowy oraz projekt sieci.

⁸³ Faktura Vat nr 09/PP/XII/22 z 27 grudnia 2022 r. na kwotę 31,7 tys. zł, faktura Vat nr 01/PP/IV/23 z 3 kwietnia 2023 r. na kwotę 31,7 tys. zł, faktura Vat nr 02/PP/VIII/23 z 14 sierpnia 2023 r. na kwotę 31,7 tys. zł, faktura Vat nr 03/PP/II/24 z 9 lutego 2024 r. na kwotę 31,7 tys. zł.

umowy⁸⁴, przy czym SIM zastrzegła sobie dodatkowo, że będzie uprawniony dokonywać zmian swoich założeń, zarówno w trakcie przygotowywania projektu, jak również w trakcie jego realizacji. Opisane postanowienia umowne gwarantowały sporządzenie dokumentacji projektowej przez projektanta zgodnej z warunkami i parametrami realizacji inwestycji mieszkaniowej określonymi w umowie, o której mowa w art. 33p ust. 2 usfrm, zawartej z Gminą Nowa Ruda 22 listopada 2022 r., oraz w karcie informacyjnej stanowiącej załącznik do tej umowy.

(akta kontroli: tom I, str. 239, 257-387 plk 072-115, 303, 422-441, 941, 957-1100, 1113-1166)

2.3. W okresie objętym kontrolą Spółka sporządziła dwa sprawozdania finansowe za okresy od 20 października 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. oraz od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Sprawozdań tych nie poddawano badaniu przez biegłego rewidenta. Nie było to wymagane, stosownie do art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁵. Zostały one przekazane do KRS i odnotowane w tym rejestrze 10 lipca 2023 r. oraz 4 lipca 2024 r.

W okresie od 20 października 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. Spółka poniosła stratę brutto w wysokości 963,6 tys. zł. Cztery najwyższe pozycje kosztowe dotyczyły kosztów działalności operacyjnej, w tym wynagrodzeń (418,7 tys. zł, tj. 38,6% kosztów ogółem), usług obcych (288,8 tys. zł, tj. 26,7% kosztów ogółem), pozostałych kosztów (275,2 tys. zł, tj. 25,4% kosztów ogółem) oraz ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń (73,1 tys. zł, tj. 6,7% kosztów ogółem). Wartość aktywów trwałych wynosiła 5 698,6 tys. zł, w tym rzeczowych aktywów trwałych – 5 698,6 tys. zł⁸⁶ i inwestycji długoterminowych – 0 zł, natomiast wartość aktywów obrotowych wynosiła 50 018,7 tys. zł, w tym inwestycji krótkoterminowych – 50 005,4 tys. zł.

W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Spółka odnotowała zysk brutto w wysokości 2 720,8 tys. zł. Cztery najwyższe pozycje kosztowe dotyczyły kosztów działalności operacyjnej, w tym wynagrodzeń (697,3 tys. zł, tj. 51,8% kosztów ogółem), usług obcych (420,0 tys. zł, tj. 31,2% kosztów ogółem), ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń (110,7 tys. zł, tj. 8,2% kosztów ogółem) oraz pozostałych kosztów (65,1 tys. zł, tj. 4,8% kosztów ogółem). Wartość aktywów trwałych wynosiła 11 871,8 tys. zł, w tym rzeczowych aktywów trwałych – 11 871,8 tys. zł⁸⁷ i inwestycji długoterminowych – 0 zł, natomiast wartość aktywów obrotowych wynosiła 65 673,1 tys. zł, w tym inwestycji krótkoterminowych – 65 670,2 tys. zł.

Na koniec 2022 r. Spółka planowała osiągnąć przychody na poziomie 1 230,0 tys. zł, w tym w całości z tytułu odsetek od lokat, a ponadto zaplanowała wydatki na poziomie 2 694,0 tys. zł, przy czym najwyższą pozycją wydatków były wydatki na usługi projektowe – koncepcje 1 950,0 tys. zł. Faktycznie osiągnięte przychody opiewały na kwotę 119,9 tys. zł, w tym z tytułu odsetek od lokat 30,0 tys. zł.

Na koniec 2023 r. Spółka planowała osiągnąć przychody na poziomie 3 158,0 tys. zł, w tym w całości z tytułu odsetek od lokat, a ponadto zaplanowała wydatki na poziomie 3 679,2 tys. zł, przy czym najwyższą pozycją wydatków były wydatki na usługi projektowe 2 044,2 tys. zł. Faktycznie osiągnięte przychody opiewały na kwotę 4 066,4 tys. zł, w tym z tytułu odsetek od lokat 4 060,9 tys. zł.

Prezes wyjaśnił, że różnica w zaplanowanych i zrealizowanych przychodach w latach 2022-2023 wynikała z przyjęcia odmiennej polityki inwestycyjnej w zakresie długości

⁸⁴ W opisie przedmiotu zamówienia – „Sporządzenie dokumentacji wielokobranzowej budynku wielorodzinnego w miejscowości Bożków w województwie dolnośląskim” zawarto szczegółowy opis planowanej inwestycji mieszkaniowej, w tym charakterystykę i wymogi dotyczące budynku wielorodzinnego, będącego jej przedmiotem, oraz zagospodarowania terenu i niezbędnej infrastruktury technicznej.

⁸⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.; dalej: uor.

⁸⁶ Środki trwałe (0 zł) i środki trwałe w budowie (5 698,6 tys. zł).

⁸⁷ Środki trwałe (10 086,6 tys. zł) i środki trwałe w budowie (1 785,2 tys. zł).

terminów, na które zawierano lokaty w BGK dla wolnych środków pieniężnych, którymi dysponował SIM.

Wskaźnik rentowności aktywów SIM (ROA) wyniósł w 2022 r. – (-) 1,74%, a w 2023 r. – 3,04%, natomiast wskaźnik rentowności kapitałów własnych SIM (ROE) był równy w 2022 r. – (-) 1,74%, a w 2023 r. – 3,05%.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 1222-1227, str. 396-398)

2.4. W latach 2022-2024 (do 31 marca) koszty poniesione przez SIM na wypłatę wynagrodzeń członków zarządu Spółki wyniosły 443,8 tys. zł⁸⁸ (31,9% wynagrodzeń ogółem), koszty poniesione na wypłatę wynagrodzeń członków rady nadzorczej Spółki były równe 342,4 tys. zł⁸⁹ (26,32% wynagrodzeń ogółem), natomiast koszty poniesione na wypłatę wynagrodzeń pracowników i zleceniobiorców wyniosły 515,0 tys. zł⁹⁰ (41,78% wynagrodzeń ogółem). Udział wynagrodzeń ogółem w tym okresie w kosztach działalności SIM był równy 49,55%⁹¹.

(akta kontroli: tom I, str. 253, 257-387 plk 374-379)

a. W okresie objętym kontrolą wynagrodzenia członków zarządu SIM i członków Rady Nadzorczej SIM zostały prawidłowo pod względem rachunkowym i terminowo wyliczone oraz wypłacone w prawidłowej wysokości, z tym zastrzeżeniem, że wysokość przyjętej podstawy wyliczenia części stałej wynagrodzenia Prezesa zarządu SIM była niezgodna z art. 4 ust. 2 pkt 1 uzkw, zgodnie z którym podstawa wyliczenia części stałej wynagrodzenia, bez dopełnienia obowiązków o których mowa w art. 4 ust. 3 uzkw, powinna mieścić się w granicach od jednokrotności do trzykrotności podstawy wymiaru, co opisano w pkt 1.4. wystąpienia pokontrolnego. Część stała wynagrodzenia Prezesa Zarządu SIM oraz wynagrodzenie członków Rady Nadzorczej SIM zostały uzależnione od skali działalności Spółki, wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia, w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 pkt 1 uzkw oraz art. 10 ust. 1 i 2 uzkw.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 139-301, 355-357, 377-379, str. 391-394, 526-527, 904, 916-918, 937-938, 1167-1168)

b. W okresie objętym kontrolą w SIM obowiązywało zarządzenie nr 3 Prezesa Zarządu SIM z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie zasad zatrudniania pracowników⁹², regulujące procedurę postępowania przy zatrudnianiu nowych pracowników. Procedurę zakupu usług obcych określały regulaminy zamówień z 2022 r. i z 2024 r.

SIM zatrudniała na podstawie umowy o pracę (na pełne etaty) oraz na podstawie umowy zlecenie według stanu na 31 grudnia 2022 r. – dwie i jedną osobę, na 31 grudnia 2023 r. – dwie i cztery osoby oraz na 31 marca 2024 r. – trzy i dwie osoby.

Polityka zatrudnienia została opisana w Strategii SIM Sudety na lata 2022-2026. Wskazano tam, że zatrudnieni w Spółce pracownicy, tj. główny specjalista ds. finansowych oraz dyrektor ds. technicznych, posiadają stosowne kwalifikacje oraz są osobami o wieloletnim stażu w swoich dziedzinach. Założono wzrost zatrudnienia stosownie do wzrostu zadań realizowanych przez Spółkę. Przewidziano też, że część zadań Spółka będzie zlecać podmiotom zewnętrznym na zasadzie outsourcingu, w szczególności w zakresie usług księgowych, prawnych oraz przeprowadzania procedur związanych z zamówieniami publicznymi.

⁸⁸ W 2022 r. – 139,2 tys. zł (33,06% wynagrodzeń ogółem), w 2023 r. – 258,4 tys. zł (36,89% wynagrodzeń ogółem) i w 2024 r. (do 31 marca) – 46,2 tys. zł (25,77% wynagrodzeń ogółem).

⁸⁹ W 2022 r. – 144,3 tys. zł (34,25% wynagrodzeń ogółem), w 2023 r. – 158,5 tys. zł (22,6% wynagrodzeń ogółem) i w 2024 r. (do 31 marca) – 39,6 tys. zł (22,08% wynagrodzeń ogółem).

⁹⁰ W 2022 r. – 137,7 tys. zł (32,69% wynagrodzeń ogółem), w 2023 r. – 283,7 tys. zł (40,49% wynagrodzeń ogółem) i w 2024 r. (do 31 marca) – 93,6 tys. zł (52,15% wynagrodzeń ogółem).

⁹¹ W 2022 r. – 38,87%, w 2023 r. – 52,08% i w 2024 r. (do 31 marca) – 57,69%.

⁹² Dalej: procedura zatrudniania pracowników.

Procedura zatrudniania pracowników została przyjęta już po zatrudnieniu głównego specjalisty ds. finansowych oraz dyrektora ds. technicznych. Prezes wyjaśnił, że szukał osób o wysokich kompetencjach związanych z realizowaniem inwestycji oraz uzyskiwaniem środków finansowych. Zwracał się w kwietniu 2022 r. do burmistrzów Kłodzka, Miasta Nowa Ruda, Jaworzyny Śląskiej i Żarowa o rekomendacje osób z terenu tych gmin, ale gminy te osób takich nie wskazały. W związku z presją czasu, wynikającą z potrzeby terminowej realizacji zadań stojących przed Spółką, poszukiwanie pracowników w drodze rekrutacji publicznej oraz sprawdzanie ich kompetencji w trakcie ich zatrudniania niosło zbyt wysokie ryzyko niewykonania zadań w terminie. Pomimo opisanych trudności od 5 maja 2022 r. udało się zatrudnić dwóch ww. pracowników posiadających odpowiednie kompetencje i doświadczenie deweloperskie.

W 2022 r. SIM zawarła trzy umowy z obszaru marketingu⁹³ na wykonanie logo firmy (1,8 tys. zł), sporządzenie wizytówek (0,7 tys. zł) oraz wykonanie filmu reklamowego (3,8 tys. zł). W 2023 r. umów takich było pięć i dotyczyły one zamieszczenia ogłoszeń w prasie (1,8 tys. zł), sporządzenia materiałów reklamowych, w tym w postaci animacji 3D dla 16 gmin (37,5 tys. zł), wykonania filmów reklamowych (16,0 tys. zł), przygotowania strony internetowej (8,0 tys. zł) oraz zamieszczenia ogłoszeń w prasie (3,7 tys. zł). W 2024 r. SIM podpisała natomiast trzy umowy z obszaru marketingu odnoszące się do bieżącej obsługi strony internetowej (2,2 tys. zł), przygotowania i ekspozycji nośników reklamowych – banerów (73,8 tys. zł) oraz zamieszczenia ogłoszeń w prasie (3,7 tys. zł).

W latach 2022-2024 obsługę prawną SIM zapewniała jedna kancelaria adwokacka⁹⁴ (w 2022 r. – 51,0 tys. zł, w 2023 r. – 104,8 tys. zł, w 2024 r. – 25,8 tys. zł), przy czym w latach 2023-2024 korzystano także z usług specjalistycznej firmy doradczej zajmującej się finansami, marketingiem i uzyskiwaniem funduszy unijnych oraz doradztwem personalnym i prawnym w obszarze związanym ze społecznym budownictwem czynszowym oraz obliczaniem rekompensaty za świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym (w 2023 r. – 21,0 tys. zł, w 2024 r. – 3,3 tys. zł).

Przedmiot skontrolowanych umów na wykonanie usług marketingowych i doradczych nie pokrywał się z zakresem zadań powierzonych do wykonania pracownikom.

Szczegółowemu badaniu poddano zakupy usług obcych dokonane przez SIM w okresie objętym kontrolą u 23 kontrahentów. Co do zasady SIM prawidłowo stosowała procedury zakupowe przewidziane w regulaminach zamówień z 2022 r. i z 2024 r. Gdy było to wymagane przeprowadzała rozeznanie rynku, wstępowała z zapytaniami ofertowymi, analizowała złożone oferty pod względem kryterium ceny oraz prawidłowo i terminowo regulowała zobowiązania. Wydatki związane ze skontrolowanymi zakupami usług obcych były uzasadnione, w tym wynikały ze zidentyfikowanych potrzeb Spółki i zawartych umów. Jednak SIM:

1. opłaciła usługę hotelową⁹⁵ oraz zwróciła koszty przejazdu samochodem prywatnym⁹⁶ prawnikowi z kancelarii adwokackiej obsługującej SIM w związku z jego udziałem w szkoleniu odbywającym się od 2 do 4 października 2023 r. podczas Kongresu Samorządowego w Płocku, chociaż pokrywanie kosztów związanych ze szkoleniami podmiotów zewnętrznych nie należało do zadań i kompetencji SIM, w tym nie wynikało z zawartych przez SIM z prawnikiem umów na wykonywanie obsługi prawnej SIM⁹⁷. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

⁹³ W nawiasach wskazano kwoty poniesione w związku z zawartymi umowami do 14 maja 2024 r.

⁹⁴ W nawiasach wskazano kwoty poniesione na rzecz danego kontrahenta do 31 marca 2024 r.

⁹⁵ Faktura Vat nr PH/2023/03812 z 2 października 2023 r. na kwotę 280,00 zł.

⁹⁶ Faktura nr FA0073/2023 z 12 października 2023 r. na kwotę 1 162,72 zł.

⁹⁷ Umowa z 1 lipca 2022 r. oraz umowa z 1 lipca 2023 r.

2. wyremontowała w drugiej połowie 2022 r. placówkę bankową⁹⁸, osiągając z tego tytułu przychód w łącznej kwocie 95 474,00 zł oraz ponosząc koszty realizacji tego zadania w łącznej kwocie 85 774,00 zł, chociaż wykraczało to poza cele działalności Spółki, określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
3. opłaciła udział księgowego z biura rachunkowego obsługującego SIM w szkoleniu odbywającym się od 20 do 22 czerwca 2023 r. podczas Konferencji szkoleniowej SIM-ów w Ciechanowie⁹⁹, chociaż pokrywanie kosztów związanych ze szkoleniami podmiotów zewnętrznych nie należało do zadań i kompetencji SIM. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zakładowy plan kont, stanowiący załącznik do polityki rachunkowości SIM z 1 kwietnia 2022 r., nie zawierał przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązań z kontami księgi głównej, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor. Opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 303-304, 312-313, 348-350, 380-381, 393-402, 442-444, 556-873, 900-903, 940-941, 1106-1111, 1169-1217)

c. W okresie objętym kontrolą SIM nie dokonywała wydatków na rzecz stowarzyszeń. W tym czasie SIM wydatkowała natomiast środki na rzecz fundacji, tj.:

1. Fundacji Instytut Studiów Wschodnich za organizację pobytu, w tym za zakwaterowanie w czasie szkoleń, na Forum Ekonomicznym w Karpaczu we wrześniu 2022 r. (2 915,10 zł¹⁰⁰) oraz we wrześniu 2023 r. (2 257,05 zł¹⁰¹);
2. Fundacji Instytut Rozwoju Budownictwa za organizację pobytu, w tym za udział w szkoleniach i panelach dyskusyjnych oraz za stoisko z prezentacją materiałów reklamowych (filmu i ulotek), na Forum Ekonomicznym w Karpaczu we wrześniu 2022 r. (11 365,20 zł¹⁰²) oraz we wrześniu 2023 r. (8 610,00 zł¹⁰³), za druk materiałów reklamowych i ich dostawę na Forum Ekonomiczne w Karpaczu we wrześniu 2022 r. (799,50 zł¹⁰⁴) oraz szkolenie w dniach 15-16 wrzesień 2022 r. (1 722,00 zł¹⁰⁵), a ponadto za udział od 3 do 4 października 2023 r. w Kongresie Gospodarczo-Samorządowym w Płocku, udział 2 października 2023 r. w spotkaniu konsultacyjnym oraz zakwaterowanie podczas tego kongresu i spotkania konsultacyjnego (10 000,00 zł¹⁰⁶).

Prezes wyjaśnił, że nie posiada wiedzy, dlaczego Fundacja Instytut Studiów Wschodnich zajmowała się zakwaterowaniem na Forum Ekonomicznym w Karpaczu w latach 2022-2023, natomiast Fundacja Instytut Rozwoju Budownictwa zajmowała się merytoryczną zawartością tego Forum. Forum Ekonomiczne w Karpaczu było zamkniętym i odpłatnym wydarzeniem, przy czym koordynacją jego organizacji zajmował się KZN. Zakwaterowanie w hotelu było płacone na rzecz Fundacji Instytut Studiów Wschodnich, bowiem miejsca hotelowe zostały uprzednio zarezerwowane przez ten podmiot i tylko on mógł później dysponować tymi miejscami.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 532-555, 1112)

d. W okresie objętym kontrolą Prezes Zarządu SIM oraz pracownicy Spółki w celu wykonywania powierzonych im zadań otrzymali do dyspozycji urządzenia techniczne

⁹⁸ Na podstawie umów z 4 sierpnia 2022 r., 18 października 2022 r. i 9 grudnia 2022 r.

⁹⁹ Faktura nr 38/2023 z 30 czerwca 2023 r. w części dotyczącej kwoty 1 623,81 zł.

¹⁰⁰ Faktura Vat nr 2022/08/1546 z 23 sierpnia 2022 r.

¹⁰¹ Faktura Vat nr 2023/09/1526 z 30 września 2023 r.

¹⁰² Faktura nr 3/09/2022 z 12 września 2022 r.

¹⁰³ Faktura nr 5/08/2023 z 23 sierpnia 2023 r.

¹⁰⁴ Faktura nr 21/09/2022 z 26 września 2022 r.

¹⁰⁵ Faktura nr 31/09/2022 z 26 września 2022 r.

¹⁰⁶ Faktura nr 7/10/2023 z 9 października 2023 r.

w postaci sprzętu komputerowego (laptopów¹⁰⁷, monitorów¹⁰⁸ oraz klawiatur i myszek¹⁰⁹), stanowiących wyposażenie pięciu stanowisk pracy i znajdujących się w filii SIM, a ponadto telefonów komórkowych¹¹⁰. Spółka na podstawie umowy leasingu¹¹¹ dysponowała także samochodem osobowym marki Renault Kadjar, przy czym w okresie braku wpisu do KRS Spółka korzystała z samochodu osobowego marki Volkswagen Jetta. Członkowie Rady Nadzorczej Spółki nie otrzymali do dyspozycji urządzeń technicznych ani innych zasobów Spółki. Wyposażenie, którym dysponowali Prezes Zarządu SIM oraz pracownicy Spółki, było wystarczające i adekwatne do zadań realizowanych przez SIM w okresie objętym kontrolą.

W SIM przyjęto Regulamin użytkowania urządzeń technicznych i samochodów służbowych do celów prywatnych¹¹², zabraniający wykorzystywania urządzeń technicznych do celów prywatnych oraz określający zasady korzystania z samochodów służbowych do celów prywatnych. Poza wprowadzeniem Regulaminu korzystania z mienia SIM oraz przyjęciem uchwały nr 09/2022¹¹³ brak było w Spółce innych uregulowań normujących zasady i tryb korzystania z urządzeń technicznych i samochodów służbowych, w szczególności przez pracowników SIM w celach służbowych, oraz ewidencjonowania tych przedmiotów i osób z nich korzystających.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 355-359, 404, 876-899, 937-938, 1218)

e. W okresie objętym kontrolą SIM prawidłowo gospodarowała wolnymi środkami pieniężnymi. Przeznaczała je na lokaty negocjowane rynku pieniężnego zakładane w BGK¹¹⁴. W 2022 r. Spółka założyła siedem lokat na kwotę łączną 54 650,0 tys. zł oraz uzyskała przychód z tytułu odsetek z trzech lokat w łącznej kwocie 30,0 tys. zł. W 2023 r. SIM założyła 22 lokaty na kwotę łączną 171 860,0 tys. zł oraz uzyskała przychód z tytułu odsetek z 20 lokat w łącznej kwocie 4 060,9 tys. zł. W 2024 r.¹¹⁵ Spółka założyła natomiast 21 lokat na kwotę łączną 235 160,0 tys. zł oraz uzyskała¹¹⁶ przychód z tytułu odsetek z 24 lokat w łącznej kwocie 1 822,5 tys. zł¹¹⁷.

Według stanu na 31 grudnia 2022 r. oraz na 31 grudnia 2023 r. Spółka nie posiadała inwestycji długoterminowych w postaci długoterminowych aktywów finansowych. Posiadała natomiast w tych dniach inwestycje krótkoterminowe w postaci krótkoterminowych aktywów finansowych o wartości 50 005,4 tys. zł i 65 670,2 tys. zł. W okresie objętym kontrolą SIM nie prowadziła obrotu gotówkowego za pomocą kasy.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 1219-1227)

f. Zgodnie z § 3 ust. 1-3 umowy Spółki siedzibą SIM było Kłodzko, a terenem działania Spółki był obszar Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym SIM mogła tworzyć zakłady, oddziały, filie, przedstawicielstwa i inne jednostki organizacyjne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W okresie objętym kontrolą siedziba Spółki mieściła się

¹⁰⁷ Pięć sztuk laptopów o wartości łącznej 18,9 tys. zł, zakupione w 2022 r. za kwotę 14,5 tys. zł i w 2023 r. za kwotę 4,4 tys. zł.

¹⁰⁸ Pięć sztuk monitorów o wartości łącznej 5,1 tys. zł, zakupione w 2022 r. za kwotę 1,6 tys. zł, w 2023 r. za kwotę 0,9 tys. zł i w 2024 r. za kwotę 2,6 tys. zł.

¹⁰⁹ Sześć sztuk myszek i trzy sztuki klawiatur o łącznej wartości 1,2 tys. zł, zakupione w 2022 r. za kwotę 0,4 tys. zł, w 2023 r. za kwotę 0,6 tys. zł i w 2024 r. za kwotę 0,2 tys. zł.

¹¹⁰ Dwie sztuki telefonów komórkowych o łącznej wartości 4,7 tys. zł, zakupione w 2022 r. za kwotę 3,6 tys. zł i w 2023 r. za kwotę 1,1 tys. zł.

¹¹¹ Z 25 maja 2022 r., nr T000003814, o wartości netto 107,0 tys. zł.

¹¹² Wprowadzony zarządzeniem Prezesa Zarządu SIM nr 5/22 z dnia 24 czerwca 2022 r.; dalej: regulamin korzystania z mienia SIM.

¹¹³ W której uregulowano m.in. uprawnienia członków Zarządu Spółki do korzystania z urządzeń technicznych oraz innych zasobów stanowiących mienie Spółki.

¹¹⁴ Stosownie do umowy ramowej lokat negocjowanych rynku pieniężnego nr LNRP-244-2022-WRO z 22 lipca 2022 r.

¹¹⁵ Do 1 lipca 2024 r.

¹¹⁶ Do 16 lipca 2024 r.

¹¹⁷ Z pozostałych trzech lokat, których termin zapadalności przypada po 16 lipca 2024 r., Spółka powinna uzyskać, do 5 sierpnia 2024 r., dodatkowo przychód z tytułu odsetek w łącznej kwocie 463,3 tys. zł.

w Kłodzku¹¹⁸. SIM posiadała też filię w Legnicy¹¹⁹. Działalność operacyjną SIM prowadziła w lokalu w Legnicy. Lokal w Kłodzku służył natomiast wyłącznie do organizacji posiedzeń Zgromadzenia Wspólników Spółki i Rady Nadzorczej Spółki oraz odbioru korespondencji adresowanej na siedzibę Spółki¹²⁰.

Lokal w Kłodzku, o powierzchni 33,6 m², najmowany był od Miasta Kłodzko wraz z wyposażeniem wliczonym w cenę najmu¹²¹, a koszt najmu wynosił w 2022 r. – 4,0 tys. zł, w 2023 r. – 6,0 tys. zł, a w 2024 r. – 3,5 tys. zł¹²².

Lokal w Legnicy, najmowany był od Powiatu Legnickiego¹²³, przy czym według stanu na:

1. 31 grudnia 2022 r. – jego powierzchnia wynosiła 45,6 m² (11,4 m² na jednego pracownika) oraz był on wyposażony w dwa biurka, dwie komody, trzy fotele biurowe i pięć krzeseł biurowych, a koszt najmu w 2022 r. wynosił 9,2 tys. zł;
2. 31 grudnia 2023 r. – jego powierzchnia wynosiła 76,2 m² (15,2 m² na jednego pracownika) oraz był on wyposażony w pięć biurek, pięć komód, pięć foteli biurowych, pięć krzeseł biurowych i szafę biurową, a koszt najmu w 2023 r. wynosił 23,6 tys. zł;
3. 31 marca 2024 r. – jego powierzchnia wynosiła 45,9 m² (9,2 m² na jednego pracownika) oraz był on wyposażony w pięć biurek, pięć komód, pięć foteli biurowych, pięć krzeseł biurowych, szafę biurową i regał biurowy, a koszt najmu w 2024 r.¹²⁴ wynosił 10,0 tys. zł.

Przed zawarciem umów najmu lokali w Kłodzku i w Legnicy SIM przeprowadzała rozeznanie rynku oraz wybrała oferty najmu najkorzystniejsze cenowo. Zgoda Zgromadzenia Wspólników SIM lub Rady Nadzorczej SIM na najem ww. lokali, stosownie do umowy Spółki¹²⁵, nie była wymagana.

Spółka nie posiadała szczególnych wewnętrznych uregulowań w zakresie nabywania, dzierżawienia lub najmu nieruchomości.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 382-392, 556-872, 876-899, 907-915, 940, 1169-1217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Poszczególne zamówienia dotyczące prac projektowych realizowano jako zamówienia odrębne, nie zaś jako jedno zamówienie, nie sumowano wartości poszczególnych zamówień oraz nie stosowano do nich pzp, chociaż zamówienia dla Gminy Kłodzko, Miasta Kłodzko, Gminy Bystrzyca Kłodzka, Gminy Międzyzlesie, Miasta Nowa Ruda, Gminy Nowa Ruda, Gminy Polanica Zdrój, Gminy Kudowa Zdrój, Gminy Łądek-Zdrój, Gminy Stronie Śląskie, Gminy Głuszyca, Gminy Złoty Stok, Gminy Ziębice, Gminy Mieroszów, Gminy Jaworzyna Śląska i Gminy Żarów – o łącznej szacowanej wartości 2 044 092,00 zł – były organizowane przez ten sam podmiot (SIM), w zbliżonym czasie¹²⁶,

¹¹⁸ Plac Bolesława Chrobrego 1, 57-300 Kłodzko.

¹¹⁹ Plac Słowiański 1, 59-220 Legnica.

¹²⁰ Korespondencja odbierana była przez zatrudnionego na umowę zlecenie pracownika Urzędu Miasta w Kłodzku (umowa z 3 marca 2023 r. wraz z aneksem z 30 czerwca 2023 r. oraz umowa z 1 stycznia 2024 r.; wydatki: w 2023 r. – 2,1 tys. zł, w 2024 r. (do 31 marca) – 1,1 tys. zł.).

¹²¹ 12,00 zł za m² powiększone o podatek Vat (koszty utrzymania lokalu ponosił wynajmujący).

¹²² Za miesiące styczeń-lipiec 2024 r., płatny w całości (6,0 tys. zł) raz w roku w terminie do 31 grudnia.

¹²³ 31,80 zł za m² powiększone o podatek Vat (koszty utrzymania lokalu ponosił wynajmujący, z wyjątkiem kosztów ogrzewania, które od 1 stycznia 2023 r. ponosił najemca).

¹²⁴ Do 31 marca 2024 r.

¹²⁵ Stosownie do § 16 ust. 2 pkt 12 umowy Spółki, uchwały Zgromadzenia Wspólników SIM wymagało tylko nabycie lub zbycie nieruchomości, użytkowania wieczystego lub udziału w nieruchomości.

¹²⁶ Zapytania ofertowe pochodziły z okresu od października 2022 r. do maja 2023 r., a umowy zawarte z wybranymi wykonawcami – z okresu od listopada 2022 r. do czerwca 2023 r.

miały za swój cel realizację tego samego przedmiotu¹²⁷ oraz były adresowane do tego samego kręgu wykonawców¹²⁸, a ponadto obejmowały znany i wcześniej ustalony obszar działalności Spółki oraz służyły realizacji znanych i wcześniej ustalonych zobowiązań Spółki.

Było to niezgodne z art. 28 pzp oraz art. 29 ust. 2 pzp, zgodnie z którymi podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, przy czym zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne jeżeli prowadzi to do niestosowania pzp. Naruszało też art. 2 ust. 1 pkt 1 pzp oraz art. 4 pkt 3 pzp, zgodnie z którymi pzp stosuje się do udzielania zamówień klasycznych przez zamawiających publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 tys. zł. Konsekwencją przyjętego w SIM sposobu postępowania było udzielenie ww. zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani zgodnie z przepisami pzp, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pzp.

Prezes wyjaśnił, że usługi związane z projektowaniem poszczególnych obiektów budowlanych stanowiły odrębne zamówienia. Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, które Prezes przedłożył wraz z opinią prawną prawnika świadczącego obsługę prawną na rzecz SIM, jeżeli roboty budowlane obejmują odrębne obiekty budowlane, które samodzielnie będą pełnić określone funkcje gospodarcze i techniczne – jak było w analizowanym przypadku – i tym samym mogą stanowić odrębne zamówienia, to analogicznie również usługi związane z projektowaniem poszczególnych obiektów mogą stanowić odrębne zamówienia.

NIK nie uwzględnia tych wyjaśnień, gdyż stanowisko Prezesa UZP¹²⁹ ma charakter ogólny i abstrakcyjny. Nie dotyczy interpretacji konkretnego stanu faktycznego, który wystąpił w SIM.

(akta kontroli: tom I, str. 239, 257-387 plk 422-441, 957-1100, 1113-1166)

2. SIM opłaciła usługę hotelową¹³⁰ oraz zwróciła koszty przejazdu samochodem prywatnym¹³¹ prawnikowi z kancelarii adwokackiej obsługującej SIM w związku z jego udziałem w szkoleniu odbywającym się od 2 do 4 października 2023 r. podczas Kongresu Samorządowego w Płocku.

Działanie takie było bezpodstawne, ponieważ pokrywanie kosztów związanych ze szkoleniami podmiotów zewnętrznych nie należało do zadań i kompetencji SIM, w tym nie wynikało z zawartych przez SIM z prawnikiem umów na wykonywanie obsługi prawnej SIM¹³². Wykraczało to też poza przedmiot działalności Spółki, określony w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki.

Prezes wyjaśnił, że prawnik z kancelarii adwokackiej obsługującej SIM uczestniczył w szkoleniu odbywającym się od 2 do 4 października 2023 r. podczas Kongresu Samorządowego w Płocku. Zastępował tam Prezesa, który był uprawniony do uczestnictwa w konferencjach i szkoleniach związanych z działalnością Spółki, a który nie mógł uczestniczyć w szkoleniu z uwagi na inne obowiązki służbowe. Na szkoleniu poruszane były zagadnienia prawne i gospodarcze związane z działalnością SIM. W związku z tym zwrot kosztów dla prawnika był uzasadniony.

¹²⁷ Kod wspólnego słownika zamówień CPV: 71320000-7, 71221000-3, 71200000-0.

¹²⁸ Biura projektowe z obszaru województwa dolnośląskiego.

¹²⁹ <https://www.gov.pl/web/uzp/ustalanie-wartosci-zamowienia-na-roboty-budowlane-i-zwiazanych-z-nim-zamowien-na-uslugi-projektowania-oraz-nadzoru-inwestorskiego2> [dostęp: 30 lipca 2024 r.].

¹³⁰ Faktura Vat nr PH/2023/03812 z 2 października 2023 r. na kwotę 280,00 zł.

¹³¹ Faktura nr FA0073/2023 z 12 października 2023 r. na kwotę 1 162,72 zł.

¹³² Umowa z 1 lipca 2022 r. oraz umowa z 1 lipca 2023 r.

NIK wskazuje, że prawnik z kancelarii adwokackiej obsługującej SIM mógł wykonywać zastępstwo procesowe lub w ramach czynności prawnych dla Spółki oraz reprezentować interesy Spółki. Prawniki ten nie reprezentował jednak indywidualnie Prezesa Spółki, nie został ustanowiony jego zastępcą i nie był pracownikiem SIM. Nie było też możliwe zastępowanie Prezesa SIM w ramach szkolenia, gdyż była to czynność faktyczna, a nie czynność prawna; uczestnictwo w szkoleniu ma bowiem charakter osobisty oraz jest związane z nabywaniem indywidualnej wiedzy i doświadczenia, a co za tym idzie, nie można w nim uczestniczyć poprzez inną osobę. To, że Prezes SIM był uprawniony do uczestnictwa w szkoleniu, nie oznacza, że mógł on przenieść to uprawnienie na inną osobę; uprawnienie to miało bowiem charakter osobisty.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 393-402, 556-872, 1169-1217)

3. SIM wyremontowała w drugiej połowie 2022 r. placówkę bankową¹³³, osiągając z tego tytułu przychód w łącznej kwocie 95 474,00 zł oraz ponosząc koszty realizacji tego zadania w łącznej kwocie 85 774,00 zł.

Działanie takie wykraczało poza cele działalności Spółki, określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki.

Prezes wyjaśnił, że podstawą przeprowadzenia remontu placówki bankowej był § 5 ust. 3 pkt 16 umowy Spółki, tj. wykonywanie robót wykończeniowych. Spółka w ramach swojej działalności brała pod uwagę także alternatywne źródła przychodu. Takie działanie było pozytywnie oceniane przez BGK oraz pozwoliło Spółce uzyskać dodatkowy przychód.

NIK wskazuje, że cele działalności Spółki zostały określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki. Nie dotyczyły one działań związanych z remontowaniem obiektów innych niż przeznaczone na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, których dysponentem była Spółka. W § 5 ust. 3 pkt 16 umowy Spółki wskazano natomiast, że przedmiotem działalności Spółki, według Polskiej Klasyfikacji Działalności, było wykonywanie robót budowlanych wykończeniowych (PKD 43.3). Przepis ten nie tworzył nowych celów, dla których powołana została Spółka, oraz nie rozszerzał zakresu jej działalności, a jedynie wskazywał, jak zostały zaklasyfikowane, według Polskiej Klasyfikacji Działalności, cele określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki. Paragraf 5 ust. 3 pkt 16 umowy Spółki nie mógł zatem stanowić odrębnej, dodatkowej, podstawy dla uzasadnienia działań Spółki. SIM jest podmiotem publicznym, finansowanym ze środków publicznych, a co za tym idzie, rygory związane z jego działalnością są dalej idące niż podmiotów prywatnych, które mają większą swobodę w prowadzeniu działalności niż podmioty publiczne.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 393-402, 556-872, 900-903, 1169-1217)

4. SIM opłaciła udział księgowego z biura rachunkowego obsługującego SIM w szkoleniu odbywającym się od 20 do 22 czerwca 2023 r. podczas Konferencji szkoleniowej SIM-ów w Ciechanowie¹³⁴.

Działanie takie było bezpodstawne, ponieważ pokrywanie kosztów związanych ze szkoleniami podmiotów zewnętrznych nie należało do zadań i kompetencji SIM. Działanie takie wykraczało też poza przedmiot działalności Spółki, określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki.

Prezes wyjaśnił, że w Konferencji szkoleniowej SIM-ów w Ciechanowie odbywającej się od 20 do 22 czerwca 2023 r. uczestniczył wraz z księgowym

¹³³ Na podstawie umów z 4 sierpnia 2022 r., 18 października 2022 r. i 9 grudnia 2022 r.

¹³⁴ Faktura nr 38/2023 z 30 czerwca 2023 r. w części dotyczącej kwoty 1 623,81 zł.

z biura rachunkowego obsługującego SIM, w związku z tematyką tej konferencji, która dotyczyła m.in. sprawozdawczości rachunkowej i księgowości zarządczej. NIK zwraca uwagę, że o ile finansowanie szkoleń Prezesa Zarządu SIM przez Spółkę było uzasadnione, o tyle SIM nie powinna finansować szkoleń podmiotów zewnętrznych.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 004-006, 393-402, 556-872, 1169-1217)

5. Zakładowy plan kont, stanowiący załącznik do polityki rachunkowości SIM z 1 kwietnia 2022 r., nie zawierał przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązań z kontami księgi głównej.

Było to niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor.

Prezes wyjaśnił, że załącznik do polityki rachunkowości SIM z 1 kwietnia 2022 r., określający zakładowy plan kont, uwzględniał wszystkie niezbędne konta, które umożliwiały prawidłowe ewidencjonowanie zdarzeń w Spółce. Dokument ten był dostosowany do specyfiki Spółki.

NIK zwraca uwagę, że nie kwestionuje kont, przyjętych przez Spółkę w zakładowym planie kont, tylko to, że dokument ten nie spełniał wszystkich wymogów wynikających z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor.

(akta kontroli: tom I, str. 257-387 plk 312-313, 873)

OCENA CZĄSTKOWA

Wydatkowanie środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych z Funduszu oraz gospodarowanie zasobami i mieniem Spółki nie było w pełni prawidłowe. Zamówienia publiczne na prace projektowe o łącznej szacunkowej wartości 2 044,1 tys. zł zostały zrealizowane jako zamówienia odrębne, nie zaś jako jedno zamówienie, nie zsumowano wartości poszczególnych zamówień oraz nie zastosowano do nich pzp. SIM pokrywała koszty związane z podejmowaniem działań wykraczających poza cele działalności Spółki, określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki, w łącznej wysokości 88,8 tys. zł, w szczególności koszty związane ze szkoleniami podmiotów zewnętrznych oraz koszty remontów obiektów innych niż przeznaczone na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, których dysponentem była Spółka. Zakładowy plan kont, stanowiący załącznik do polityki rachunkowości SIM, nie spełniał przy tym wszystkich prawem przewidzianych wymogów.

Jednocześnie w SIM sporządzono sprawozdania finansowe i przedłożono je do KRS. Prawidłowo pod względem rachunkowym i terminowo wyliczano oraz wypłacano w prawidłowej wysokości wynagrodzenia członków zarządu SIM i członków Rady Nadzorczej SIM. Zatrudniono pracowników posiadających stosowne kompetencje i doświadczenie. SIM prawidłowo gospodarowała też wolnymi środkami pieniężnymi, przeznaczając je na lokaty negocjowane rynku pieniężnego, uzyskując z nich przychód z tytułu odsetek w kwocie 5 913,4 tys. 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 następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK zwraca uwagę, że posiadanie przez SIM lokalu w Legnicy, oddalonego od gmin, na obszarze których realizowane są inwestycje mieszkaniowe¹³⁵, może powodować niedogodności w obsłudze przez SIM tych inwestycji oraz ich przyszłych najemców.

Wnioski 1. Podjęcie działań mających na celu zmianę planowanego terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej, określonego w umowach, o których mowa w art. 33p

¹³⁵ Np. Gmina Międzyzlesie znajduje się w odległości ok. 160 km od lokalu SIM w Legnicy.

ust. 2 usfrm, zawartych przez SIM z Miastem Kłodzko, Gminą Międzylesie, Gminą Nowa Ruda, Gminą Kudowa-Zdrój, Gminą Mieroszów i Gminą Jaworzyna Śląska oraz w umowie Spółki na dzień nie późniejszy niż 12 marca 2029 r., stosownie do art. 33p ust. 1a pkt 2 usfrm.

2. Wystąpienie do Gminy Bystrzyca Kłodzka, Gminy Nowa Ruda, Gminy Kudowa-Zdrój, Gminy Łądek-Zdrój, Gminy Stronie Śląskie, Gminy Głuszyca, Gminy Złoty Stok, Gminy Ziębice, Gminy Mieroszów i Gminy Żarów z informacją o zaistnieniu okoliczności stanowiących podstawę do umorzenia udziałów objętych za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia Funduszu w wysokości 39 253,8 tys. zł, stosownie do art. 33pa ust. 1 pkt 3 usfrm oraz § 13 ust. 3-6 umowy Spółki.
3. Zapewnienie by posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki odbywały się z częstotliwością wymaganą art. 221¹ § 7 ksh.
4. Zapewnienie by cele zarządcze dla Prezesa Zarządu Spółki były określane w sposób konkretny wraz ze wskazaniem dla nich wag oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów ich realizacji i rozliczania, stosownie do art. 4 ust. 6 i 8-9 uzkw.
5. Zapewnienie by ze środków Spółki nie były pokrywane koszty związane z podejmowaniem działań wykraczających poza cele działalności Spółki, określone w § 5 ust. 1 i 2 umowy Spółki, w szczególności koszty związane ze szkoleniami podmiotów zewnętrznych oraz koszty remontów obiektów innych niż przeznaczone na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, których dysponentem jest Spółka.
6. Doprowadzenie do tego by założowy plan kont, stanowiący załącznik do polityki rachunkowości SIM, zawierał przyjęte w SIM zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązań z kontami księgi głównej, stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a uor.

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 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 dni 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, 27 września 2024 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Pyzik
Starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

Aneta Jurczenko
Inspektor kontroli państwowej

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

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

/-/

p.o. DYREKTOR
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński
/podpisano elektronicznie/