



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu

LOP.410.10.1.2024

Pan  
Bogdan Wyczałkowski  
Prezes Zarządu  
SIM Opolskie sp. z o.o.  
Rynek 40  
48-300 Nysa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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



## Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	SIM Opolskie Sp. z o.o. <sup>1</sup> , Rynek 40, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Wyczałkowski, Prezes Zarządu od 29 kwietnia 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Organizacja Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej oraz przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych prowadzonych ze wsparciem środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa</li><li>2. Wydatkowanie środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa oraz gospodarowanie zasobami i mieniem spółki</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 do dnia zakończenia kontroli <sup>2</sup> , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Rafał Marynowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/28/2024 z 8 kwietnia 2024 r. Aleksandra Pawlicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/52/2024 z 21 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: SIM lub Spółka.

<sup>2</sup> 3 października 2024 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

## Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność SIM w badanym zakresie.

Na podstawie art. 33l ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa<sup>5</sup> do Spółki wniesione zostały środki finansowe pochodzące z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa w łącznej kwocie 91 200 tys. zł. Środki te miały zostać przeznaczone na wsparcie realizacji 14 inwestycji budowlanych, w ramach których do 2026 r. zaplanowano wybudowanie 1389 mieszkań.

Choć w Spółce podejmowano działania służące realizacji inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem przekazanego przez jej wspólników wsparcia, to jednak w pięciu z sześciu badanych przypadków Spółka nie dochowała terminów rozpoczęcia realizacji tych inwestycji. Ponadto, w jednym przypadku niedotrzymanie ww. terminu wynikało z przyczyn niezależnych od Spółki. Niedochowanie terminów rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ww. sześciu gminach powinno skutkować wycofaniem ze Spółki środków finansowych wniesionych przez jej udziałowców w wysokości 60,5 mln zł - na podstawie art. 33pa ust. 1 pkt 3 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Stan realizacji inwestycji mieszkaniowych, ich zaplanowana liczba, jak też opóźnienia w zapewnieniu finansowania, w szczególności środkami z Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>6</sup>, zdaniem NIK stwarzają ryzyko nieukończenia części z nich w czasie umożliwiającym dotrzymanie terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej.

W terminie sześciu miesięcy od dnia objęcia przez poszczególne gminy udziałów w kapitale zakładowym Spółki, jednostka kontrolowana zawarła z każdą z tych gmin umowę o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym. W wybranych do badania sześciu umowach prawidłowo określono warunki realizacji i przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi, o których mowa w art. 33p ust. 1 oraz 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Stwierdzono jednak, że w umowach tych nie określono terminów rozpoczęcia eksploatacji na zasadach najmu lokali mieszkalnych, będących przedmiotem inwestycji Spółki.

Wspólnikom SIM zapewniono możliwość wprowadzenia w skład Rady Nadzorczej Spółki swoich przedstawicieli. Posiedzenia Rady zwoływano w miarę potrzeb, nie rzadziej niż raz na kwartał. Wspólnicy Spółki wywiązali się z obowiązkowych zadań określonych w art. 231 § 2 ust. 1 i 3 ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>7</sup>, a członkowie Rady Nadzorczej oraz Prezes Zarządu spełniali warunki formalne, wymagane od kandydatów na członków tych organów.

W obszarze wydatkowania środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych oraz gospodarowania zasobami i mieniem Spółki stwierdzono, że do lipca 2024 r., tj. w niespełna trzyletnim okresie działalności SIM, na nabycie sześciu samochodów osobowych jednostka kontrolowana przeznaczyła łącznie 1 171,1 tys. zł, przy czym do tego czasu Spółka nie zakończyła spłaty zobowiązań określonych w dwóch umowach leasingu. Ponadto, zawarte w okresie od

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 527 ze zm.

<sup>6</sup> Dalej: BGK.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 18 ze zm.

sierpnia 2022 r. do stycznia 2023 r. umowy sprzedaży samochodów osobowych były niekorzystne dla Spółki.

Na przeprowadzenie działań z zakresu informacji, promocji i reklamy w latach 2022-2024 (I półrocze) Spółka wydatkowała co najmniej 2 114,1 tys. zł, z czego za niegospodarne NIK uznała wydatki w kwocie 1 021,7 tys. zł<sup>8</sup>. Pomimo zawarcia umowy o obsługę w zakresie promocji i reklamy, Spółka ponosiła wydatki z tytułu zapłaty wynagrodzenia za realizację tożsamyh usług przez wykonawcę ww. umowy, jak i innych wykonawców. Opracowane na zlecenie Spółki strategie i wytyczne dotyczące działań reklamowych miały charakter ogólny, a skala samych działań promocyjnych była nieproporcjonalnie większa w stosunku do prowadzonej w ww. okresie działalności SIM. Oprócz standardowych działań reklamowych, takich jak wywieszanie banerów, czy też rozdawanie ulotek reklamowych, Spółka współorganizowała zajęcia dla dzieci w paczkowskiej siłowni, wyprawy górskie na Kilimandżaro, Mont Blanc oraz Denali, czy też rozgrywki siatkówki plażowej. Spółka zakupiła również ekran LED o powierzchni 30 m<sup>2</sup> za 295,2 tys. zł, który został udostępniony klubowi sportowemu w zamian za świadczenie na rzecz SIM usług reklamowo-promocyjnych, mimo że na podstawie zawartych umów sponsoringu, za informowanie o działalności inwestycyjnej Spółki klubowi temu przekazano środki w wysokości 738 tys. zł. Zakup tego ekranu był niegospodarny również dlatego, że jego wykorzystanie na potrzeby SIM wiązało się z dodatkowymi kosztami – za jego dwukrotną obsługę Spółka poniosła wydatki w wysokości 48 tys. zł.

Ponadto Spółka poniosła wydatki w wysokości 57 tys. zł na zakup trzech tysięcy sztuk biletów do lunaparku w czasie obchodów 800-lecia lokacji Nysy, uzasadniając to potrzebą wsparcia ww. imprezy oraz faktem, że w jej trakcie rozdawane były ulotki informacyjne SIM. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także zlecenia przez Spółkę usług doradczych i prawnych. W przypadku tych pierwszych Prezes Zarządu zawarł umowę, której zakres był tożsamy z zakresem umowy zawartej z innym wykonawcą, a z tytułu jej realizacji Spółka w sposób niegospodarny poniosła wydatki w wysokości 46,1 tys. zł. W latach 2022 i 2023 z pięcioma podmiotami zawartych zostało osiem umów o świadczenie usług prawnych. Umowy te obejmowały okresy różnej długości, jednak brak było nawet jednej umowy, której czas realizacji nie pokryłby się z czasem realizacji innej. Ponadto, za protokołowanie posiedzeń Zgromadzenia Wspólników przez notariusza do czerwca 2024 r. Spółka niegospodarnie wydatkowała 81,1 tys. zł. W wyniku kontroli, jako niegospodarne NIK uznała wydatki w łącznej kwocie 2 984,3 tys. zł.

Spółka udzieliła pożyczek w łącznej kwocie 2 000 tys. zł podmiotowi powiązanemu znajdującemu się w trudnej sytuacji finansowej, a przyjęty sposób naliczania odsetek powodował, że w początkowych okresach spłaty pożyczek SIM osiągała niższe przychody finansowe od możliwych do osiągnięcia.

W SIM w wielu przypadkach zaniechano stosowania przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>9</sup>. Zidentyfikowane przez NIK niedopełnienie obowiązków w tym zakresie dotyczyło zakupu, najmu i leasingu samochodów służbowych, zakupu usług reklamowych, usług doradczych i prawnych. Zawieranie umów na czas nieoznaczony stanowiło natomiast naruszenie przepisów wskazanej ustawy. Łączna kwota wydatków poniesionych z pominięciem stosowania właściwych przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych wyniosła 3 578,3 tys. zł. Szczegółowe badanie dwóch postępowań

<sup>8</sup> W tym kwota 295,2 tys. zł dotyczyła zakupu ekranu LED.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2024 r., poz. 1320.

o udzielenie zamówień publicznych wykazało, że w jednym z nich naruszono zasady konkurencji i równego traktowania wykonawców określone w art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych, zaś w drugim nieterminowo opublikowano ogłoszenie o wykonaniu umowy.

Opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości, które zaistniały zarówno w obszarze realizacji inwestycji mieszkaniowych, jak i w procesie wydatkowania środków Spółki na jej pozostałą działalność, świadczą o tym, że Prezes Zarządu naruszył podstawowe obowiązki, ciężące na nim w związku z zarządzaniem SIM.

Ponadto, Rada Nadzorcza Spółki przyznała Prezesowi Zarządu wynagrodzenie zmienne za 2022 r. w wysokości 62,2 tys. zł, mimo że sprawozdanie finansowe SIM za ten rok nie było przedmiotem badania biegłego rewidenta. Przeprowadzenie takiego badania - zgodnie z uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników - stanowiło warunek przyznania Prezesowi takiego wynagrodzenia.

## **Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

### **1. Organizacja SIM oraz przygotowanie i realizacja inwestycji mieszkaniowych prowadzonych ze wsparciem środków Funduszu**

Opis stanu faktycznego

1. SIM powstała na podstawie umowy z 29 listopada 2021 r. zawartej pomiędzy Krajowym Zasobem Nieruchomości<sup>11</sup> oraz gminami: Brzeg, Kluczbork, Olesno, Niemodlin, Prószków, Lewin Brzeski, Popielów, Grodków, Nysa, Głucholazy, Dobrodzień oraz Gminą i Miastem Opole. Kapitał zakładowy, zgodnie z ww. umową, wyniósł 43 478,7 tys. zł, z czego 149 574 udziały o wartości nominalnej 7 478,7 tys. zł objął Skarb Państwa – KZN, pokrywając je w całości wkładem niepieniężnym w postaci prawa własności nieruchomości niezabudowanej w Nysie. Wskazane wyżej gminy objęły po 60 000 udziałów o łącznej wartości nominalnej 3 000 tys. zł każda.

W wyniku dokonywania kolejnych podwyższeń kapitału zakładowego, według stanu na 18 czerwca 2024 r. wyniósł on 138 721,2 tys. zł, z czego 98 631,8 tys. zł stanowiły wniesione przez gminy środki finansowe, a pozostałe 40 089,5 tys. zł stanowiła łączna wartość wniesionych do Spółki gruntów. Skarb Państwa-KZN posiadał w SIM udziały o wartości nominalnej 37 156,3 tys. zł. Struktura właścicielska kapitału SIM wśród pozostałych udziałowców przedstawiała się następująco:

- Gmina Brzeg – udziały o wartości 19 000 tys. zł, z czego 3 000 tys. zł gmina pokryła wkładem pieniężnym pochodzącym ze wsparcia RFRM, udzielonego na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (wsparcie na sfinansowanie części lub całości działania, polegającego na objęciu przez gminę udziałów); 16 000 tys. zł stanowiła wartość udziałów pokrytych wkładem pieniężnym otrzymanym z RFRM na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy (10% wartości kosztów przedsięwzięcia

<sup>10</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Dalej: KZN.

inwestycyjno-budowlanego, w celu realizacji którego objęte zostały udziały w istniejącej SIM);

- Gmina Kluczbork – udziały o wartości 10 500 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, a 7 500 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy);

- Gmina Olesno – udziały o wartości 6 187,5 tys. zł, (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, 800 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy, 240,7 tys. zł stanowił wkład niepieniężny prawa własności nieruchomości w Oleśnie, a 2 146,8 tys. zł – środki z Funduszu Dopłat);

- Gmina Niemodlin – udziały o wartości 3 000 tys. zł (kwotę tę gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy),

- Gmina Prószków – udziały o wartości 6 632,5 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, 800 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy, a 1 232,5 tys. zł stanowił wkład niepieniężny prawa własności nieruchomości w Prószkowie);

- Gmina Lewin Brzeski – udziały o wartości 4 500 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, a 1 500 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy);

- Gmina Popielów – udziały o wartości 7 992,7 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, 4 000 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy, a 992,7 tys. zł stanowił wkład niepieniężny prawa własności nieruchomości w Popielowie);

- Gmina Grodków – udziały o wartości 5 000 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, a 2 000 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy);

- Gmina Nysa – udziały o wartości 18 000 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, a 15 000 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy);

- Gmina Głuchołazy – udziały o wartości 5 467,4 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, 2 000 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy, 467,4 tys. zł stanowiły wkłady niepieniężne prawa własności nieruchomości w Głuchołazach, a 5 285 tys. zł – środki z Funduszu Dopłat);

- Gmina Dobrodzień – udziały o wartości 7 000 tys. zł (3 000 tys. zł gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, a 4 000 tys. zł - na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 2 tej ustawy);

- Gmina i Miasto Opole – udziały o wartości 3 000 tys. zł (kwotę tę gmina otrzymała na podstawie art. 33n ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).

Przedmiot działalności spółki był właściwy dla społecznych inicjatyw mieszkaniowych i obejmował m.in.: realizację projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków, roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków, czy też wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi.

(akta kontroli str. 5-9, 1141-1176, 1052-1130, 1930-1957)

Zaplanowane inwestycje mieszkaniowe realizowane przez SIM ze wsparciem Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa obejmowały budowę budynków mieszkalnych:

1/ w Brzegu – 308 mieszkań o powierzchni od 52 do 79 m<sup>2</sup> (łącznie 18 266 m<sup>2</sup>), w ramach realizacji przedsięwzięcia sporządzono koncepcję architektoniczną;

2/ w Dobrodzieniu – 80 mieszkań o powierzchni od 40 do 69 m<sup>2</sup> (łącznie 3 965 m<sup>2</sup>); w ramach realizacji przedsięwzięcia przygotowano dokumentację niezbędną do uzyskania pozwolenia na budowę;

3/ w Głuchołazach – 50 mieszkań o powierzchni od 44 do 76 (łącznie 2 772 m<sup>2</sup>); roboty w ramach inwestycji zostały rozpoczęte w czerwcu 2023 r.<sup>12</sup>;

4/ w Grodkowie – 40 mieszkań o powierzchni od 35 do 72 m<sup>2</sup> (łącznie 2 082 m<sup>2</sup>); sporządzono koncepcję architektoniczną inwestycji;

5/ w Kluczborku – 151 mieszkań o powierzchni od 41 do 70 m<sup>2</sup> (łącznie 9 008 m<sup>2</sup>); sporządzono koncepcję architektoniczną inwestycji;

6/ w Skorogoszcy (gmina Lewin Brzeski) – 24 mieszkania o powierzchni od 48 do 79 m<sup>2</sup> (łącznie 1 650 m<sup>2</sup>); w ramach realizacji przedsięwzięcia złożono wnioski o udzielenie pozwolenia na budowę<sup>13</sup>;

7/ w Niemodlinie – 104 mieszkania o powierzchni od 39 do 79 m<sup>2</sup> (łącznie 6 534 m<sup>2</sup>); sporządzono koncepcję architektoniczną inwestycji;

8/ w Nysie – 342 mieszkania o powierzchni od 33 do 79 m<sup>2</sup> (łącznie 20 227 m<sup>2</sup>); w ramach realizacji przedsięwzięcia przygotowano dokumentację niezbędną do uzyskania pozwolenia na budowę;

9/ w Oleśnie – 15 mieszkań o powierzchni od 38 do 92 m<sup>2</sup> (łącznie 849 m<sup>2</sup>); w ramach realizacji przedsięwzięcia przygotowano dokumentację niezbędną do uzyskania pozwolenia na budowę; roboty budowlane rozpoczęto we wrześniu 2023 r.;

10/ w Opolu – 125 mieszkań o powierzchni 50 m<sup>2</sup> (łącznie 6 250 m<sup>2</sup>); nie rozpoczęto realizacji inwestycji;

11/ w gminie Popielów – 70 mieszkań o powierzchni od 28 do 66 m<sup>2</sup> (łącznie 3 876 m<sup>2</sup>); w ramach realizacji przedsięwzięcia przygotowano dokumentację niezbędną do uzyskania pozwolenia na budowę;

12/ w gminie Prószków – 40 mieszkań o powierzchni od 47 do 79 m<sup>2</sup> (łącznie 2 439 m<sup>2</sup>); w ramach realizacji przedsięwzięcia przygotowano dokumentację niezbędną do uzyskania pozwolenia na budowę.

Łączna wartość ww. przedsięwzięć wyniosła 602 000 tys. zł (od 8 000 tys. zł do 160 000 tys. zł). Najwcześniej rozpoczęto realizację inwestycji w gminie Olesno (10 marca 2023 r.), a najpóźniej - inwestycję w gminach Brzeg i Lewin Brzeski (19 lipca 2023 r.). Zasadzenie budynków powstałych w wyniku realizacji tych inwestycji zaplanowano na I kwartał 2027 r., z wyjątkiem budynków w gminach Olesno i Głuchołazy (zasiedlenie zaplanowane odpowiednio na I i III kwartał 2025 r.). Ponadto, według stanu na 22 maja 2024 r., planowana była realizacja czterech innych inwestycji budowlanych – w gminach Głuchołazy (26 mieszkań), Lewin Brzeski (14 i 24 mieszkania) oraz Opole (125 mieszkań<sup>14</sup>).

Łącznie zaplanowano realizację 14 inwestycji, w ramach których powstać miało 1 389 mieszkań. Dla wszystkich nieruchomości zaplanowano jednakowy standard wykończenia: powłoki malarskie ścian i sufitów, okładziny podłogowe we wszystkich pomieszczeniach oraz wewnętrzną stolarkę drzwiową; w kuchni zlewozmywak z baterią na szafce, piekarnik i kuchenka 4-palnikowa; w łazience - wanna/kabina natryskowa z baterią, umywalka z baterią oraz miska ustępowa. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu, kolejność wnoszenia nieruchomości

<sup>12</sup> Ponadto, zaplanowano realizację drugiej inwestycji w Głuchołazach, jednak jej wykonanie miało nastąpić w drugiej kolejności, po wybudowaniu ww. budynku o powierzchni 2 772 m<sup>2</sup>.

<sup>13</sup> Ponadto, zaplanowano realizację innej inwestycji w gminie Lewin Brzeski, jednak jej wykonanie miało nastąpić w drugiej kolejności, po wybudowaniu ww. budynku o powierzchni 1 650 m<sup>2</sup>.

<sup>14</sup> W toku pozostawała procedura zamiany działki między Gminą i Miastem Opole a Krajowym Zasobem Nieruchomości.



w formie aportu stanowiła o tym, które inwestycje zostały przyjęte do realizacji w pierwszej kolejności.

(akta kontroli str. 6, 1495-1531, 2182-2183)

2. Z każdą z gmin posiadającą udziały w Spółce SIM zawarła umowę o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym. Badanie sześciu<sup>15</sup> spośród 12 zawartych umów wykazało, że:

- umowy te zostały zawarte przed upływem sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych<sup>16</sup> (przed 10 lutego 2023 r.), tj. zgodnie z art. 34 ust. 1 ww. ustawy,
- umowy zostały podpisane przez upoważnione osoby,
- w umowach określono warunki realizacji usługi publicznej i przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi, o których mowa w art. 33p ust. 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, takie jak: rodzaj oraz planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, za które uznano każdorazowo sporządzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu,
- wyznaczone w umowach terminy rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia odpowiadały warunkom granicznym wynikającym z art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa,
- powierzenie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym miało nastąpić na okres 73 lat, licząc od 29 listopada 2021 r., a w uzasadnieniu podano, że jest to uargumentowane rozmiarem i zakresem inwestycji, przedziałem czasowym najmu oraz że okres ten umożliwia amortyzację kosztów realizacji inwestycji,
- w umowach zawarto opisy mechanizmu rekompensaty, z uwzględnieniem rozliczenia okresowego i końcowego,
- w umowach nie określono planowanych terminów rozpoczęcia najmu wybudowanych lokali mieszkalnych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- z czterema gminami<sup>17</sup>, które otrzymały dofinansowanie w wysokości 10% szacowanej wartości inwestycji, zawarto dodatkowe umowy, w których odzwierciedlono wartość otrzymanych rekompensat.

Opisane warunki określono na podstawie harmonogramu oraz wyliczeń, stanowiących załącznik do umowy.

Wszystkie inwestycje zostały ujęte w planie inwestycyjnym Spółki. Dla każdego z przedsięwzięć objętych ww. umowami sporządzono koncepcję architektoniczną. Uzgodnione w treści ww. umów dane dotyczące planowanej liczby mieszkań nie we wszystkich przypadkach były zgodne z koncepcjami urbanistyczno-architektonicznymi, sporządzonymi po ich zawarciu.

Według wyjaśnień Prezesa zarządu w zawieranych z gminami umowach o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym nie określono parametrów inwestycji mieszkaniowych, takich jak np. wielkość (metraż) oraz standard wykończenia mieszkań, ponieważ te parametry są ustalane na etapie przygotowania koncepcji zagospodarowania terenu. Wykonawca koncepcji za każdym razem w obecności prezesa SIM spotyka się z Burmistrzem, Wójtem w celu określenia tych parametrów.

<sup>15</sup> Zawartych z gminami: Brzeg, Kluczbork, Niemodlin, Nysa, Opole i Popielów.

<sup>16</sup> Dz.U. poz. 1561.

<sup>17</sup> Brzeg, Kluczbork, Niemodlin, Nysa i Popielów.

Według ustaleń niniejszej kontroli Miasto Opole wnioskowało i otrzymało zgodę ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa na wydłużenie terminu rozpoczęcia realizacji inwestycji o 12 miesięcy, tj. do 10 sierpnia 2024 r. Zmiana ww. terminu wynikała z faktu, że nieruchomość<sup>18</sup>, na której miała być realizowana inwestycja, nie posiadała dostępu do odpowiedniej drogi dojazdowej. KZN wystąpił wprawdzie do Ministerstwa Obrony Narodowej o ustanowienie służebności przejazdu przez teren byłej strzelnicy, uzyskał jednak odpowiedź odmowną. Z uwagi na te okoliczności zainicjowany został proces zamiany gruntu przedmiotowej nieruchomości na nieruchomość znajdującą się w zasobie Miasta Opola, jednak do 10 sierpnia 2024 r. nie ukończono procesu zamiany.

(akta kontroli str. 6, 13-18, 169-264, 548-569, 1495-1531, 2352-2353)

3. Objęcie przez gminy – udziałowców SIM udziałów w nowotworzonej Spółce na podstawie art. 33l pkt 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa nastąpiło 29 listopada 2021 r. Zgodnie z przepisem przejściowym, tj. art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych<sup>19</sup>, w przypadku udziałów lub akcji społecznej inicjatywy mieszkaniowej objętych przez gminę przed dniem wejścia w życie tej ustawy, terminy, o których mowa w art. 33p ust. 1a i 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, biegną od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (od 10 sierpnia 2022 r.). Tym samym, rozpoczęcie realizacji usługi publicznej przez Spółkę powinno nastąpić nie później niż po upływie siedmiu lat od wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. do 10 sierpnia 2029 r. Ryzyko niedotrzymania terminu rozpoczęcia realizacji ww. usługi wystąpiło w szczególności przypadku planowanej inwestycji w Opolu, w której to lokalizacji na dzień kontroli NIK Spółka nie dysponowała tytułem prawnym do nieruchomości, na której inwestycja mogłaby być realizowana. Spółka nie nabyła również nieruchomości niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji na terenie gmin: Grodków, Lewin Brzeski i Niemodlin, zawarła jedynie z KZN porozumienia w sprawie udostępnienia gruntów dla potrzeb projektowych. Dla ww. inwestycji sporządzono koncepcję architektoniczną lub projekt budowlany.

Jak wyjaśnił Dyrektor ds. Technicznych i Inwestycji, rozpoczęcie realizacji przedsięwzięć budowy mieszkań i ich wynajmu w określonych terminach jest ściśle uzależnione od dwóch głównych czynników: wniesienia aportem nieruchomości do spółki oraz uzyskania finansowania w postaci IV filarów tj.: I-wsparcie z RFRM, II-wsparcie z Funduszu Dopłat, III-partycypacja przyszłych lokatorów w kosztach budowy, IV-finansowanie zwrotne. W wyjaśnieniach stwierdził również, że istnieje ryzyko braku rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia w Opolu, co wynika z przedłużającej się procedury zamiany gruntów między KZN a Miastem Opole. Wprawdzie Miasto Opole uzyskało zgodę na wydłużenie terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia o 12 miesięcy, to jednak – w opinii Spółki – termin ten jest niemożliwy do spełnienia, gdyż w związku z trwającą procedurą zamiany działek Miasto Opole nie wystąpiło o wsparcie ze środków RFRM i nie wniosło do Spółki środków przeznaczonych na realizację inwestycji. W wyjaśnieniach Dyrektor ds. Technicznych i inwestycji stwierdził również: Inwestycje w Gminach: Lewin Brzeski, Grodków, Niemodlin spółka jest w stanie zrealizować w określonych terminach pod warunkiem przekazania nieruchomości przez KZN aportem do spółki oraz uzyskania bezzwrotnego

<sup>18</sup> Znajdująca się w zasobie KZN.

<sup>19</sup> Dz.U. poz. 1561.

finansowania z RFRM oraz FD. Pozostałe inwestycje spółka jest w stanie zrealizować w określonych terminach pod warunkiem przyznania i bezzwłocznego przekazania środków finansowych z RFRM i FD.

Wskazując problemy związane z pozyskaniem preferencyjnych źródeł finansowania, Dyrektor ds. Technicznych i Inwestycji wyjaśnił: *Gminy będące Wspólnikami spółki pierwsze wnioski do RFRM składały w połowie 2022 roku. Wnioski te zostały jednak unieważnione i kolejna tura składania wniosków rozpoczęła się 1 marca 2023 r. W tym dniu wnioski zostały złożone ponownie, jednak środki zostały przekazane Gminom dopiero w lipcu i sierpniu 2023 r. Następnie Gminy przystąpiły do spełnienia procedur administracyjnych celem przekazania środków do spółki. Ostatecznie spółka otrzymała środki w październiku 2023 r., co od dnia ponownego złożenia wniosków do RFRM do ich przekazania do spółki trwało niemal osiem miesięcy. Zaznaczyć należy, iż wniosek Gminy Niemodlin (złożony 30 marca 2023 r.) został rozpatrzony pozytywnie, jednak wypłata środków została odroczone ze względu na brak funduszy w RFRM i do dnia dzisiejszego [2 lipca 2024 r.] Gmina Niemodlin nie otrzymała środków z RFRM. Wniosek o finansowanie z Funduszu Dopłat Gminy mogą złożyć dopiero po uzyskaniu ostatecznej decyzji pozwolenia na budowę (do uzyskania której niezbędne są środki RFRM). Wniosek złożony przez Gminę o wsparcie z FD jest rozpatrywany w przeciągu 60 dni, jednak nie jest to jednoznaczne z wypłatą środków (...).* W wyjaśnieniach wskazał także, że wnioski o udzielenie kredytu preferencyjnego mogą być składane do BGK tylko dwukrotnie w ciągu roku, ich rozpatrzenie trwa pół roku, a ostatecznie większość wniosków zostaje odrzucona ze względu na brak środków.

(akta kontroli str. 2184-2186, 2273-2276, 2363)

Ponadto analiza danych dotyczących stanu realizacji inwestycji mieszkaniowych z przyjętym w planem inwestycyjnym z 2022 r. wykazała m.in., że:

– w przypadku inwestycji w Brzegu koncepcję architektoniczną sporządzono z opóźnieniem w stosunku do planu inwestycyjnego, gdyż według ww. planu miała ona zostać sporządzona w I kwartale 2023 r., a została sporządzona w III kwartale 2023 r.; zasiedlenie budynku zaplanowano na I kwartał 2027 r. i nie zmieniono planów w tym zakresie;

– uzyskanie ostatecznego pozwolenia na budowę dla inwestycji w Grodkowie zaplanowano pierwotnie na III kwartał 2024 r., natomiast na dzień kontroli planowany termin to I kwartał 2025 r.; rozpoczęcie realizacji robót budowlanych według stanu na dzień kontroli zaplanowano w III kwartale 2025 r. (pierwotnie w II kwartale 2025 r.), a ich zakończenie - w IV kwartale 2026 r. (termin ten nie był zmieniany);

– w przypadku inwestycji w Niemodlinie skrócono czas przeznaczony na realizację inwestycji, gdyż pierwotne terminy rozpoczęcia realizacji robót budowlanych i uzyskania pozwolenia na użytkowanie określono odpowiednio na II kwartał 2025 r. i II kwartał 2027 r.; na dzień kontroli terminy te były określone odpowiednio na III kwartał 2025 r. i IV kwartał 2026 r.

(akta kontroli str. 6, 1495-1531)

Szczegółowym badaniem objęto inwestycję realizowaną na rzecz Gminy Nysa, polegającą na budowie budynku mieszkalnego przy ul. Orłąt Lwowskich w Nysie, obejmującego 342 mieszkania. Realizację tej inwestycji zaplanowano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>20</sup>. Według

<sup>20</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 195. Dalej: ustawa lex deweloper.

stanu na dzień kontroli<sup>21</sup> opracowany został wniosek w trybie ustawy lex deweloper<sup>22</sup>, w celu umożliwienia realizacji zabudowy wielorodzinnej wraz z opracowaniem koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, na podstawie którego Rada Miejska w Nysie wydała uchwałę LXXII/1061/23 z 26 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. Opracowana została również dokumentacja projektowa, niezbędna do uzyskania pozwolenia na budowę<sup>23</sup> oraz złożony wniosek o wydanie pozwolenia na budowę. Postanowieniem z 31 maja 2024 r. Starosta Nyski nałożył na SIM obowiązek usunięcia braków w dokumentacji załączonej do wniosku, w szczególności jej uzupełnienia o uzgodnienia z zarządcą infrastruktury kolejowej, znajdującej się w pobliżu projektowanych budynków. Zgodnie z zawartą pomiędzy Spółką a Gminą Nysa umową z 30 grudnia 2022 r. o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym rozpoczęcie inwestycji (tj. sporządzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu) powinno nastąpić w terminie do 10 sierpnia 2023 r. Projekt taki opracowano dopiero 19 kwietnia 2024 r., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wprowadzie w ramach przygotowania wniosku w trybie ustawy lex deweloper sporządzony został projekt zagospodarowania terenu<sup>24</sup>, to jednak nie spełniał on warunku określonego w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>25</sup>, tzn. nie został sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych.

Planowana wartość inwestycji wynosiła 150 000 tys. zł. Według stanu na dzień kontroli, źródła finansowania badanej inwestycji obejmowały dofinansowanie z RFRM w kwocie 15 000 tys. zł (10% wartości inwestycji, kwota uzyskana w sierpniu 2022 r.), środki z Funduszu Dopłat w wysokości 42 060,2 tys. zł (28%, pozyskanie tych środków zaplanowano na III kwartał 2024 r.), preferencyjny kredyt udzielony przez Bank Gospodarstwa Krajowego w kwocie 61 000 tys. zł (40,7%, pozyskanie środków zaplanowane na IV kwartał 2024 r.) oraz partycypację mieszkańców w łącznej kwocie 25 859,6 tys. zł (17,24%, planowane do pozyskania w IV kwartale 2024 r.). Inwestycja miała być realizowana na działce wniesionej aportem przez Krajowy Zasób Nieruchomości (której wartość stanowiła 4% wartości inwestycji). Wniosek kredytowy do BGK został złożony 30 marca 2023 r., a 30 stycznia 2024 r. uzyskał on pozytywną warunkową ocenę wiarygodności kredytowej. Realizacja inwestycji nie przebiegała zgodnie z harmonogramem ujętym w *Planie inwestycyjnym wraz ze strategią działalności SIM Opolskie*, w którym np. uzyskanie prawomocnego pozwolenia na budowę i podpisanie umowy kredytowej z BGK zaplanowano na I kwartał 2024 r. (do dnia kontroli – 15 czerwca 2024 r. – nie uzyskano pozwolenia na budowę i nie podpisano umowy kredytowej), a postępowanie przetargowe na wykonanie robót budowlanych zaplanowano na II kwartał 2024 r. (według informacji uzyskanych w trakcie kontroli wybór wykonawcy obecnie planowany jest na I kwartał 2025 r.; do ww. dnia kontroli nie wszczęto postępowania przetargowego).

(akta kontroli str. 5-6, 13-18, 323-354, 1966-2070)

4. Rada nadzorcza SIM została powołana 13 stycznia 2022 r. na podstawie oświadczeń wspólników, zgodnie z postanowieniami umowy Spółki i art. 215 § 2

<sup>21</sup> 18 czerwca 2024 r.

<sup>22</sup> Umowa z wykonawcą z 5 sierpnia 2022 r. nr 1/K/2022.

<sup>23</sup> Umowa z wykonawcą z 22 listopada 2023 r. nr 3/P/2023.

<sup>24</sup> Końcowy protokół odbioru dokumentacji z 8 maja 2023 r.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.

ustawy Kodeks spółek handlowych. Trzech członków Rady Nadzorczej powołał KZN oraz po jednym członku – wspólnie gminy: a) Nysa, Głucholazy i Niemodlin, b) Brzeg, Lewin Brzeski i Grodków, c) Kluczbork, Dobrodzień i Olesno oraz d) Opole, Prószków i Popielów. Żaden z przedstawicieli wspólników Spółki nie zgłaszał uwag w tym zakresie. Według stanu na 13 stycznia 2022 r. Rada Nadzorcza Spółki liczyła siedmiu członków. Powyższy podział odpowiadał udziałom poszczególnych wspólników w kapitale zakładowym Spółki w czasie powoływania członków Rady Nadzorczej, gdyż każda z gmin posiadała w tym czasie 6,9% udziałów (KZN posiadał 17,2% udziałów). Uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki SIM Opolskie sp.z o.o. w organizacji z 13 stycznia 2022 r. przyjęto Regulamin Rady Nadzorczej, w której określono kompetencje Rady, prawa i obowiązki jej członków, organizację i zasady wykonywania jej zadań, jak też zasady zwoływania posiedzeń i podejmowania uchwał Rady. Zgodnie z ww. regulaminem posiedzenia Rady Nadzorczej powinny odbywać się tak często, jak wymagało tego prawidłowe wykonywanie obowiązków tego organu, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał.

(akta kontroli str. 19-51)

Stosownie do § 15 Regulaminu Rady Nadzorczej oraz art. 221<sup>1</sup> § 7 ustawy Kodeks spółek handlowych, posiedzenia Rady Nadzorczej SIM były zwoływane nie rzadziej niż raz w każdym kwartale roku obrotowego. Rada sprawowała stały nadzór nad działalnością Spółki, głównie w ramach zwoływanych posiedzeń (nie korzystano z uprawnień określonych w regulaminie Rady Nadzorczej dotyczących powoływania zespołów, ekspertów i doradców). Zgodnie z art. 219 § 1, § 2, § 3 ust. 1 i 3 i § 4 ustawy Kodeks spółek handlowych Rada Nadzorcza SIM dokonywała oceny sprawozdania zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za kolejne lata obrotowe. Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki sporządził pisemne sprawozdania z działalności oraz z oceny sprawozdań Zarządu z działalności Spółki i sprawozdań finansowych za kolejne lata obrotowe działalności SIM.

Według sprawozdań Przewodniczącego Rady Nadzorczej, sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowe *są zgodne z księgami i dokumentami, a także spełniają wymogi przewidziane przepisami prawa*. Sprawozdania Zarządu z działalności oceniane były pozytywnie. Na posiedzeniach Rady, na których realizowano ww. działania obecnych było sześć z siedmiu jej członków (w 2023 r.) i wszyscy trzej członkowie Rady (w 2024 r.). Frekwencja na innych posiedzeniach Rady Nadzorczej wynosiła 100% (w czterech przypadkach) lub nieobecny był jeden jej członek (na pozostałych czterech posiedzeniach). Powodem nieobecności na posiedzeniu jednego z przedstawicieli wspólników były względy zdrowotne.

Rada Nadzorcza Spółki prowadziła działalność przede wszystkim w ramach posiedzeń tego organu, w trakcie których m.in. opiniowała projekty uchwał Zgromadzenia Wspólników. Według sprawozdań, *Przewodniczący Rady utrzymywał stały kontakt organizacyjny z Prezesem Zarządu*.

Na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>26</sup> oraz § 3 ust. 3 uchwały Nr 09/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 13 stycznia 2022 r. Rada Nadzorcza ustalała Prezesowi Zarządu Spółki wskaźniki określające wykonanie celów zarządczych, jak również wzory ich obliczania, oczekiwane poziomy wartości poszczególnych wskaźników (wartości referencyjne) oraz wagi

<sup>26</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.

do określenia udziału poszczególnych wskaźników w sumarycznej ocenie wykonania celów zarządczych, na podstawie których Rada Nadzorcza dokona oceny ich realizacji.

Na rok 2022 cele zarządcze<sup>27</sup>, odnoszące się wprost do realizacji inwestycji mieszkaniowych ze wsparciem ze środków RFRM obejmowały w szczególności: 1/ realizację aportu nieruchomości do Spółki przez gminy Głuchołazy i Olesno oraz KZN (nieruchomości w Brzegu i Dobrodzieniu), 2/ przeprowadzenie postępowania przetargowego na wykonanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej dla przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w gminach Brzeg, Głuchołazy, Nysa i Olesno oraz 3/ wykonanie koncepcji architektoniczno-budowlanej dla przedsięwzięć w gminach Nysa i Głuchołazy.

Cele w zakresie realizacji inwestycji mieszkaniowych określone na 2023 r.<sup>28</sup> obejmowały głównie: 1/ zawarcie umów powierzenia usług w ogólnym interesie gospodarczym z 10 gminami<sup>29</sup>, 2/ przygotowanie i złożenie wniosków kredytowych dla inwestycji realizowanych na terenie ośmiu gmin<sup>30</sup>, 3/ realizacja aportów nieruchomości do Spółki przez gminy Popielów, Prószków, Dobrodzień i Lewin Brzeski, 4/ wykonanie koncepcji architektoniczno-budowlanej dla przedsięwzięć realizowanych w sześciu gminach<sup>31</sup>, 5/ przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej dla zadań inwestycyjno-budowlanych w gminach Głuchołazy, Nysa i Lewin Brzeski oraz wykonanie takiej dokumentacji, 5/ wykonanie planu zagospodarowanie terenu dla inwestycji realizowanych na terenie 10 gmin<sup>32</sup>, 6/ wykonanie kosztorysów inwestorskich dla inwestycji realizowanych na terenie gmin Głuchołazy, Nysa i Olesno, 6/ wykonanie kosztorysów szacunkowych dla inwestycji realizowanych na terenie sześciu gmin<sup>33</sup>.

Na 2024 r. Prezesowi Zarządu określono w szczególności następujące cele: 1/ przygotowanie i złożenie wniosków kredytowych dla inwestycji realizowanych na terenie gmin Niemodlin i Lewin Brzeski, 2/ wsparcie gmin w procesie naboru wniosków o zawarcie umowy najmu poprzez sporządzenie projektu wzorcowej uchwały o kryteriach pierwszeństwa naboru, wniosku o zawarcie umowy najmu oraz dostarczenie informacji na temat kryteriów najmu lokali mieszkalnych w SIM (gminy Popielów, Prószków, Brzeg i Dobrodzień), 3/ przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla przedsięwzięć realizowanych w pięciu gminach<sup>34</sup>, 4/ wykonanie projektu budowlanego oraz złożenie wniosku o uzyskanie pozwolenia na budowę dla przedsięwzięć realizowanych w gminach Popielów, Prószków, Dobrodzień i Nysa, 5/ rozpoczęcie robót budowlanych w Głuchołazach, 6/ wykonanie 8-% zakresu robót budowlanych w Oleśnie.

(akta kontroli str. 46, 90, 94-168, 2364-2365)

<sup>27</sup> Określone w uchwale nr 4/III/ RN/2022 Rady Nadzorczej SIM Opolskie sp. z o.o. z 4 sierpnia 2022 r.

<sup>28</sup> Określone w uchwale nr 3/IV/ RN/2022 Rady Nadzorczej SIM Opolskie sp. z o.o. z 29 listopada 2022 r.

<sup>29</sup> Głuchołazy, Olesno, Nysa, Brzeg, Dobrodzień, Lewin Brzeski, Popielów, Prószków, Niemodlin i Opole.

<sup>30</sup> Głuchołazy, Olesno, Nysa, Brzeg, Dobrodzień, Lewin Brzeski, Popielów i Prószków.

<sup>31</sup> Brzeg, Dobrodzień, Grodków, Kluczbork, Popielów i Prószków.

<sup>32</sup> Głuchołazy, Olesno, Nysa, Brzeg, Dobrodzień, Lewin Brzeski, Popielów, Prószków, Niemodlin i Opole.

<sup>33</sup> Brzeg, Dobrodzień, Grodków, Kluczbork, Popielów i Prószków.

<sup>34</sup> Popielów, Prószków, Dobrodzień, Brzeg i Kluczbork.

Zgodnie z postanowieniami umowy Spółki jej zarząd składał się z jednego członka (Prezesa) powoływanego na trzyletnią kadencję. Regulamin postępowania kwalifikacyjnego w sprawie wyboru Prezesa Zarządu Spółki został przyjęty uchwałą nr 1/I/RN/2022 Rady Nadzorczej spółki SIM Opolskie sp. z o.o. w organizacji z 13 stycznia 2022 r., a określony w nim sposób przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego polegał na sprawdzeniu, czy kandydat może zostać powołany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i uchwałami Zgromadzenia Wspólników, złożeniu przez kandydata oświadczenia o spełnianiu niezbędnych wymagań oraz przeprowadzeniu rozmowy kwalifikacyjnej z kandydatem wskazanym przez Zgromadzenie Wspólników, zmierzającej do jego merytorycznej oceny. Prezes Zarządu SIM został powołany uchwałą Rady Nadzorczej z 29 kwietnia 2022 r.<sup>35</sup> głosami wszystkich członków Rady, po przeprowadzeniu postępowania zgodnie z ww. wymogami.

(akta kontroli str. 52-53, 66)

Wynagrodzenie Prezesa Zarządu Spółki składało się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, oraz z części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy. Zgodnie z uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników<sup>36</sup> miesięczne wynagrodzenie stałe powinno zawierać się w przedziale kwotowym od jednokrotności do trzyipółkrotności podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Rada Nadzorcza Spółki została upoważniona do określania kwotowo wynagrodzenia stałego. Uchwałą nr 3/II/RN/2022 Rady Nadzorczej spółki SIM Opolskie w organizacji z dnia 29 kwietnia 2022 r. ustalono wynagrodzenie stałe Prezesa w kwocie 15 413,23 zł brutto miesięcznie, tj. jako równowartość trzyipółkrotności podstawy wymiaru, którą stanowiła ogłoszona przez Prezesa GUS kwota przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. (4 403,78 zł). Ustalenie wysokości części stałej wynagrodzenia Prezesa Zarządu w kwocie wyższej niż wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami uzasadniono faktem, że Spółka jest podmiotem nowoutworzonym, przedmiotem jej działalności jest budowa i najem lokali mieszkalnych, a w chwili zawiązania Spółki jej kapitał zakładowy wynosił 43 478,7 tys. zł. Zgodnie z pisemnym uzasadnieniem, zakres realizowanych inwestycji wielkość planowanego zasobu mieszkaniowego Spółki stanowiły podstawę podwyższenia wynagrodzenia w części stałej w stosunku do ww. regulacji, co odpowiadało treści art. 4 ust. 3 pkt 2 i pkt 5 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Część zmienna wynagrodzenia Prezesa była uzależniona od poziomu realizacji celów zarządczych i nie mogła przekroczyć 50% wynagrodzenia stałego w poprzednim roku obrotowym. Określonym przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników celem zarządczym była realizacja planów strategicznych Spółki, a do opracowania celów szczegółowych, wag oraz obiektywnych i mierzalnych kryteriów (wskaźników) ich realizacji i rozliczania upoważniono Radę Nadzorczą. Szczegółowe cele zarządcze określone dla Prezesa Zarządu na poszczególne lata obrotowe zostały opisane na str. 11-12 niniejszego wystąpienia. Zarówno ustalone cele zarządcze, wagi i kryteria były obiektywne i związane z prawidłową realizacją przedsięwzięć mających na celu uzyskanie mieszkań w formule SIM.

---

<sup>35</sup> Nr 2/II/RN/2022.

<sup>36</sup> Nr 09/2022 z 13 stycznia 2022 r.

W uchwale w sprawie wynagrodzeń członków Zarządu Spółki przewidziano możliwość przyznania odprawy w wysokości nie wyższej niż trzykrotność części stałej wynagrodzenia, pod warunkiem pełnienia przez członka Zarządu tej funkcji przez okres co najmniej 12 miesięcy przed rozwiązaniem umowy o świadczenie usług zarządzania (z wyjątkiem rozwiązania umowy spowodowanego naruszeniem jej postanowień).

(akta kontroli str. 90-94, 1204-1207)

W umowie o świadczenie usług zarządzania, zawartej z Prezesem Zarządu 4 sierpnia 2022 r., określono jego uprawnienia do korzystania z urządzeń technicznych, takich jak samochód, telefon komórkowy z opłaconym przez Spółkę abonamentem i komputer przenośny z niezbędnym dodatkowym wyposażeniem, jak również do korzystania z pomieszczeń Spółki oraz z karty debetowej, z możliwością jej wykorzystywania w celu pokrycia kosztów realizacji przedmiotu umowy do wysokości 4 tys. zł miesięcznie. W uchwale w sprawie ustalenia zasad wynagrodzeń członków zarządu Spółki postanowiono, że zapisy w ww. zakresie będzie zawierać umowa. Określono w niej także wysokość należnej Prezesowi Zarządu odprawy.

(akta kontroli str. 67-81, 90-93)

Zasady wynagradzania członków Rady Nadzorczej zostały określone w uchwale nr 07/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki SIM Opolskie sp. z o.o. w organizacji z dnia 13 stycznia 2022 r. Wynagrodzenie Przewodniczącego Rady Nadzorczej ustalono w wysokości 0,55 podstawy wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, a wynagrodzenie pozostałych członków Rady - w wysokości 0,5 podstawy wymiaru. Od 1 stycznia 2024 r. wysokość ww. wynagrodzeń określono kwotowo, odpowiednio na 2 422,08 zł i 2 201,89 zł.

(akta kontroli str. 82-89)

Posiedzenia Zgromadzenia Wspólników SIM w przedmiocie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania zarządu z działalności spółki, sprawozdania finansowego oraz udzielenia członkom organów Spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków odbyły się 13 czerwca 2023 r. oraz 18 czerwca 2024 r. W zgromadzeniach tych wzięli przedstawiciele udziałowców reprezentujący 100% udziałów w kapitale zakładowym Spółki. Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników zatwierdziło ww. sprawozdania za 2022 r. oraz udzieliło absolutorium członkom organów Spółki z wykonania obowiązków w tym roku obrotowym. Nie zatwierdzono natomiast sprawozdania finansowego i sprawozdania Zarządu z działalności Spółki za 2023 r., jak też nie udzielono absolutorium Prezesowi Zarządu oraz żadnemu z ośmiu członków Rady Nadzorczej (w protokole Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nie podano przyczyn takiego stanu).

Na podstawie pełnomocnictw z 12 kwietnia 2024 r. przedstawiciele KZN przeprowadzili w Spółce kontrolę kosztów działalności w 2023 r., w tym zasadności poniesionych wydatków oraz działalności inwestycyjnej SIM. Zastrzeżenia sformułowane w sprawozdaniu z ww. kontroli dotyczyły w szczególności racjonalności wydatkowania środków na usługi reklamowe, marketingowe i informacyjne oraz trybu zawarcia umów o świadczenie usług reklamowych, nabywania samochodów służbowych, usług doradczych, hotelowych oraz cateringu. KZN zwrócił także uwagę, że przedstawiciele Spółki



przekazywali w trakcie kontroli niekompletne informacje (dotyczące np. wydatków na usługi prawne i marketingowe).

Ponadto, w okresie objętym kontrolą pracownicy KZN zwracali się do Spółki o udzielenie informacji o planowanych i realizowanych inwestycjach, dotyczących m.in. liczby zaprojektowanych lokali mieszkalnych, szacowanego kosztu budowy 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkalnej, terminów realizacji, jak też danych finansowych Spółki.

(akta kontroli str. 1023-1025, 2550-2579, 2622-2639)

5. W wyniku odwołania<sup>37</sup> trzech członków Rady Nadzorczej Spółki przez KZN i niepowołania w to miejsce nowych osób, według stanu na 30 marca 2024 r. Rada Nadzorcza liczyła czterech członków. Następnie oświadczenia o rezygnacji złożyło dwóch przedstawicieli gmin<sup>38</sup>. Według stanu na zakończenie kontroli NIK (wrzesień 2024 r.), po uzupełnieniu składu Rady Nadzorczej Spółki, organ ten liczył pięciu członków.

Burmistrzowie gmin - wspólników Spółki, którzy powołali członków Rady Nadzorczej, złożyli oświadczenia, że wskazane przez nich osoby spełniają wymogi określone przepisami prawa, mającymi zastosowanie w przypadku powołania członków rady nadzorczej spółki z udziałem gminy. Wszystkie wskazane osoby<sup>39</sup> posiadały wykształcenie wyższe, co najmniej pięcioletni okres zatrudnienia<sup>40</sup> i nie pozostawały z SIM w stosunku pracy ani nie świadczyli pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego stosunku prawnego. Przedstawiciele poszczególnych gmin w radzie nadzorczej SIM posiadali tytuł zawodowy radcy prawnego lub ukończyli studia podyplomowe Master of Business Administration. Przedstawiciel gmin: Opole, Popielów i Prószków posiadał tytuł inżyniera oraz doświadczenie zawodowe w zakresie zarządzania jednostkami i projektami związanymi z budową centrów badawczych. Przedstawiciel gmin: Brzeg, Lewin Brzeski i Grodków posiadał doświadczenie na stanowiskach zastępców burmistrzów Niemodlina i Brzegu - w ramach obu funkcji sprawował nadzór nad jednostkami odpowiedzialnymi m.in. za mieszkalnictwo. Przedstawiciel gmin: Olesno, Kluczbork i Dobrodzień zajmował się obsługą prawną przedsiębiorstw budowlanych i deweloperów oraz jednostek sektora finansów publicznych w zakresie inwestycji budowlanych, natomiast przedstawiciel gmin: Nysa, Głucholazy i Niemodlin od grudnia 2014 r. pełnił funkcję Zastępcy Burmistrza Nysy, sprawując nadzór nad planowaniem przestrzennym i sprawami mieszkaniowymi gminy.

(akta kontroli str. 9, 30-41)

6. Wymogi, jakie powinien spełniać członek zarządu Spółki, określono w uchwale Nr 08/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki SIM Opolskie sp. z o.o. w organizacji z 13 stycznia 2022 r. W uchwale tej wskazano wymagania wobec kandydata na członka organu zarządzającego wynikające z art. 22 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, tzn. członkiem zarządu SIM mogła zostać osoba, która spełniała łącznie następujące warunki: posiadała wykształcenie wyższe lub wyższe uzyskane za granicą, a uznane w RP na podstawie przepisów odrębnych, posiadała co najmniej pięcioletni okres zatrudnienia, m in. na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru lub

<sup>37</sup> Na podstawie oświadczeń Prezesa KZN z 24 listopada 2023 r. i z 23 stycznia 2024 r.

<sup>38</sup> 30 kwietnia i 29 maja 2024 r.

<sup>39</sup> Według stanu na 31 marca 2024 r.

<sup>40</sup> Na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, lub świadczenia usług na podstawie innej umowy lub wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek.

mianowania, posiadała co najmniej trzyletnie doświadczenie na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych albo wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz spełniała inne wymogi określone w przepisach odrębnych, w szczególności nie naruszała ograniczeń lub zakazów zajmowania stanowiska członka organu zarządzającego w spółkach handlowych. W ww. uchwale zawarto również warunki wykluczające kandydata na członka zarządu, taki jak np. pełnienie funkcji społecznego współpracownika, czy też zatrudnienie w biurze poselskim. Prezes zarządu Spółki (jedyne członek zarządu) spełniał warunki określone we wskazanej uchwale Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, m.in. posiadał wykształcenie wyższe w zakresie zarządzania i marketingu, w latach 1998-2014 r. pełnił funkcję Burmistrza Gminy Paczków, od stycznia 2019 r. do kwietnia 2022 r. – funkcję Prezesa Zarządu Projekt Muncypalny Nysa SIM sp. z o.o., a od grudnia 2015 r. i w trakcie kontroli NIK – Prezesa Zarządu Agencji Rozwoju Nysy Sp. z o.o. Na potwierdzenie warunku neutralności działania, zgodnie z którym, aktywność społeczna lub zarobkowa kandydata na członka zarządu spółki nie może rodzić konfliktu interesów wobec działalności spółki (określonego w art. 22 pkt 2 lit. e ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym) Prezes Zarządu przedstawił stosowne oświadczenie.

(akta kontroli str. 8, 52-65)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W SIM nie zapewniono, aby rozpoczęcie realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych służących realizacji usług najmu lokali mieszkalnych w pięciu<sup>41</sup> z sześciu gmin objętych badaniem, nastąpiło do 10 sierpnia 2023 r., tj. w terminie określonym w zawartych pomiędzy Spółką a tymi gminami umowach o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym.

Zgodnie z postanowieniami ww. umów, jak też art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej jest w rozumieniu przywoływanego przepisu sporządzenie dotyczącego realizacji tego przedsięwzięcia projektu zagospodarowania działki lub terenu, a w przypadku gdy do jego realizacji nie jest wymagana decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie - podjęcie innego działania zmierzającego do rozpoczęcia realizacji usługi publicznej. Z art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane wynika natomiast, że projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien być sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii.

Dla badanych inwestycji, do 10 sierpnia 2023 r. zostały sporządzone koncepcje architektoniczne, zawierające koncepcje projektów zagospodarowania terenu, jednak te ostatnie nie zostały sporządzone na mapach do celów projektowych, zdefiniowanych w art. 3 pkt 14a ustawy Prawo budowlane w związku z art. 2 pkt 7a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>42</sup>.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 33pa ust. 1 pkt 3 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, w przypadku niedotrzymania wynikającego z umowy terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej,

<sup>41</sup> Brzeg, Kluczbork, Niemodlin, Nysa i Popielów.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.

o której mowa w art. 33p ust. 1 tej ustawy, gmina będąca stroną umowy jest obowiązana wystąpić o umorzenie udziałów w SIM objętych z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l. Środki uzyskane przez gminę w związku z umorzeniem udziałów podlegają: a) zwrotowi, wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi od dnia ich uzyskania do dnia ich zwrotu, na rachunek RFRM, a w przypadku jego zlikwidowania - na rachunek Funduszu Dopłat albo b) przeznaczeniu, w terminie 3 lat od dnia ich uzyskania, na realizację przez tę gminę przedsięwzięcia, o którym mowa w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.

(akta kontroli str. 10-18, 2305-2306)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *W nomenklaturze procesu inwestycyjno-budowlanego Projekt Zagospodarowania Terenu występuje nie tylko jako element projektu Budowlanego, lecz służy na wszystkich etapach poprzedzających etap docelowy jakim jest uzyskanie pozwolenia na budowę i realizację inwestycji. Jest wymagany opracowaniem projektowym do następujących dokumentów na bazie których można się starać o pozwolenie na budowę i bez przygotowania których realizacja większych inwestycji nie mogła by się odbyć:*

- *uzyskanie Warunków Zabudowy w przypadku braku Miejscowego Planu Zagospodarowania Terenu – projekt zagospodarowania terenu planowanej zabudowy należy wykonać na mapie zasadniczej w skali 1:500 lub 1:1000 pobranej z ośrodka geodezyjnego.*

- *ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej na danym terenie (Lex Deweloper) – w przypadku terenów na których MPZP nie są zgodne z planowanym rodzajem inwestycji. Głównym załącznikiem jest koncepcja urbanistyczno-architektoniczna w ramach której sporządza się Projekt Zagospodarowania Terenu na którym zaznaczone są wymagane elementy takie jak planowana zabudowa, infrastruktura techniczna, układ komunikacyjny – zgodnie z ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących – rozdział 2 art. 6 i art. 7. (...) Ponadto Projekt Zagospodarowania Terenu, jako element niezbędny, wymagany jest do:*

- *uzyskania warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej, gazowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, elektroenergetycznej do gestorów sieci. Bez planu sytuacyjnego/projektu zagospodarowania terenu z istniejącą i planowaną zabudową sporządzonego na aktualnej mapie zasadniczej nie otrzymamy ani zapewnienia ani warunków technicznych przyłączenia wymagane do dokumentów wskazanych powyżej.*

- *uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – w przypadku dużych inwestycji mieszkaniowych których realizacja może oddziaływać na środowisko. Projekt Zagospodarowania Terenu jest wymagany celem określenia zakresu oddziaływania inwestycji na teren objęty opracowaniem oraz tereny sąsiednie.*

*Mając powyższe na uwadze poszczególne Projekty Zagospodarowania Terenu dla planowanych inwestycji w Brzegu, Kluczborku, Niemodlinie, Nysie i Popielowie zostały przez tut. Spółkę zlecone i sporządzone w wymaganym terminie ustawowym (jako rozpoczęcie realizacji usługi publicznej). Jednak, w związku z wczesnym etapem każdej inwestycji, w/w Projekt dla każdej inwestycji służy do innych celów.*

*W Nysie projekt PZT służy posłużyć do określenia zakresu Lex Deweloper oraz do ustalenia, czy wymagana jest decyzja środowiskowa. W Brzegu również posłużył jako załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, określił etapowanie Inwestycji oraz umożliwił podział działki usługowej i wydzielenie terenu nie ujętego w opracowaniu. W Kluczborku PZT miał na celu określenie etapowania Inwestycji*

oraz posłużył jako wytyczna do zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Terenu który aktualnie był procedowany przez Gminę. Zapisy pierwotnego MPZP uniemożliwiały podział działki i realizację Inwestycji w zakresie uzgodnionym z Gminą. W Niemodlinie PZT był sporządzony na potrzeby określenia ilości planowanych mieszkań oraz czy Inwestycja może być zrealizowana na działce planowanej do przekazania przez KZN na rzecz Spółki. Do chwili obecnej takiego aportu nie zrobiono przez co Spółka nie jest właścicielem gruntu i nie dysponuje nieruchomością na cele budowlane, a co za tym idzie nie rozpoczęto kolejnego etapu w procesie inwestycyjnym jakim jest PB. W Popielowie Projekt Zagospodarowania Terenu był sporządzony na potrzeby Gminy jako wspólnika który chciał mieć duży wpływ na rodzaj i ilość zabudowy. Jest to jedyna gmina gdzie zabudowa będzie realizowana w formie budynków mieszkalnych jednorodzinnych szeregowych a nie wielorodzinnych. Każdorazowo również powyższe projekty służyły do uzyskania warunków przyłączeniowych od gestorów sieci oraz jako jeden z załączników do przetargów na projekty budowlane wymagane do uzyskania pozwolenia na budowę. Odnosząc się do przytoczonego punktu ustawy Prawo Budowlane (art. 34 ust. 3 pkt 1) dotyczącego zakresu projektu budowlanego, w tym wymogów dotyczących projektu zagospodarowania działki lub terenu sporządzonego na aktualnej mapie do celów projektowych należy zauważyć że Mapa Do Celów Projektowych jest wymagana tylko i wyłącznie w momencie wystąpienia z wnioskiem o Pozwolenia na Budowę co jest formą finalizacji etapu projektowego w procesie inwestycyjno-budowlanym. (...) Żadna z wymienionych Inwestycji nie była na tyle zaawansowana, aby występować o pozwolenie na budowę (...).

(akta kontroli str. 2155-2157)

Zdaniem NIK, konstrukcja przywołanego przepisu art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, w którym ustawodawca odniósł się do projektu zagospodarowania działki lub terenu w kontekście decyzji o pozwoleniu na budowę, jednoznacznie świadczy o intencji ustawodawcy, aby rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego było równoznaczne ze sporządzeniem projektu zagospodarowania działki lub terenu w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane. Dodatkowo, w żadnym z aktów prawnych, regulujących kwestie, o których mowa w cytowanych powyżej wyjaśnieniach, nie zobowiązano inwestora do sporządzenia „projektu zagospodarowania działki lub terenu”. W szczególności w ustawie lex deweloper wnioskodawcę zobowiązano do opracowania koncepcji urbanistyczno-architektonicznej z załączoną wizualizacją proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzoną w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią osobom nieposiadającym wiedzy specjalistycznej.

2. W sześciu objętych badaniem umowach<sup>43</sup> o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym, zawartych pomiędzy Spółką a gminami Brzeg<sup>44</sup>, Kluczbork<sup>45</sup>, Niemodlin<sup>46</sup>, Nysa<sup>47</sup>, Opole<sup>48</sup> i Popielów<sup>49</sup>, zawartych w imieniu Spółki przez Prezesa Zarządu, nie określono terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej, tj. terminu rozpoczęcia eksploatacji na zasadach najmu lokali

<sup>43</sup> 100% umów podlegających szczegółowemu badaniu.

<sup>44</sup> Umowa z 22 grudnia 2022 r.

<sup>45</sup> Umowa z 19 grudnia 2022 r.

<sup>46</sup> Umowa z 2 lutego 2023 r.

<sup>47</sup> Umowa z 30 grudnia 2022 r.

<sup>48</sup> Umowa z 6 lutego 2023 r.

<sup>49</sup> Umowa z 3 listopada 2022 r.

mieszkalnych, będących przedmiotem inwestycji Spółki. Stanowiło to naruszenie art. 33p ust. 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, zgodnie z którym rodzaj, planowany termin rozpoczęcia i okres realizacji usługi publicznej oraz planowany termin rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji tej usługi określa umowa gminy z SIM.

Powyższe wynikało z błędnego uznania, iż świadczenie ww. usług obejmuje również etap realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, służącego realizacji usługi publicznej. Tymczasem z przepisu art. 33p ust. 1b ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa wynika, że realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia ma dopiero służyć realizacji usługi publicznej. W przepisach przywołanej ustawy odmiennie zostały też określone maksymalne terminy rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego i realizacji usługi publicznej - pierwszy na 12 miesięcy od dnia objęcia udziałów lub akcji SIM z wykorzystaniem wsparcia z RFRM, a drugi na 5 lub 7 lat od objęcia udziałów lub akcji z wykorzystaniem ww. wsparcia. W wyniku niewłaściwie zdefiniowanego pojęcia *usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym* w §5 ust. 2 umowy wskazano, że *powierzenie [Spółce SIM Opolskie] usług w ogólnym interesie gospodarczym następuje na okres 73 lat, licząc od dnia założenia SIM, tj. od 2 listopada 2021 r., tj. począwszy od dnia założenia tej Spółki.*

Brak określenia w badanych umowach terminu rozpoczęcia realizacji usługi publicznej, tj. terminu eksploatacji na zasadach najmu wybudowanych domów mieszkalnych, powodował, że umowy w tym zakresie nie zostały zawarte. Zgodnie natomiast z art. 33pa ust. 1 pkt 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, niedopełnienie obowiązku zawarcia umowy, o której mowa w art. 33p ust. 2 tej ustawy, stanowi przesłankę do wystąpienia przez gminę o umorzenie udziałów objętych z wykorzystaniem wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

(akta kontroli str. 169-264)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Art. 33p ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa stanowi, że objęcie udziałów lub akcji SIM, z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l, stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej, dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Analiza przepisów i orzecznictwa UE we wskazanym zakresie jednoznacznie potwierdza, że usługą publiczną (UOIG) jest budownictwo mieszkaniowe na cele socjalne. Pod pojęciem tym należy rozumieć realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego, którego celem jest budowa mieszkań, które następnie zostaną przeznaczone dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mają wystarczających środków na nabycie mieszkań na wolnym rynku, a jednocześnie osiągane przychody powodują, że nie mogą otrzymać również mieszkań socjalnych. Powyższa kwestia nie budziła żadnych wątpliwości przed nowelizacją ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, która weszła w życie 10.08.2022. Należy zauważyć, że wzór umowy powierzenia był przygotowywany przed wejściem w życie przedmiotowej nowelizacji. Przedsięwzięcie inwestycyjno budowlane rozumiane było jako etap usługi publicznej powierzonej do realizacji, której kolejnym etapem był najem. (...) Wskazana nowelizacja dodała do art. 33p, ust. 1b, w którym zawarto twierdzenie „rozpoczęcie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub innego przedsięwzięcia służącego realizacji usługi publicznej”. Wykładnia językowa tego przepisu prowadzi do wniosku,*

że realizacja przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego nie stanowi usługi publicznej. W naszej ocenie taka wykładnia nie jest zgodna z intencją ustawodawcy i właściwa tu będzie wykładnia celowościowa i systemowa, która prowadzi do wniosku, że skoro SIM jest powołana jako spółka jedynie w celu budowania domów mieszkalnych i ich eksploatacji na zasadach najmu, to jako okres realizacji świadczenia usługi publicznej należy uznać moment zawięzania spółki aż do końca terminu amortyzacji budynku. Wskazuje na to choćby literalne brzmienie art. 33p ust. 1, zgodnie z którym już objęcie udziałów, które ma miejsce w okresie zawarcia umowy spółki stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej. Przy czym należy tu wskazać, że realizacja usługi publicznej składa się z dwóch etapów: przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz najmu lokali. Za powyższą wykładnią przemawia szereg argumentów, należy także zauważyć, że Ministerstwo Rozwoju i Technologii opowiadało się w dacie tworzenia wzoru za jak najszerzą interpretacją pojęcia usługi publicznej.

(akta kontroli str. 2188, 2194-2195)

Zdaniem NIK powyższa interpretacja jest błędna. Ww. umowy zawarte zostały po zmianie przepisów ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, w związku z czym nastąpiło jednoznaczne rozróźnienie pojęć usługi publicznej oraz przedsięwzięcia służącego realizacji takiej usługi.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Spółce w sposób prawidłowy określono zasady wyboru członków Zarządu oraz Rady Nadzorczej, a wybrane osoby spełniały wymagane warunki. Zgromadzeniu wspólników zapewniono możliwość realizowania obligatoryjnych zadań tego organu. Prawidłowo określono też zasad wynagradzania członków Zarządu i Rady Nadzorczej. Zastrzeżenia NIK dotyczą opóźnień w realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz nieprzekazania pięciu z sześciu badanych gmin informacji niezbędnych do przedłużenia terminu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięć wspartej środkami RFRM. Ponadto w zawartych z gminami umowach o świadczenie usług w ogólnym interesie społecznym nie wskazywano terminu rozpoczęcia eksploatacji na zasadach najmu lokali mieszkalnych, będących przedmiotem inwestycji Spółki.

#### OBSZAR

## **2. Wydatkowanie środków na realizację przedsięwzięć mieszkaniowych wspartych z Funduszu oraz gospodarowanie zasobami i mieniem Spółki**

#### Opis stanu faktycznego

1. Łączna zaplanowana wartość (koszt) inwestycji przewidzianych do realizacji przez SIM wynosiła 684 500 tys. zł. 8,1% wskazanej kwoty (55 200 tys. zł) stanowiło wsparcie uzyskane przez gminy z RFRM na realizację tych inwestycji. Źródła finansowania tych inwestycji obejmowały: środki RFRM (68 450 tys. zł, tj. 10%), dofinansowanie z Funduszu Dopłat (197 675,7 tys. zł, tj. 28,9%), aporty wspólników (33 628,9 tys. zł, tj. 4,9%), preferencyjny kredyt BGK (242 882,7 tys. zł, tj. 35,5%) oraz partycypacje mieszkańców (147 194,8 tys. zł, tj. 21,5%). W okresie objętym kontrolą na realizację ww. przedsięwzięć wydatkowano łącznie 3 349,5 tys. zł<sup>50</sup>. W wyniku realizacji inwestycji zaplanowano wybudowanie 1 389 lokali mieszkalnych<sup>51</sup>.

(akta kontroli str. 5)

<sup>50</sup> Z tego w 2022 r. wydatkowano 120,3 tys. zł, w 2023 r. – 807,7 tys. zł i w 2024 r. - 2 421,5 tys. zł.

<sup>51</sup> Z tego 14 w 2024 r., 50 w 2025 r., 1 159 w 2026 r. i 165 w 2027 r.

2. Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania o udzielenie zamówień publicznych związanych z realizacją przedsięwzięć mieszkaniowych na rzecz Gminy Nysa. Postępowanie pn. *Opracowanie wniosku w trybie specustawy mieszkaniowej w celu umożliwienia realizacji zabudowy wielorodzinnej wraz z opracowaniem koncepcji urbanistyczno-architektonicznej kompleksu budynków w Nysie przy ul. Orłąt Lwowskich* wszczęto 1 lipca 2022 r. i przeprowadzono w trybie podstawowym, określonym w art. 275 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, natomiast postępowanie pn. *Opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej i kosztorysowej z usługami towarzyszącymi – kompleks budynków wielorodzinnych w miejscowości Nysa przy ul. Orłąt Lwowskich* wszczęto 19 czerwca 2023 r. i przeprowadzono w trybie negocjacji z ogłoszeniem. Prowadząc ww. postępowania, zamawiający dopełnił obowiązków określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych, w szczególności zamieszczał wymagane ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Ogłoszenia te, jak i specyfikacja warunków zamówienia oraz opis potrzeb i wymagań zawierały wszystkie wymagane elementy. Zamawiający każdorazowo w sposób prawidłowy określił rodzaj zamówienia publicznego i zastosował właściwe przepisy dotyczące danego rodzaju zamówienia. Powołano komisje przetargowe, których członkowie złożyli wymagane oświadczenia. Przedmioty obu zamówień określone zostały zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów o zamówieniach publicznych. Zamawiający prawidłowo wyznaczał termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, ofert i ofert wstępnych. W postępowaniu, którego przedmiotem było opracowanie dokumentacji projektowej i kosztorysowej z usługami towarzyszącymi, wykonawca złożył odwołanie z dnia 16 października 2023 r., w którym zarzucił zamawiającemu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez zaniechanie czynności odrzucenia jednej z ofert oraz – względnie – art. 128 ust. 1 ww. ustawy poprzez zaniechanie czynności wezwania tego samego wykonawcy do poprawienia wykazu wykonanych usług oraz uzupełnienia dowodów określających, czy te usługi zostały wykonane należycie. W wyniku uwzględnienia przez zamawiającego całości przedstawionych zarzutów, w dniu 27 października 2023 r. Krajowa Izba Odwoławcza umorzyła prowadzone postępowanie. We wszystkich przypadkach wybrano najkorzystniejszą ofertę. Po zawarciu umów ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zostały opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych. W wyniku realizacji umów, do czerwca 2024 r. Spółka poniosła wydatki w wysokości 651,4 tys. zł. W kontrolowanych umowach interesy zamawiającego były należycie zabezpieczone na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

(akta kontroli str. 371-533)

3. Strata SIM za 2022 r. wyniosła 536,5 tys. zł, natomiast na koniec 2023 r. Spółka osiągnęła zysk netto w wysokości 914,6 tys. zł. Najwyższe pozycje w kosztach ogółem Spółki w obu ww. okresach stanowiły wynagrodzenia (odpowiednio 569,7 tys. zł – 31,6% kosztów ogółem i 981,5 tys. zł – 32,3% takich kosztów). Znaczny udział w kosztach ogółem stanowiły podatki i opłaty (odpowiednio 440,6 tys. zł, tj. 24,5% i 491,9 tys. zł, tj. 16,2%), usługi obce (373,8 tys. zł, tj. 20,7% i 562,7 tys. zł, tj. 18,5%) oraz pozostałe koszty rodzajowe (89,9 tys. zł, tj. 5% i 388 tys. zł<sup>52</sup>, tj. 12,8%). Na zmianę wartości wyniku pomiędzy wskazanymi latami działalności Spółki wpływ miało w szczególności uzyskanie w 2023 r.

<sup>52</sup> W tym koszty reprezentacji i reklamy w wysokości 303 tys. zł.

odsetek w wysokości 4 013,4 tys. zł, głównie z lokat oraz z pożyczek udzielonych Agencji Rozwoju Nysy Sp. z o.o.

Wartość aktywów trwałych Spółki na koniec 2022 r. stanowiła 20 100,3 tys. zł (w tym środki trwałe o wartości 19 074,6 tys. zł i środki trwałe w budowie o wartości 983,6 tys. zł), a na koniec 2023 r. 44 566,8 tys. zł. (środki trwałe - 40 663,1 tys. zł, środki trwałe w budowie - 3 869,6 tys. zł)<sup>53</sup>. Wartość aktywów obrotowych na koniec wymienionych lat wynosiła odpowiednio 50 906 tys. zł i 88 663,7 tys. zł, z czego inwestycje krótkoterminowe stanowiły 50 814,8 tys. zł i 88 663,7 tys. zł. Na inwestycje te składały się głównie inne środki pieniężne. Na koniec 2022 i 2023 r. ich wartość wyniosła 49 545,3 tys. zł i 85 052,9 tys. zł. Wartość wskaźnika rentowności aktywów SIM<sup>54</sup> na koniec 2023 r. była równa wartości wskaźnika rentowności kapitałów własnych<sup>55</sup> i wynosiła 0,0069.

Zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>56</sup> roczne sprawozdania finansowe Spółki za okres od 29 listopada 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. oraz za 2023 r. nie podlegały obowiązkowi badania przez biegłego rewidenta. Sprawozdania finansowe Spółki zostały przekazane do KRS.

(akta kontroli str. 94-108, 117-130, 265-313, 1137-1139)

4. W okresie objętym kontrolą łączne koszty wynagrodzenia Prezesa Zarządu wyniosły 402,3 tys. zł<sup>57</sup>, co stanowiło 18% łącznej sumy kosztów wynagrodzeń (Zarządu, Rady Nadzorczej i pracowników zatrudnionych w SIM). Łączne koszty wynagrodzeń członków Rady Nadzorczej wyniosły 273,6 tys. zł<sup>58</sup> i stanowiły 12% ww. sumy kosztów wynagrodzeń członków organów i osób zatrudnionych w SIM. Prezesowi Zarządu wypłacono wynagrodzenia zgodnie z regulacjami wewnętrznymi obowiązującymi w SIM, jak również w wysokości wynikającej z obowiązujących przepisów prawa, z uwzględnieniem tzw. ustaw okołobudżetowych. Podstawę wymiaru tego wynagrodzenia stanowiło przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r., tj. 4 403,78 zł<sup>59</sup>. Obliczenie i wypłata Prezesowi Zarządu SIM wynagrodzenia w kwocie podwyższonej, na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, zwiększyło wydatki SIM (w porównaniu do wynagrodzenia obliczonego na podstawie art. 4 ust. 2 tej ustawy) o 2 201,89 zł miesięcznie. W okresie objętym kontrolą wysokość części stałej wynagrodzenia miesięcznego Prezesa Zarządu nie ulegała zmianom.

Począwszy od czerwca 2022 r. członkom Rady Nadzorczej SIM wypłacono wynagrodzenie w prawidłowej wysokości. W okresie od stycznia do maja 2022 r. czterem członkom tego organu wypłacono wynagrodzenie w wysokości wyższej niż należna, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1131-1136)

5. W okresie objętym kontrolą w SIM zatrudnionych było łącznie sześciu pracowników z których, według stanu na dzień kontroli NIK, pięcioro (Dyrektor ds. Technicznych i Inwestycji, Główna Księgowa, Specjalista ds. dokumentacji technicznej i obsługi inwestycji, Specjalista ds. inwestycji i zamówień publicznych

<sup>53</sup> Brak inwestycji długoterminowych.

<sup>54</sup> Zysk netto/aktywa ogółem.

<sup>55</sup> Zysk netto/kapitał własny.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>57</sup> W 2022 r. – 108,9 tys. zł, w 2023 r. – 247,1 tys. zł, w 2024 r. (do końca marca) – 46,2 tys. zł.

<sup>58</sup> W 2022 r. – 127,4 tys. zł, w 2023 r. – 115,2 tys. zł, w 2024 r. (do końca marca) – 31,1 tys. zł.

<sup>59</sup> Obwieszczenie Prezesa GUS z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w IV kwartale 2016 r.



oraz Specjalista ds. finansowo-kadrowych) nadal pozostawało pracownikami Spółki. Na koniec 2022 i 2023 r. w Spółce zatrudnionych było czterech pracowników. Nie prowadzono otwartych naborów w celu wyłonienia kandydatów na poszczególne stanowiska, a pracowników zatrudniano w oparciu o *informacje o dostępności pracowników na rynku*. Szczegółowe badanie dokumentacji dotyczącej dwóch pracowników (Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji oraz Specjalisty ds. finansowo-kadrowych) wykazało, że osoby te posiadały wykształcenie i doświadczenie adekwatne do zajmowanych stanowisk. (akta kontroli str. 1243, 2366)

6. Na działania z zakresu informacji, promocji i reklamy, do czerwca 2024 r. Spółka wydatkowała co najmniej 2 084,6 tys. zł<sup>60</sup>.

W trakcie kontroli przedstawiono 10 umów z zakresu promocji i reklamy, których przedmiotem były: usługi reklamowe promujące SIM, usługi promujące inwestycję realizowaną w Oleśnie, wykonanie i utrzymanie strony internetowej, organizacja pobytu na Kongresie Gospodarczo-Samorządowym w Płocku, organizacja pobytu na Forum Ekonomicznym w Karpaczu w latach 2022 i 2023 (dwie umowy), udostępnienie tablic reklamowych oraz druk i montaż banerów (dwie umowy)<sup>61</sup>, emitowanie raz w miesiącu audycji w formie wywiadów z udziałem przedstawiciela SIM oraz informowanie o działaniach SIM w wiadomościach lokalnych (dwie umowy). Spółka zawarła także dwie umowy z właścicielem siłowni w Paczkowie, których przedmiot stanowiło współorganizowanie zajęć wytrzymałościowo-siłowych dla dzieci i młodzieży z województw opolskiego i dolnośląskiego, w zamian za informowanie o działalności inwestycyjnej Spółki. Łączne na współorganizację ww. zajęć Spółka przekazała kontrahentowi 60 tys. zł. Wydatki na działania z zakresu informacji, promocji i reklamy ponoszono również bez sporządzania umów w formie pisemnej – w szczególności na wykonanie banerów i billboardów, produkcję i realizację filmów promocyjnych, druk ulotek, katalogów i innych materiałów reklamowych.

Dodatkowo, Spółka zawarła 12 umów z klubami sportowymi i stowarzyszeniami, na realizację działań promujących SIM. W wyniku wykonania tych umów Spółka poniosła wydatki w kwocie 843,6 tys. zł, z czego 738 tys. zł (87,5%) przekazano jednemu z klubów sportowych. Wyliczony w Spółce ekwiwalent reklamowy z tytułu realizacji dwóch umów zawartych z tym klubem wyniósł łącznie 6 640,1 tys. zł.

W ramach realizacji ww. 12 umów poniesiono wydatki na:

- 1/ współorganizację meczów drużyn piłki siatkowej i piłki nożnej (łącznie 802,6 tys. zł);
- 2/ sfinansowanie turniejów eliminacyjnych do mistrzostw Nysy wraz z dwudniowym finałem w siatkówce plażowej (15 tys. zł),
- 3/ współfinansowanie imprezy militarnej (10 tys. zł),
- 4/ współorganizacja cykli turniejów szachowych organizowanych przez drużyny juniorów (9 tys. zł),
- 5/ organizację wypraw wysokogórskich na Kilimandżaro, Mont Blanc oraz Denali (łącznie 6 tys. zł),
- 6/ umieszczania nazwy Spółki w czasie wydarzeń sportowych organizowanych przez uczniowski klub sportowy (1 tys. zł).

<sup>60</sup> Kwota ta odnosi się do wydatków zidentyfikowanych w trakcie kontroli NIK.

<sup>61</sup> Wynajem tablic sfinansowano w ramach umowy o promowanie inwestycji w Oleśnie.

Spółka zakupiła też ekran LED za kwotę 295,2 tys. zł z zamiarem jego udostępnienia klubowi sportowemu w zamian za promowanie SIM. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, *w okresach, gdy nie toczą się rozgrywki, ekran ten jest do dyspozycji wspólników, którzy użytkują ekran zgodnie z własnym zapotrzebowaniem (np. informowanie mieszkańców o własnych inwestycjach gmin), i Spółki*. Z klubem tym Spółka zawarła umowy barterowe na łączną kwotę 20 tys. zł, których przedmiotem było udostępnienie zakupionego ekranu.

W rezultacie, na działania z zakresu promocji i reklamy Spółka wydatkowała w 2022 r. co najmniej 685,4 tys. zł, w 2023 r. – co najmniej 954,1 tys. zł, a w 2024 r. (do końca czerwca) – co najmniej 445,1 tys. zł

(akta kontroli str. 571-962, 2401-2402)

Zgodnie z zarządzeniem nr 3/05/2022 Prezesa Zarządu SIM w sprawie udzielania zamówień, do których nie stosuje się ustawy Prawo zamówień publicznych, w przypadku ww. zamówień decyzję o zastosowaniu ewentualnej procedury wyłonienia dostawcy podejmował Prezes Zarządu. Przy wyborze wykonawców usług reklamowych nie stosowano żadnych procedur, w tym nie prowadzono rozeznania rynku. Przypadki, w których Spółka nie stosowała przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo istnienia takiego obowiązku, opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 970)

7. W latach 2021-2024 (do końca marca) Spółka zawarła dwie umowy o świadczenie usług doradczych, w wyniku realizacji których do czerwca 2024 r. poniesiono wydatki w kwocie 341,3 tys. zł<sup>62</sup>. Przedmiotem umowy z 1 czerwca 2022 r. było stałe świadczenie oraz gotowość do świadczenia usług doradztwa strategiczno-operacyjnego w zakresie realizowanych przez Spółkę inwestycji, w tym doradztwa w zakresie analizy nieruchomości, realizacji procesu aportu nieruchomości, analizy dokumentacji, pozyskiwania finansowania na realizację inwestycji, analizy umów oraz negocjacji z partnerami handlowymi. Umowa ta została zawarta na czas określony od 1 czerwca 2022 r. do 1 czerwca 2024 r., a wynagrodzenie netto z tytułu jej realizacji ustalono w kwocie 10 tys. zł miesięcznie. Kolejna umowa została zawarta 29 listopada 2022 r., a jej przedmiotem było: doradztwo przy przygotowaniu dokumentacji administracyjno-prawnej inwestycji, udział w procesie planistycznym i określeniu warunków zabudowy, doradztwo w aspektach administracyjnych występujących w procesie inwestycyjnym, doradztwo w procesie budowlanym oraz przy uzyskiwaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Umowa ta została zawarta na czas nieoznaczony, a wynagrodzenie netto jej wykonawcy wynosiło 2,5 zł miesięcznie. Umowę rozwiązano 29 lutego 2024 r. Przy wyborze tych wykonawców nie stosowano żadnych procedur.

Ponadto Spółka zawarła dziewięć umów w przedmiocie obsługi prawnej, za realizację których wykonawcom wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 600,7 tys. zł. Dodatkowo poniesiono wydatki w wysokości 17,7 tys. zł na rzecz wykonawcy tego rodzaju usług, z którym SIM nie zawarła pisemnej umowy.

(akta kontroli str. 570, 618-625)

8. Na podstawie postanowień umowy o świadczenie usług zarządzania Prezes Zarządu nabył prawo do korzystania z urządzeń technicznych Spółki, takich jak samochód, telefon komórkowy z opłaconym przez Spółkę abonamentem i komputer przenośny z niezbędnym dodatkowym wyposażeniem, które to

<sup>62</sup> 73,8 tys. zł w 2022 r., 184,5 tys. zł w 2023 r. i 83 tys. zł do czerwca 2024 r.

zasoby mogły być wykorzystywane do celów realizacji tej umowy. W okresie objętym kontrolą Spółka posiadała łącznie sześć samochodów osobowych, z których jeden (marki Land Rover<sup>63</sup> zakupiony za 295,2 tys. zł) stanowił jej własność od 27 stycznia 2023 r.<sup>64</sup>, jeden (marki Audi<sup>65</sup>) był używany na podstawie umowy najmu długoterminowego z 17 grudnia 2022 r.<sup>66</sup>, a następnie stał się własnością SIM, natomiast dwa były przedmiotem leasingu operacyjnego na podstawie umów zawartych 26 września 2023 r. i 6 grudnia 2023 r. Przedmiotem leasingu były samochody: 1/ marki Jaguar<sup>67</sup> o wartości początkowej netto 150 tys. zł, a warunki umowy przewidywały wniesienie opłaty wstępnej w wysokości 60,7 tys. zł oraz opłat leasingowych (leasing ze zmiennym oprocentowaniem); 2/ marki Mercedes-Benz<sup>68</sup> o wartości początkowej netto 235,7 tys. zł, a warunki umowy przewidywały wniesienie opłaty wstępnej w kwocie 14,5 tys. zł, 35 opłat okresowych w kwocie 8,9 tys. zł każda oraz opłaty końcowej w kwocie 2,9 tys. zł (łącznie 327,8 tys. zł) i opłaty końcowej w wysokości 2,9 tys. zł. Ponadto, Spółka nabyła, a następnie sprzedała dwa samochody: BMW XDRIVE, zakupiony 23 sierpnia 2022 r. za 301,4 tys. zł, oraz Opel Mokka, zakupiony 23 stycznia 2023 r. za 140 tys. zł. Prezes Zarządu wyjaśnił, że samochód marki BMW został sprzedany z uwagi na jego awaryjność i konieczność dokonywania napraw. Kwestie związane z nabyciem samochodów osobowych na potrzeby SIM zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na dzień kontroli, w ewidencji środków trwałych SIM, oprócz gruntów, adaptacji lokalu oraz samochodów Land Rover i Audi, znajdowały się: dwa laptopy, ekran LED, ogrodzenie tymczasowe, program ZWCAD i billboard wolnostojący dwustronny.

Przeprowadzone oględziny wykazały, że samochód marki Jaguar znajdował się w garażu przynależnym do lokalu stanowiącego siedzibę SIM. Ponadto, do siedziby Spółki został dostarczony samochód marki Mercedes-Benz, który – według oświadczenia Prezesa Zarządu – był przez niego na co dzień użytkowany i parkowany przy ul. Kolejowej w Nysie. Jeden z laptopów znajdował się w siedzibie Spółki. Drugi laptop był w posiadaniu Prezesa Zarządu i w dniu oględzin znajdował się poza jej siedzibą<sup>69</sup>. Samochody służbowe były wykorzystywane przez Prezesa Zarządu oraz przez pracownika, jednak ich wykorzystanie nie było dokumentowane, np. za pomocą kart drogowych. Nie udokumentowano również przekazania Prezesowi Zarządu oraz pracownikowi ww. środków trwałych do użytkowania.

W Spółce obowiązywały zasady wykorzystywania samochodów służbowych, określone w zarządzeniu nr 2/05/2023 Prezesa Zarządu z 4 maja 2023 r. w sprawie użytkowania samochodów służbowych SIM. Zgodnie z tym zarządzeniem możliwe było parkowanie tych samochodów na prywatnych posesjach pracowników (ze względu na ograniczoną liczbę miejsc parkingowych firmowych), a w przypadku wykorzystywania tych samochodów do celów prywatnych, pracownicy byli zobowiązani pokryć koszty ich eksploatacji ze środków prywatnych. Pomimo wprowadzenia w Spółce zasad, zgodnie z którymi

<sup>63</sup> Rok produkcji: 2018. Samochód ten był wykorzystywany przez Prezesa Zarządu.

<sup>64</sup> Następnie został przeznaczony do sprzedaży (umowa komisowa z 3 stycznia 2024 r.).

<sup>65</sup> Rok produkcji: 2017. łącznie na nabycie tego pojazdu Spółka zapłaciła 246 tys. zł, a, zgodnie z wyjaśnieniem Prezesa Zarządu, wykorzystywany był przez Dyrektora ds. Technicznych i Inwestycji.

<sup>66</sup> Następnie został przeznaczony do sprzedaży (umowa komisowa z 3 stycznia 2024 r.).

<sup>67</sup> Data pierwszej rejestracji pojazdu: 2022.

<sup>68</sup> Rok produkcji: 2018.

<sup>69</sup> Prezes Zarządu wykonywał swoje zadania poza siedzibą SIM.

możliwe było wykorzystanie samochodów służbowych SIM do celów prywatnych pod warunkiem pokrycia kosztów ich eksploatacji ze środków prywatnych, nie wprowadzono obowiązku dokumentowania wykorzystania tych pojazdów (np. w postaci kart drogowych). W związku z powyższym wykorzystanie samochodów należących do Spółki nie było dokumentowane.

Brak dokumentowania wykorzystania samochodów służbowych posiadanych przez SIM uniemożliwiało określenia skali ich wykorzystywania do celów prywatnych, co stwarzało ryzyko ponoszenia przez Spółkę wydatków na sfinansowanie kosztów podróży prywatnych Prezesa Zarządu bądź pracowników.

(akta kontroli str. 67-81, 802-832, 971, 1185, 1245, 2078-2094, 2196-2198)

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą na używanie przez Prezesa Zarządu składników majątkowych Spółki wydatkowano: 1/ w 2022 r. 58,9 tys. zł za użytkowanie samochodu i 13,6 tys. zł z tytułu płatności za pomocą karty do konta, 2/ w 2023 r. odpowiednio 52,5 tys. zł i 48,1 tys. zł, 3/ w I półroczu 2024 r. odpowiednio 120,9 tys. zł i 22,9 tys. zł.

Zapisy umowy o świadczenie usług zarządzania obligowały Prezesa Zarządu – w przypadku wykonywania przedmiotu umowy w miejscu innym niż siedziba Spółki - do bezpiecznego używania i korzystania z udostępnionych przedmiotów i urządzeń, w szczególności w odniesieniu do gromadzenia i przesyłania danych. W zakresach obowiązków pracowników przewidziano ich odpowiedzialność za powierzony sprzęt.

Billbord wolnostojący był umieszczony w pobliżu działki w Nysie, na której planowana była realizacja inwestycji SIM.

(akta kontroli str. 802-832, 1022)

9. Według danych ujętych w bilansie Spółki, na koniec 2022 r. oraz 2023 r. wartość inwestycji krótkoterminowych wynosiła odpowiednio 50 814,8 tys. zł i 88 572,1 tys. zł<sup>70</sup>. W okresie objętym kontrolą Spółka zawierała umowy lokat na kwoty od 400 tys. zł do 31 500 tys. zł. Z tego tytułu osiągnęła odsetki w wysokości 3 889,5 tys. zł. Ponadto SIM osiągnęła odsetki od pożyczek udzielonych Agencji Rozwoju Nysy Sp. z o.o. (łącznie kwota pożyczek wynosiła 2 000 tys. zł), a ich oprocentowanie zostało wyliczone według wzoru: WIBOR 3M + 2% i wynosiło 9,59% (umowa z 15 listopada 2022 r.) oraz 8,83% (umowa z 17 lipca 2023 r.). Łączna kwota odsetek uzyskanych przez Spółkę w 2023 r. wyniosła 4 013,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 1003-1021)

10. Na podstawie umowy najmu lokalu użytkowego nr 206, zawartej 31 grudnia 2021 r. na okres trzech lat, Spółka dysponowała lokalem stanowiącym jej siedzibę o powierzchni 100 m<sup>2</sup>. Stawka czynszu najmu określona w umowie wynosiła 3,2 tys. zł netto miesięcznie i miała podlegać proporcjonalnemu zwiększeniu o koszty wykonanej przez wynajmującego adaptacji pomieszczeń biurowych w łącznej wysokości 60 tys. zł w całym okresie obowiązywania umowy najmu. SIM ponosiła także koszty związane z użytkowaniem lokalu, takie jak opłaty za energię elektryczną, ciepłą, dostawę wody czy wywóz śmieci. Na podstawie aneksu do umowy najmu zmieniono zasady rozliczania kosztów adaptacji w ten sposób, że koszty te miały zostać rozliczone w trzech transzach w wysokości odpowiednio 10 tys. zł, 25 tys. zł i 25 tys. zł.

<sup>70</sup> Wartość inwestycji długoterminowych w każdym z tych lat miała wartość 0.

Siedziba Spółki znajdowała się na II piętrze budynku zlokalizowanego w centrum Nysy. Lokal składał się z:

- pomieszczenia z siedmioma stanowiskami dla pracowników (biurka, fotele); w pomieszczeniu znajdowały się również meble biurowe, stół konferencyjny i urządzenie wielofunkcyjne, trzy laptopy oraz dwa komputery stacjonarne z monitorami;
- osobnego pomieszczenia wyposażonego w biurko, fotel i meble biurowe, dwa krzesła i kanapę (według wyjaśnień – pomieszczenie przeznaczone dla Prezesa Spółki);
- kuchni wyposażonej w meble, stół krzesła i sprzęty takie jak lodówka, czajnik i ekspres do kawy,
- toalety,
- serwerowni - pomieszczenia gospodarczego,
- korytarza wydzielonego ladą, za którą przewidziano miejsce dla sekretarki.

Stan wizualny lokalu był bardzo dobry. Na podłogach znajdowały się płytki, ściany zostały pomalowane, częściowo z położoną tapetą lub kafelkami.

(akta kontroli str. 534-547, 1022)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Spółka wypłaciła wykonawcy wielobranżowej dokumentacji projektowej i kosztorysowej, dotyczącej kompleksu budynków wielorodzinnych w Nysie przy ul. Orłąt Lwowskich, część wynagrodzenia - w kwocie 350,2 tys. zł<sup>71</sup>, mimo że wykonawca nie przedłożył w terminie określonym w § 4 ust. 1 umowy z 22 listopada 2023 r. nr 3/P/2023 - w brzmieniu określonym aneksami, tj. do 20 kwietnia 2024 r., kompletnego wniosku o wydanie decyzji – pozwolenia na budowę ww. obiektów budowlanych. W szczególności, do wniosku o pozwolenie na budowę nie zostały dołączone uzgodnienia z zarządcą infrastruktury kolejowej w zakresie prowadzenia robót ziemnych w odległości od 4 do 20 m od granicy obszaru kolejowego, jak również pozwolenia wodnoprawne na usługi wodne w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych oraz na wykonanie stawu rekreacyjnego. Ponadto, jeden z projektowanych budynków umiejscowiono w odległości mniejszej niż 20 m od osi skrajnego toru zlokalizowanego na obszarze kolejowym, co było niezgodne z art. 53 ust. 2 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>72</sup>. Konieczność uzyskania uzgodnień z administracją kolejową stanowiła jedną z podstaw zawarcia aneksu nr 2 do umowy, w którym to aneksie wydłużono termin realizacji przedmiotu umowy o dwa miesiące w stosunku do pierwotnie określonego terminu. Wpłata części wynagrodzenia wykonawcy mimo niepełnego wywiązania się z postanowień zawartej umowy stanowiła naruszenie § 3 ust. 4 pkt 2 tej umowy, zgodnie z którym przekazanie 30% wynagrodzenia wykonawcy powinno nastąpić po wykonaniu projektu budowlanego i przygotowaniu kompletnego wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Prezes Zarządu wyjaśnił m.in: *Wniosek o pozwolenie na budowę na etapie złożenia do Starostwa był kompletny gdyż składał się z wymaganych elementów projektu budowlanego. Wymagane uzgodnienia zostały podjęte przed 20 kwietnia 2024 i trwają do dnia dzisiejszego. Projektant dużo wcześniej przed etapem składania*

<sup>71</sup> Kwota ta stanowiła 30% całkowitego wynagrodzenia umownego.

<sup>72</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 697.

*wniosku o pozwolenie na budowę rozpoczął proces uzgadniania dokumentacji projektowej z PKP (pierwszy wniosek z 27.12.2023). Wydłużający się czas uzgadniania z podmiotami kolejowymi nie wynika z błędu czy zaniedbania projektanta z opieszałości instytucji kolejowych oraz konieczności uzyskania mapy do celów projektowych z Kolejowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Patrząc na czas, jaki zajmuje uzgodnienie projektowe z w/w instytucją to rozpoczęcie uzgodnień z chwilą podpisania umowy na cele projektowe z Wykonawcą i tak nie gwarantowało by uzgodnienia projektu przed złożeniem wniosku o Pozwolenie na Budowę nawet w terminie wydłużonym aneksem nr 2 (...).*

(akta kontroli str. 13-18, 336-370, 2199-2203)

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane projekt budowlany zawiera opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1 tej ustawy. Konieczność dołączenia do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów wynika z drugiego z przywołanych przepisów, a stosownie do art. 20 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, do podstawowych obowiązków projektanta należy uzyskanie wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych w zakresie wynikającym z przepisów. Nie sposób zatem uznać, że wykonawca przedstawił kompletny wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto, zawierając umowę wykonawca zaakceptował warunki dokonania zapłaty wynagrodzenia z tytułu realizacji wynikających z jej treści zobowiązań.

2. Prezes Zarządu zawarł niekorzystne dla Spółki umowy sprzedaży samochodów osobowych, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 umowy z 4 sierpnia 2022 r. o świadczenie usług zarządzania, zobowiązującego Prezesa do zarządzania SIM w sposób zgodny z interesem tej Spółki (pkt 2) oraz z zachowaniem lojalności wobec Spółki i dbałości o jej materialne i niematerialne interesy (pkt 1), a jednocześnie było działaniem niegospodarnym. W wyniku ww. transakcji, po upływie 13 miesięcy od dnia nabycia pierwszego z przedmiotowych pojazdów, Spółka dysponowała składnikiem majątkowym o wartości niższej o 240,7 tys. zł (79,9%) od kwoty wydatkowanej na zakup ww. pierwszego samochodu, przy czym zawarte w tym okresie umowy nie skutkowały uzyskaniem przez Spółkę dodatkowych przychodów. Nadto, w związku z koniecznością naprawy jednego z ww. pojazdów Spółka dokonała wydatku w wysokości co najmniej 51,1 tys. zł. I tak:

a) 23 sierpnia 2022 r. Spółka nabyła od przedsiębiorcy z Paczkowa samochód marki BMW, wydatkując na ten cel 301,4 tys. zł, który został kupiony przez sprzedającego siedem dni wcześniej, tj. 16 sierpnia 2022 r., za kwotę 203 tys. zł; we wrześniu 2022 r. samochód ten przeszedł okresowe badanie stanu technicznego z wynikiem pozytywnym, natomiast w listopadzie 2022 r. Spółka poniosła koszty jego naprawy w kwocie 51,1 tys. zł;

b) 23 stycznia 2023 r. ww. samochód został przekazany przedsiębiorcy, który zrealizował na rzecz Spółki usługę naprawy, w rozliczeniu za samochód marki Opel Mokka z 2021 r., a wartość każdego z tych samochodów określono na kwotę 140 tys. zł; według dokumentu nazwanego *raportem pozakupowym*, podpisanego przez ww. przedsiębiorcę, samochód marki BMW był uszkodzony i wymagał kompletnego remontu silnika, którego koszt przedsiębiorca ten oszacował na 64 tys. zł; przeprowadzona w trakcie kontroli NIK analiza cen katalogowych samochodów marki Opel Mokka wykazała natomiast, że cena transakcyjna (140 tys. zł) była wyższa od ceny nowego samochodu o tożsamy

parametrach<sup>73</sup> (która w 2023 r. wynosiła 105,3 tys. zł). Ponadto, według informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Nysie, przyjmowana do celów podatkowych wartość takiego samochodu wyprodukowanego w 2021 r., w miesiącu dokonania transakcji wynosiła 83,6 tys. zł. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu zbył on samochód marki BMW z uwagi na konieczność jego naprawy, zaś *zakup samochodu Opel Mokka odbył się w formie kompensaty za BMW, dlatego cena była ustalana indywidualnie* pomiędzy Prezesem a przedsiębiorcą; Prezes Zarządu wyjaśnił również, że: 1/ ze względu na dotychczasową współpracę wierzył w rzetelność i uczciwość ww. przedsiębiorcy, który wycenił koszt naprawy silnika BMW, 2/ wada silnika wynikała ze zużycia materiałów eksploatacyjnych, w związku z czym nie widział podstaw do wystąpienia z roszczeniem do poprzedniego właściciela tego pojazdu;

c) 26 września 2023 r. Spółka zawarła umowę leasingu, której przedmiotem był samochód marki Jaguar, a samochód Opel Mokka został przekazany w rozliczeniu za opłatę wstępną w ramach ww. umowy, wynoszącą 60,7 tys. zł (faktura z 27 września 2023 r.); wartość ta wynikała z wyceny samochodu Opel Mokka dokonanej w systemie wyceny wartości pojazdów Eurotax, w której uwzględniono również czynniki obniżające wartość pojazdu (historia wypadkowa, skutkująca obniżeniem wartości pojazdu o 6 tys. zł). Tak określona wartość tego samochodu w ciągu ośmiu miesięcy od jego nabycia przez SIM była mniejsza o 79,3 tys. zł (tj. o 56,6%) w stosunku do ceny ustalonej pomiędzy Prezesem Zarządu a sprzedającym.

(akta kontroli str. 802-815, 1836-1837, 2078-2094, 2102-2143, 2284-2288, 2289-2291, 2313-2350, 2354-2357, 2606-2619)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Opel Mokka oddaliśmy w rozliczeniu wkładu własnego w ramach umowy leasingu na Jaguara. Wcześniej korzystał z niego p. (...). Z BMW korzystałem ja, jednak z powodu konieczności napraw został sprzedany. Audi i Land Rover nie zostały jeszcze sprzedane. Z Audi i Jaguara korzystał p. (...), z Land Rovera i Mercedesa – ja.*

(akta kontroli str. 2144-2149)

NIK nie kwestionuje potrzeby dysponowania przez Spółkę pojazdami wykorzystywanymi do realizacji jej zadań. Jednakże wydatki ponoszone na ten cel powinny być ponoszone w sposób gospodarny, tj. oszczędnie i wydajnie.

3. Do sierpnia 2024 r. na nabycie samochodów osobowych SIM przeznaczyła łącznie 1 171,1 tys. zł<sup>74</sup>, przy czym do tego czasu Spółka nie zakończyła spłaty zobowiązań określonych w dwóch umowach leasingu. Ww. nakłady, poniesione na nabycie samochodów służbowych w niespełna trzyletnim okresie działalności Spółki NIK ocenia jako nadmierne i nieuzasadnione, a ich ponoszenie – jako działania niegospodarne. Realizacja celów Spółki możliwa była bowiem przy użyciu tańszych pojazdów, bez konieczności tak częstej ich wymiany.

<sup>73</sup> Pojemność silnika – 1199 cm<sup>3</sup>, moc – 74 kW.

<sup>74</sup> Z tego 246 tys. zł (za najem, a następnie wykup samochodu marki Audi), 301,4 tys. zł (zakup samochodu marki BMW), 140 tys. zł (zakup samochodu Opel Mokka w rozliczeniu za BMW, wartości obu samochodów określone zostały na 140 tys. zł), 295,2 tys. zł (zakup samochodu marki Land Rover), 98,8 tys. zł (leasing samochodu marki Jaguar - opłata wstępna w kwocie 60,7 tys. zł oraz raty leasingowe w kwocie 42,4 tys. zł; opłata wstępna rozliczona poprzez przekazanie sprzedawcy samochodu Opel Mokka, który wyceniono na kwotę równą wartości opłaty wstępnej) oraz 85,4 tys. zł (opłata wstępna oraz raty leasingowe z tytułu leasingu samochodu Mercedes-Benz).

Prezes Zarządu nie odniósł się do ww. kwoty. Wyjaśnił jedynie, że Spółka korzysta obecnie z dwóch samochodów (Jaguar i Mercedes), a dwa inne samochody (Audi i Land Rover) są przeznaczone do zbycia oraz że środki uzyskane z ich sprzedaży zasilają konto Spółki. Prezes stwierdził również, że samochody były kupowane dla potrzeb bieżącej pracy Spółki.

(akta kontroli str. 802-829, 963-964, 2078-2094, 2105-2143, 2290-2291, 2606-2619)

4. Spółka udzieliła zamówienia na dostawę samochodów osobowych z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, mimo że w 2022 r. i w 2023 r. wartość netto nabytych pojazdów przekraczała kwotę, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, tj. 130 tys. zł. W 2022 r. Spółka nabyła samochód marki BMW o wartości netto 245 tys. zł, a w 2023 r. samochody: Opel Mokka o wartości netto 140 tys. zł i Land Rover o wartości netto 240 tys. zł. Prezes Zarządu wyjaśnił, że przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych nie zastosowano przez niedopatrzenie.

(akta kontroli str. 826-829, 2093-2094, 2199, 2203)

5. Wartość zamówień na najem oraz na leasing samochodów osobowych określono niezgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych. W rezultacie, do udzielania zamówień na dostawę samochodów - na podstawie umów najmu oraz leasingu - w Spółce nie stosowano przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. 17 grudnia 2022 r. Spółka zawarła umowę na najem długoterminowy samochodu marki Audi z opcją wykupu, a wynikająca z tej umowy wartość netto wynagrodzenia wykonawcy wynosiła 200 tys. zł. W 2023 r. Spółka zawarła dwie umowy, których przedmiotem był leasing operacyjny samochodów osobowych marki Mercedes-Benz oraz Jaguar. Wartość netto wynagrodzenia określonego w umowie leasingu z 6 grudnia 2023 r., dotyczącej samochodu marki Mercedes-Benz, wyniosła 266,5 tys. zł. W umowie z 26 września 2023 r. na leasing samochodu marki Jaguar określono wartość początkową tego pojazdu na kwotę netto 150 tys. zł i nie wskazano wartości całkowitego wynagrodzenia jej wykonawcy<sup>75</sup>. Uwzględniając jednak zapisy tej umowy, w tym przykładową tabelę opłat leasingowych, w trakcie kontroli oszacowano wysokość tego wynagrodzenia na 160,8 tys. zł netto (bez obowiązkowego ubezpieczenia przedmiotu leasingu).

Zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych wartością zamówienia na dostawę na podstawie umowy najmu lub leasingu, udzielonego na czas oznaczony dłuższy niż 12 miesięcy, jest wartość ustalona z uwzględnieniem okresu wykonywania zamówienia, z uwzględnieniem również wartości końcowej przedmiotu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Prezes Zarządu udzielił wyjaśnień sprzecznych z przytoczonym przepisem ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż stwierdził: *przy ustalaniu wartości umów leasingowych bierze się pod uwagę jedynie opłaty leasingowe to jest odsetki od kapitału pomnożone przez ilość miesięcy na ile zostały zawarte umowy leasingowe. Taki sposób ustalania wysokości umów leasingowych jest również standardową praktyką banków przy zawieraniu umów leasingu operacyjnego.*

---

<sup>75</sup> Wysokość rat leasingowych zgodnie z umową obliczana z wykorzystaniem stopy referencyjnej zmiennej WIBOR 1M.



Z kalkulacji wydatków na podstawie ww. umów wynika, że zarówno opłaty leasingowe na podstawie umów leasingu jak również czynsz na podstawie umów najmu nie przekroczyły 130.000,00 PLN.

(akta kontroli str. 802-815, 818-823, 2278-2283)

6. W latach 2022-2024 (do 30 czerwca) Spółka poniosła wydatki w łącznej kwocie 678,5 tys. zł w związku ze zleceniem usług z zakresu promocji i reklamy, mimo zawarcia na czas nieoznaczony umowy o kompleksową obsługę Spółki w tym zakresie i ustalenia ryczałtowego wynagrodzenia za realizację jej przedmiotu. W ocenie NIK, odpłatne powierzenie prowadzenia kolejnych działań reklamowych wykonawcy ww. umowy i innym podmiotom oraz zapłata wynagrodzenia z tego tytułu w okresie obowiązywania umowy o tożsamym zakresie przedmiotowym, stanowiło działanie niegospodarne.

22 lipca 2022 r. Spółka zawarła umowę, której przedmiotem było świadczenie usług reklamowych i kreatywnych, związanych z realizacją kampanii reklamowej oraz opracowanie strategii i koordynacja działań związanych z kreowaniem wizerunku. W umowie tej ustalono wynagrodzenie wykonawcy w formie ryczałtu w wysokości 6 150 zł miesięcznie i nie oznaczono terminu zakończenia jej realizacji, co skutkowało obowiązkiem zapłaty tego wynagrodzenia za każdy miesiąc jej obowiązywania. Zgodnie z umową, wykonanie jej przedmiotu miało odbywać się w trzech etapach, a ostatni z nich polegał na realizacji kampanii reklamowej. W harmonogramie działań, w ramach obsługi reklamowej SIM przewidziano następujące elementy działań promocyjnych: 1/ logo i system identyfikacji wizualnej, 2/ strona internetowa i BIP, 3/ social media, 4/ akcydensy i materiały firmowe, 5/ materiały reklamowe (gadżety), 6/ oznakowanie inwestycji, 7/ oznakowanie siedziby, 8/ kampanie promocyjne i informacyjne, 9/ plan spotkań. Z kolei, w opracowaniu pod nazwą *Koncepcja strategiczna*<sup>76</sup> przewidziano wykorzystanie takich kanałów marketingowych, jak media społecznościowe, materiały fizyczne (tj. ulotki, banery, bilbordy i gadżety promocyjne), marketing internetowy, reklamy radiowe oraz tzw. event marketing (konkursy i akcje promocyjne, konferencje, targi, prezentacje). Tym samym, w zawartej umowie przewidziano kompleksową obsługę SIM w zakresie jej promocji oraz realizowanych przez nią przedsięwzięć w całym okresie obowiązywania umowy, która do dnia 30 czerwca 2024 r. nie została rozwiązana ani wypowiedziana przez żadną ze stron.

Pomimo tego, 12 lipca 2023 r. z tym samym wykonawcą Spółka zawarła umowę na opracowanie strategii, koordynację działań i świadczenie usług, związanych z kampanią informacyjną SIM, dotyczącą realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w Gminie Olesno, a II etapem tej usługi miała być realizacja kampanii informacyjnej. W wyniku zawarcia tej umowy, do czerwca 2024 r. Spółka poniosła wydatki w wysokości 88,6 tys. zł.

SIM dodatkowo zlecała realizację niektórych działań promocyjnych wykonawcy ww. umów, jak też innym wykonawcom, z tytułu czego do czerwca 2024 r. poniosła wydatki w wysokości 590 tys. zł, i tak np.:

a) przedsiębiorcy z Nisy, który według informacji z rejestru przedsiębiorców KRS prowadził działalność w branży budowlanej, do czerwca 2024 r. zapłacono 209,7 tys. zł za *umieszczanie informacji o realizowanych przez SIM projektach w formie ogłoszeń*; według wyjaśnień Prezesa Zarządu przedsiębiorca, który realizował te usługi, *jest firmą deweloperską realizującą inwestycje w całej Polsce,*

<sup>76</sup> Sporządzonym na podstawie umowy z 22 lipca 2022 r.

a ww. ogłoszenia były zamieszczane w miejscach realizowanych przez tego przedsiębiorcę inwestycji<sup>77</sup>;

b) w okresie od kwietnia do czerwca 2023 r. wykonawcy umów z 22 lipca 2022 r. i z 12 lipca 2023 r., jak też powiązanej z nim spółce zlecono wykonanie:

- czterech banerów oczkowanych (faktura z 28 kwietnia 2023 r. na 1,5 tys. zł); w trakcie kontroli nie przedstawiono fotografii tych banerów;
- 25 banerów informacyjnych (faktura z 6 czerwca 2023 r. na 11,6 tys. zł); do faktury dołączono fotografie dwóch banerów;
- 20 banerów informacyjnych (faktura z 6 czerwca 2023 r. na 9,8 tys. zł); do faktury tej dołączono jedną z fotografii załączonych również do ww. faktury na kwotę 11,6 tys. zł;
- opracowanie i druk 1000 szt. ulotek informacyjnych (faktura z 13 czerwca 2023 r. na 11,8 tys. zł); 14 czerwca 2023 r. fakturę za druk 1000 szt. ulotek, na kwotę 11,8 tys. zł, wystawił Spółce także inny wykonawca;

Ponadto Radnemu Miejskiemu w Nysie, będącemu jednocześnie pracownikiem powiązanej z Prezesem Zarządu Agencji Rozwoju Nysy Sp.z o.o. i prowadzącemu działalność gospodarczą, zlecono opracowanie koncepcji wizualizacji inwestycji w Oleśnie (za wynagrodzeniem w wysokości 2,5 tys. zł), mimo że usługa ta była przedmiotem umowy z 12 lipca 2023 r.

c) w marcu 2024 r. wykonawcy ww. umów oraz powiązanej z nim spółce zlecono wykonanie:

- dwóch banerów (faktura z 11 marca 2024 r. na 1,9 tys. zł); do faktury dołączono zdjęcie banneru w Głuchołazach, na którym to banerze, obok wizualizacji bloku mieszkalnego, umieszczono m.in. wizerunek kandydata w wyborach na burmistrza tego miasta oraz teksty: *Wkrótce w Głuchołazach powstanie 50 tanich mieszkań na wynajem oraz Zapraszam – nabór chętnych od lipca 2024 r.* [imię i nazwisko kandydata];
- billboardu wolnostojącego (faktura z 11 marca 2024 r. na 15,8 tys. zł, do której załączono zdjęcie jw.);
- billboardu dwustronnego (faktura z 20 marca 2024 r. na 12,9 tys. zł); do faktury dołączono jedynie zdjęcie elementów konstrukcyjnych billboardu.

Wymienionemu w podpunkcie a) Radnemu Miejskiemu w Nysie zlecono opracowanie i montaż filmu promującego SIM (za wynagrodzeniem w wysokości 4,9 tys. zł).

d) na podstawie umów z 23 listopada 2022 r. oraz z 19 października 2023 r. Spółka współorganizowała zajęcia wytrzymałościowo-siłowe dla dzieci i młodzieży z województw opolskiego i dolnośląskiego, w zamian za co ich organizator zobowiązał się do informowania o działalności inwestycyjnej w zakresie budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez SIM; z tytułu realizacji tych umów Spółka poniosła wydatki w wysokości 60 tys. zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że podmiot, z którym SIM 22 lipca 2022 r. zawarła umowę o świadczenie usług reklamowych, *poza obsługą SIM Opolskie, prowadzi również inne działania, w tym akcje wyborcze. Z powodu braku możliwości realizacji naszej kampanii reklamowej przez tą firmę zmuszeni byliśmy zlecać prowadzenie działań reklamowych innym przedsiębiorstwom. (...) Konieczność zlecenia dodatkowych działań reklamowych wynikała z decyzji KZN, który polecił np. wziąć udział w kongresach w Karpaczu czy w Płocku i zapewnić materiały reklamowe.*

<sup>77</sup> Powyższe informacje dotyczące aktywności deweloperskiej tego podmiotu nie potwierdziła analiza jego sprawozdań finansowych. Z dokumentów tych nie wynikała możliwość zaangażowania środków koniecznych do realizacji inwestycji budowlanych.

Wyjaśnił także: *Zlecenia te dotyczyły sytuacji nieprzewidzianych np. druk ulotek, banerów.*

(akta kontroli str. 571-574, 590-617, 666-801, 923-962, 1430-1465, 2401-2402, 2641-2643)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zauważa, że zakres umowy zawartej 22 lipca 2022 r. obejmował realizację kampanii reklamowej na rzecz Spółki, w tym wykonanie materiałów promocyjnych, obejmujących m.in. billboardy i banery reklamowe. Umowa nie zawierała wyłączeń wskazujących na obszary, które mogą być przedmiotem odrębnych zleceń, a w dniu jej zawarcia Spółce znany był zakres planowanych do realizacji inwestycji. Jednocześnie trudno zgodzić się z argumentem o braku możliwości realizacji przez wykonawcę ww. umowy w okresie *akcji wyborczych*, gdyż okoliczność ta również nie została przewidziana w umowie, w związku z czym Spółka wypłacała temu podmiotowi wynagrodzenie. Jednocześnie, pomimo wskazywanego w ww. wyjaśnieniu obciążenia tego wykonawcy, SIM dodatkowo zlecała mu realizację działań promocyjnych.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że aktywność jednostki kontrolowanej w obszarze informacji, promocji i reklamy nie wpisywała się w określony w umowie Spółki przedmiot jej działalności, a dodatkowo - zdaniem NIK - jej skala była rażąco niewspółmierna do stopnia zaawansowania inwestycji mieszkaniowych, których realizację powierzono SIM.

(akta kontroli str. 2311-2312, 2401-2402)

7. Zamówienia na realizację działań w zakresie promocji i reklamy zostały udzielone bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. W 2023 r. wartość netto udzielonych zamówień wyniosła 284,1 tys. zł (do wyliczenia ww. wartości przyjęto sumę wartości netto kwot wynikających z umów i/lub faktur na działania reklamowe, z wyłączeniem wartości usług, polegających na organizacji pobytów na Kongresie Gospodarczo-Samorządowym w Płocku i na Forum Ekonomicznym w Karpaczu, jak też wartości usługi polegającej na przeprowadzeniu zawodów sportowo-rekreacyjnych, animacji i konkursów w ramach *Weekendu Olimpijskiego w Nysie*, zajęć wytrzymałościowo-siłowych dla dzieci oraz emisji informacji na temat SIM na antenie radiowej). W 2024 r. (do końca czerwca) wartość netto takich zamówień wyniosła 265,5 tys. zł<sup>78</sup>.

Dodatkowo, przed zawarciem na czas nieoznaczony umów z 22 lipca 2022 r. o świadczenie usług reklamowych oraz 12 lipca 2023 r. o współpracy<sup>79</sup>, w Spółce nie oszacowano wartości zamówienia z zastosowaniem art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>80</sup>. Zgodnie z tym przepisem podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona, jest wartość miesięczna zamówienia pomnożona przez 48 – w przypadku zamówień udzielanych na czas nieoznaczony lub oznaczony dłuższy niż 48 miesięcy. Ponadto, z art. 28 tej ustawy wynikał obowiązek ustalania wartości zamówienia z zachowaniem należytej staranności.

<sup>78</sup> Przy wyliczeniu tej wartości nie uwzględniono kwoty netto wydatków poniesionych na współorganizację Konferencji dla Biznesu oraz emisji informacji na temat SIM na antenie radiowej.

<sup>79</sup> Której przedmiotem były działania związane z kampanią informacyjną, dotyczącą realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w Oleśnie.

<sup>80</sup> Określony w art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych sposób szacowania wartości zamówienia stosuje się w sytuacji, gdy zamówienie może być przedmiotem umowy na czas nieoznaczony. W kontroli NIK posiłkowano się tym przepisem w celu odpowiedzi na pytanie, czy do przedmiotowych zamówień miały zastosowanie przepisy ww. ustawy.

Wskazane wyżej umowy zostały zawarte na czas nieoznaczony i w treści żadnej z nich nie określono maksymalnej wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Wynikająca z każdej z ww. umów wysokość wynagrodzenia (5 tys. zł miesięcznie i 6 tys. zł miesięcznie), z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania zamówienia, przekraczała 130 tys. zł netto (wartości te wynosiły odpowiednio 240 tys. zł i 288 tys. zł). Nieprawidłowe oszacowanie wartości zamówienia skutkowało brakiem stosowania do wyboru wykonawcy przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: *do zamówień o wartości nieprzekraczających 130 000 złotych netto (zwane też zamówieniami bagatelными) nie stosuje się przepisów ustawy PZP, co wynika jasno z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy. Twierdzenie, że należy stosować przepisy dotyczące szacowania wartości zamówienia jest niezasadne i sprzeczne z literalną wykładnią przepisu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP. Niejako z ostrożności Spółka wskazuje, że twierdzenia o mnożeniu wartości miesięcznej zamówienia przez długość jego trwania i na tej podstawie wyciąganie wniosku, że nie wolno było zrezygnować z ustawy PZP, czy też nie wolno było zawrzeć umowy na czas nieoznaczony, są rażąco sprzeczne z przepisami ustawy, jak i z praktyką jej stosowania. Zgodnie z zasadami wynikającymi z Rozdziału 5 ustawy PZP wywnioskować można, że w przypadku dostaw lub usług powtarzających się, lub ulegających wznowieniu wartość zamówienia Zamawiający szacuje na przestrzeni 12 miesięcy i zdecydowana większość Zamawiających uważa, że jeżeli w okresie 12 miesięcy nie wydatkują w danej grupie zamówienia kwoty przekraczającej próg bagatelności to można zawrzeć umowę na czas nieoznaczony. Praktyka ta nie jest kwestionowana ani przez Regionalne Izby Obrachunkowe, ani przez Komisję do spraw dyscypliny finansów publicznych. Również doktryna z zakresu zamówień publicznych ma analogiczne zdanie. I tak, Andrzej Gawrońska-Baran „Komentarz do ustawy Prawo zamówień publicznych” LEX 2024 wskazuje, że: „Przy ustalaniu wartości zamówienia w doktrynie i praktyce kontrolnej wypracowana została reguła kierowania się tzw. kryteriami tożsamościowymi. Chodzi o to, czy w odniesieniu do określonych zamówień spełnione są łącznie następujące kryteria:*

- tożsamość podmiotowa, tj. zachodzi możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę prowadzącego działalność gospodarczą w danej branży (np. można by postawić wykonawcom takie same warunki udziału w postępowaniu w postaci analogicznej wiedzy fachowej, jednakowego rodzaju zdolności technicznej);*
- tożsamość przedmiotowo-funkcjonalna, tj. kryterium to powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość;*
- tożsamość czasowa, tj. zamawiający może przewidzieć pełny zakres zamówień nabywanych w znanej mu perspektywie czasowej, obejmującej zasadniczo okres jednego roku budżetowego.*

*Zamówienia, które nie spełniają wszystkich powyższych kryteriów tożsamościowych co do zasady traktuje się jako zamówienia odrębne i wartość każdego z nich można oszacować odrębnie. Szacowanie wartości zawsze następuje więc w okresie jednego roku budżetowego.*

*Spółka zauważa, że należy zastosować art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP, który jasno wskazuje, że podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy. Wybór jednego z wyżej wymienionych w art. 35 ust. 1 ustawy PZP sposobów ustalenia wartości zamówienia leży w gestii zamawiającego. I jest to bezsporne w doktrynie. Co więcej, doktryna wskazuje, że jeśli możliwe są obie*

*metody oszacowania wartości zamówienia, pierwszeństwo należy przyznać metodzie pierwszej. Tak „Nowe PZP. Komentarz żywy.” Katarzyna Śliwak 2020.*

*Prezes Zarządu wyjaśnił również: Konieczność zawierania poszczególnych umów marketingowych na odrębne usługi, wynikała z obiektywnego braku możliwości przewidzenia i zaplanowania tych zamówień w trakcie roku. Zgodnie z art. 29 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne części, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. W doktrynie przyjmuje się, że obiektywny brak możliwości przewidzenia i zaplanowania z góry zamówień oznacza, że poszczególne zamówienia nieprzewidywalne, których konieczność udzielenia pojawi się już po udzieleniu zamówień tego samego rodzaju w trakcie roku lub innego okresu, na który sporządzony został plan rzeczowo-finansowy (...) powinny być traktowane jako zamówienia odrębne, których wartość można ustalać właściwie do ich zakresu. Szacowanie wartości zamówienia nie powinno być wtedy zakwalifikowane jako niedopuszczalny podział zamówienia na części<sup>81</sup>. Ponadto, jak wskazuje orzecznictwo<sup>82</sup>, jedynie świadomy podział zamówienia na części dokonany przez zamawiającego z zamiarem uniknięcia zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych stanowi naruszenie art. 29 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, a jak zostało już wskazane powyżej, z uwagi na charakter wykonanych usług nie było możliwości zaplanowania wszystkich wykonanych usług marketingowych z wyprzedzeniem.*

*(akta kontroli str. 571-587, 666-801, 1430-1465, 1811-1821, 1838-1885, 1914, 2071-2077, 2158, 2281-2283, 2401-2402)*

Należy zauważyć, że w harmonogramie działań reklamowych przedstawionym przez wykonawcę usług w zakresie promocji i reklamy, przewidziano realizację większości z takich działań *w razie zapotrzebowania*. Skoro zamawiający i wykonawca zgodzili się na taki sposób realizacji zamówienia, to wszelkie potrzeby w zakresie działań reklamowych powinny być wykonywane w ramach zawartej umowy. Spółka jednak zdecydowała się dodatkowo nabywać od różnych wykonawców tożsame przedmiotowo usługi z zakresu promocji i reklamy, ponosząc w związku z tym dodatkowe wydatki.

*(akta kontroli str. 946-962)*

Nie można się również zgodzić, że przewidziana z góry „nieprzewidywalność” dotycząca poszczególnych części zamówienia stanowi przesłankę zaniechania stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. NIK nie akceptuje też stwierdzenia Prezesa Zarządu o braku możliwości zaplanowania działań reklamowych. Większość takich działań w sposób oczywisty była możliwa do zaplanowania, jednak zamawiający przed udzieleniem zamówienia nie określił zapotrzebowania w tym zakresie, a następnie zgodził się (przyjmując taki a nie inny harmonogram działań w zakresie obsługi reklamowej), aby działania takie były podejmowane w razie zgłaszanego zapotrzebowania.

Nie ulega wątpliwości, że wartość zamówienia na usługi z zakresu promocji i reklamy należało ustalić z należytą starannością, do czego zamawiającego zobowiązywał art. 28 ustawy Prawo zamówień publicznych. Niedopełnienie tego obowiązku, a nie – jak wyjaśnił Prezes Zarządu – brak możliwości zaplanowania zakresu zamówienia oraz zastosowanie do oszacowania jego wartości art. 35

<sup>81</sup> Komentarz do art. 29 prawa zamówień publicznych, Gawrońska-Baran Andrzej i inni, LEX 2024.

<sup>82</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 20 listopada 2019 r., o sygn.. I SA/Op 341/19.

ust. 1 pkt 1 tej ustawy było przyczyną zaniechania stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

8. Na podstawie umów zawartych 1 września 2022 r. oraz 12 lipca 2023 r. Spółka udzieliła klubowi sportowemu S. zamówień na prowadzenie działań informacyjnych w trakcie wydarzeń sportowych (sponsoring). Wartość netto każdego z ww. zamówień wyniosła 300 tys. zł i zostały one udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki, mimo niewystąpienia przesłanek określonych w art. 305 w związku z art. 214 ust. 1 1-5 i 7-14 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto z innymi wykonawcami Spółka zawarła umowy, których przedmiotem było informowanie o działalności inwestycyjnej SIM, bez uprzedniego zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Wartość netto takich umów zawartych w 2022 r. wyniosła 43 tys. zł, a w 2023 r. wyniosła 52,2 tys. zł. Tym samym wartość zamówienia na usługi informowania o działalności inwestycyjnej SIM w 2022 r. wynosiła 343 tys. zł, a w 2023 r. – 352,2 tys. zł, co obligowało zamawiającego do zastosowania przy ich udzielaniu trybu podstawowego.

W protokołach postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie zamówienia z wolnej ręki wskazano w szczególności, że: *Piłka siatkowa jest jedną z najpopularniejszych dyscyplin sportowych i znajduje się w czołówce najbardziej medialnych dyscyplin. Rozgrywki cieszą się dużą popularnością, gromadząc publiczność na trybunach oraz przed odbiornikami telewizyjnymi. Wykonywanie usług informacyjnych przez sport jest wykazywane jako jedno z najskuteczniejszych platform komunikowania się z rynkiem. Uznać należy, iż świadczenie usług współorganizacji i informacyjnych, opisanych w umowie, może – na szczególne właściwości podmiotu jakim jest Klub Sportowy (...) oraz szczególny charakter działalności wyżej opisanej – zostać przeprowadzona tylko przez ten podmiot. Żaden bowiem inny podmiot funkcjonujący na terenie działania Spółki nie prowadzi działań w zakresie krzewienia sportu (piłka siatkowa) na taką skalę ( tym relacje na żywo w tv o zasięgu krajowym jak drużyna (...)). Nie ma zatem innego podmiotu, który mógłby ze względów technicznych, czy też podmiotowo-przedmiotowych realizować usługi informacyjne o działalności inwestycyjnej w zakresie budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez spółkę SIM Opolskie. W odniesieniu do innych działań sponsoringowych Prezes Zarządu wyjaśnił: zamówienia o świadczenie usług na współorganizację do kwoty 130.000 PLN były realizowane zgodnie z Zarządzeniem nr 03/05/2022 r. z dnia 05.05.2022 r.*

(akta kontroli str. 588, 626-665, 2155-2181)

Zdaniem NIK, usługi informacyjne świadczone w zamian za współorganizowanie wydarzeń, o których mowa w cytowanych powyżej wyjaśnieniach Prezesa Zarządu, stanowią zamówienia o wartości przekraczającej 130 tys. zł, gdyż, m.in. ze względu na tożsamość przedmiotową, ich wartość szacunkowa powinna zostać zsumowana z wartością zamówień z wolnej ręki. Nie sposób się również zgodzić ze stwierdzeniem Prezesa Zarządu, że podmiot, któremu udzielano zamówień z wolnej ręki był jedynym, który mógł zrealizować usługi informacyjne o działalności inwestycyjnej Spółki. Dlatego też do wyboru podmiotu lub podmiotów realizujących ww. świadczenia konieczne było przeprowadzanie konkurencyjnych postępowań w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym sformułowanie niedyskryminujących i adekwatnych do przedmiotu zamówienia warunków udziału w postępowaniu.

9. Spółka zakupiła ekran LED o powierzchni 30 m<sup>2</sup> z osprzętem i oprogramowaniem nie służącym realizacji zadań, do których Spółka została

powołana, tj. z oprogramowaniem do obsługi tablicy wyników sportowych wraz z kontrolerem sterującym – *min. 3 sporty*, kamerą profesjonalną, statywem kamerowym, mikserem wideo, pakietem oprogramowania do miksowania wideo na żywo oraz laptopem. Na zakup tego sprzętu SIM wydatkowała 295,2 tys. zł. W okresie od 1 września 2022 r. do 31 maja 2023 r. oraz 1 sierpnia 2023 r. do 30 czerwca 2024 r. ww. sprzęt był przedmiotem umów barterowych, na podstawie których SIM udostępniła go klubowi sportowemu powiązanemu z Prezesem Zarządu oraz z Gminą Nysa, w zamian za świadczenie na rzecz Spółki usług reklamowo-promocyjnych, w tym eksponowania w czasie transmisji meczy logotypu Spółki i informacji o jej inwestycjach. Poza ww. umowami barterowymi, z klubem tym Spółka zawarła również umowy sponsoringowe, na podstawie których klub zobowiązany był do prowadzenia działań informacyjnych w trakcie wydarzeń sportowych i innych wydarzeń.

Ponadto, w okresie obowiązywania umów barterowych ekran ten został dwukrotnie wykorzystany na potrzeby SIM, a Spółka poniosła dodatkowe wydatki w łącznej kwocie 48 tys. zł na rozłożenie i złożenie ww. monitora w Dobrodzieniu oraz jego obsługę w Oleśnie

(akta kontroli str. 1210-1238, 1419, 1423)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *W momencie zakupu planowaliśmy zawarcie umowy barterowej i udostępnienie tablicy Stali Nysa w okresie rozgrywek. W okresach, gdy nie toczą się rozgrywki, ekran ten jest do dyspozycji współników, którzy użytkują ekran zgodnie z własnym zapotrzebowaniem (np. informowanie mieszkańców o własnych inwestycjach gmin), i Spółki.*

Biorąc pod uwagę przeznaczenie i sposób wykorzystania przedmiotowego ekranu LED oraz fakt zawarcia przez Spółkę umów o prowadzenie działań reklamowych i umów sponsoringowych, jak również ponoszenie dodatkowych kosztów związanych z wykorzystaniem ekranu na potrzeby Spółki – w ocenie NIK – zakup ww. sprzętu stanowił działanie niegospodarne.

(akta kontroli str. 2147)

10. Odsetki od dwóch pożyczek, udzielonych przez SIM Agencji Rozwoju Nysy Sp. z o.o. na podstawie umów zawartych 15 listopada 2022 r. i 17 lipca 2023 r., były naliczane w sposób niezapewniający uzyskanie przez SIM najlepszych efektów z poniesionych nakładów. Odsetki od obu pożyczek były bowiem naliczane od kwoty poszczególnych rat<sup>83</sup>, a nie od salda zadłużenia na dzień spłaty danej raty<sup>84</sup>. Przyjęcie takiego sposobu obliczania odsetek powodowało, że Spółka nie uzyskiwała i nie będzie uzyskiwała na bieżąco wynagrodzenia z tytułu zaangażowania środków w działalność innego podmiotu. Tym samym znaczna część odsetek będzie pozostawała do dyspozycji Spółki dopiero na dalszych etapach realizacji umów pożyczek. W trakcie kontroli oszacowano, że w wyniku przyjętego przez Spółkę sposobu naliczania odsetek, do końca 2025 r. uzyska ona przychód z tego tytułu w kwocie niższej o 143,8 tys. zł od kwoty możliwej do uzyskania<sup>85</sup> w przypadku wyliczenia tych należności od salda zadłużenia na dzień spłaty danej raty. Przy założeniu dotrzymania przez pożyczkobiorcę aktualnych na dzień kontroli harmonogramów spłat, SIM otrzyma ww. kwotę dopiero w 2026 r. W związku z powyższym działania Spółki dotyczące naliczania odsetek od ww. pożyczek NIK uznaje za niegospodarne.

<sup>83</sup> Z uwzględnieniem okresu od dnia wpływu pożyczki na rachunek pożyczkobiorcy do dnia spłaty danej raty.

<sup>84</sup> Od dnia następującego po dniu spłaty poprzedniej raty.

<sup>85</sup> Do końca 2024 r. kwota ta będzie niższa o 98,2 tys. zł od możliwej do uzyskania kwoty odsetek.

Należy również zauważyć, że Spółka udzieliła Agencji Rozwoju Nysy Sp. z o.o. ww. pożyczek pieniężnych w wysokości 1 mln zł każda, mimo że Prezes Zarządu dysponował wiedzą na temat trudnej sytuacji finansowej tego podmiotu. Sytuacja ta powodowała kilkukrotne wydłużanie terminów spłaty obu pożyczek. Prezes Zarządu, który w imieniu SIM zawarł obie umowy, sprawował bowiem jednocześnie funkcję Prezesa Zarządu Agencji Rozwoju Nysy, zaś prokurent, zawierająca ww. umowy w imieniu Agencji Rozwoju Nysy, była również zatrudniona na stanowisku Głównej Księgowej w SIM. W umowach z 15 listopada 2022 r. oraz 17 lipca 2023 r. zobowiązano pożyczkobiorcę do spłaty pożyczek wraz z odsetkami umownymi w czterech równych ratach kapitałowo-odsetkowych (w przypadku obu umów część kapitałowa każdorazowo wynosiła 250 tys. zł) na zasadach określonych w tych umowach. W wyniku zawierania kolejnych aneksów zmianie uległy nie tylko terminy spłaty poszczególnych rat, ale również ich kwoty.

(akta kontroli str. 1003-1021, 1772-1774, 2644-2657, 2661-2663)

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Spółki zgodnie podpisały aneksy do ww. umów pożyczki. Dla Spółki SIM Opolskie wydłużenie terminu spłaty rat pożyczek powoduje naliczenie wyższego oprocentowania niż oprocentowanie lokat. Oprocentowanie ww. pożyczek 9,59% i 8,83% przy oprocentowaniu lokat, które na dzień 03.10.2024 wynosi 5,60%. NIK nie kwestionuje wysokości oprocentowania pożyczek udzielonych Agencji Rozwoju Nysy Sp. z o.o., jednak należy stwierdzić, że przy uwzględnieniu postanowień umów pożyczek aktualnych na dzień kontroli, stosunek całkowitej kwoty uzyskanych odsetek do kwoty pożyczonego kapitału wyniesie 7% i 6,4% w skali roku. Jednocześnie dopuszczenie przez SIM do dalszych zmian terminów dokonywania spłaty pożyczek może doprowadzić do ograniczenia środków niezbędnych do realizacji podstawowych zadań kontrolowanego podmiotu.*

(akta kontroli str. 2658-2660)

11. W 2023 r. Spółka poniosła wydatki w wysokości 57 tys. zł w związku z nabyciem trzech tysięcy sztuk biletów do lunaparku w czasie obchodów 800-lecia lokacji miasta Nysa. Poniesienie ww. wydatków, z uwagi na ich przeznaczenie, niezwiązane z działalnością statutową Spółki, NIK uznaje za niegospodarne.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu wydatki te stanowiły wsparcie ww. imprezy, a w jej trakcie były rozdawane ulotki SIM.

(akta kontroli str. 1052-1130, 1888-1891, 2146, 2199, 2203)

NIK zauważa, że wspieranie tej inicjatywy nie wpisywało się w określony w umowie Spółki zakres działalności SIM, a możliwość rozdawania ulotek nie uzasadniała poniesionego wydatku.

12. Wydatki w kwocie 46,1 tys. zł, poniesione na usługi ekspercko-doradcze, świadczone na podstawie umowy z 29 listopada 2022 r., były niegospodarne, a określone w umowie zadania były przedmiotem umowy zawartej z innym podmiotem lub wykaczały poza zakres działalności Spółki.

W umowie z 29 listopada 2022 r. wykonawca (Wiceprezydent Radomia w latach 2006-2014) zobowiązał się do świadczenia następujących usług: 1/ doradztwo przy przygotowywaniu dokumentacji administracyjno-prawnej inwestycji, udział w procesie planistycznym i określeniu warunków zabudowy, w tym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 2/ doradztwo w aspektach administracyjnych występujących w procesie inwestycyjnym (ustalenie stanu formalno-prawnego nieruchomości,



uzgodnienie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej, w tym sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, ciepłowniczej, elektroenergetycznej, telekomunikacyjnych oraz sieci dróg publicznych), 3/ doradztwo w procesie budowlanym w zakresie ustalenia harmonogramu inwestycji i kosztorysów robót budowlanych, wyboru generalnego wykonawcy robót, negocjacji umów na roboty budowlane, analizy istotnych i nieistotnych odstępstw od projektu budowlanego, udział przy tworzeniu planów marketingowych w mediach elektronicznych, *mediach lokalnych radiach i telewizji* oraz wizualizacji inwestycji na nośnikach reklam wieloformatowych, 4/ doradztwo przy uzyskiwaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa Zarządu, w ramach realizacji umowy wykonawca sporządził, cyt.: 1. *Przykładowy harmonogram rzeczowo-finansowy*, 2. *Schemat procesu w budownictwie wielorodzinnym*, 3. *Harmonogram realizacji procesu inwestycyjnego w budownictwie*, 4. *Proces inwestycyjny w budownictwie*, 5. *Przykładowy Harmonogram Kosztorysu Inwestorskiego*, 6. *Przykładowy Harmonogram Rzeczowo - Finansowy*. Ze złożonych wyjaśnień wynikało, że wykonawca brał udział w naradach i w spotkaniach z Prezesem Zarządu poświęconych zagadnieniom budownictwa wielorodzinnego oraz optymalizacji powierzchni użytkowej mieszkalnej. W trakcie kontroli NIK, jako efekt realizacji ww. umowy, Prezes Zarządu przedstawił przykładowe harmonogramy, jak również opracowanie opatrzone logo innego podmiotu (towarzystwa budownictwa społecznego) pt. *Proces inwestycyjny w budownictwie*<sup>86</sup>, w którym zawarto informacje m.in. o uczestnikach procesu budowlanego, ich prawach i obowiązkach, procedurach wyboru wykonawców projektu budowlanego i wykonawcy robót (z uwagi na rok sporządzenia opracowania analizie poddano w nim nieaktualne przepisy o zamówieniach publicznych), obowiązkach inwestora, dokumentacji budowy, przeniesieniu własności lokalu na nabywcę. Należy zauważyć, że przed zawarciem umowy z ww. wykonawcą Rada Nadzorcza SIM zatwierdziła już plan inwestycyjny wraz ze strategią działalności Spółki, w którym to dokumencie zostały uwzględnione harmonogramy realizacji poszczególnych inwestycji, jak też zatwierdzony został plan rzeczowo-finansowy na 2023 r. Jednocześnie Spółka dysponowała pracownikami posiadającymi doświadczenie w procesie budowlanym. Biorąc pod uwagę powyższe, jak też fakt, że Spółka zawarła umowę w tożsamym zakresie z innym wykonawcą, dokonanie wydatku w kwocie 46,1 tys. zł z tytułu realizacji przedmiotowej umowy, według NIK, stanowiło działanie niegospodarne.

Wyjaśniając przyczyny zawarcia przedmiotowej umowy, Prezes Zarządu stwierdził, że oczekiwał od wykonawcy odczytania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz warunków zabudowy. Według złożonych wyjaśnień wykonawca nie świadczył usług w zakresie marketingu, czy przy wyborze wykonawcy, doradzał natomiast w zakresie treści sporządzanych specyfikacji warunków zamówienia.

(akta kontroli str. 570, 622-625, 1601-1662, 1761-1762, 2148)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że wskazywany zakres świadczeń ww. osoby odbiegał od postanowień zawartej umowy, a na okoliczność realizacji tych świadczeń Spółka nie przedstawiła żadnych dowodów.

13. Spółka reprezentowana przez Prezesa Zarządu udzieliła zamówień na usługi doradcze z zakresu realizacji inwestycji bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, co stanowiło naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo

<sup>86</sup> Administrator, Radom 2016.

zamówień publicznych. Stosownie zaś do art. 28 ww. ustawy, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością. W dniu 1 czerwca 2022 r. Spółka zawarła umowę o świadczenie usług doradczych której termin obowiązywania określono do 1 czerwca 2024 r., tj. na okres 48 miesięcy, a wynagrodzenie wykonawcy na kwotę 10 tys. zł (netto) miesięcznie. Biorąc pod uwagę, że całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, przysługujące z tytułu realizacji ww. umowy, stanowiło kwotę 240 tys. zł, Spółka zobowiązana była do udzielenia zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

Ponadto, 29 listopada 2022 r. Spółka zawarła z innym wykonawcą umowę na czas nieoznaczony, w której wynagrodzenie wykonawcy określono na 2,5 zł netto miesięcznie. Umowa ta została rozwiązana 29 lutego 2024 r. W rezultacie, w 2023 r. na usługi z zakresu doradztwa dotyczącego inwestycji SIM wydatkowano 184 tys. zł (netto 150 tys. zł).

Przedmiotem umowy z 1 czerwca 2022 r. było doradztwo strategiczno-operacyjne w zakresie realizowanych przez Spółkę inwestycji<sup>87</sup>. Druga z umów, zawarta 29 listopada 2022 r. przewidywała doradztwo przy przygotowaniu dokumentacji administracyjno-prawnej inwestycji, udział w procesie planistycznym i określaniu warunków zabudowy, doradztwo w aspektach administracyjnych występujących w procesie inwestycyjnym<sup>88</sup>, doradztwo w procesie budowlanym oraz doradztwo przy uzyskiwaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Rzeczywisty zakres świadczeń zrealizowanych w ramach pierwszej z umów obejmował m.in. analizy związane z realizacjami aportów nieruchomości do Spółki, częściowe opracowanie *Planu inwestycyjnego wraz ze strategią działalności Spółki*, sporządzenie harmonogramów dla poszczególnych inwestycji oraz planów rzeczowo-finansowych; w ramach drugiej umowy wykonawca sporządził (według wyjaśnień Prezesa Zarządu) przykładowy harmonogram rzeczowo-finansowy, schemat procesu w budownictwie wielorodzinnym, harmonogram realizacji procesu inwestycyjnego w budownictwie oraz przykładowy harmonogram rzeczowo-finansowy.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że przy wyborze wykonawców tych usług nie były stosowane przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż wartość zamówień nie przekroczyła 130 tys. zł netto. Przywołał również orzecznictwo odnoszące się do braku możliwości przewidzenia i zaplanowania zamówień z góry.

(akta kontroli str. 570, 618-625, 2200, 2204, 2278, 2283-2288, 2606-2619)

Według NIK, z uwagi na tożsamość przedmiotową ww. umów, jak również biorąc pod uwagę, że usługi te były realizowane w tym samym czasie i mogły być wykonane przez tego samego wykonawcę, stanowiły jedno zamówienie, którego wartość szacunkowa, ustalona z należytą starannością przekraczała kwotę, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Powyższe obligowało Spółkę do udzielenia ww. zamówienia z zastosowaniem przepisów tej ustawy.

<sup>87</sup> W tym w zakresie analizy nieruchomości, realizacji procesu aportu nieruchomości, analizy dokumentacji, pozyskiwania finansowania na realizację inwestycji, analizy umów i negocjacji z partnerami handlowymi.

<sup>88</sup> W tym np. ustalenie stanu formalno-prawnego nieruchomości.

14. Spółka w latach 2022 – 2024 zawarła z pięcioma zleceniobiorcami umowy o świadczenie usług prawnych w tożsamym zakresie przedmiotowym, realizowanych w pokrywających się okresach ich obowiązywania. Powyższe skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem kwoty 600,7 tys. zł. (do marca 2023 r.) w związku ze zleceniem ww. usług na podstawie umów zawartych z:

a) Kancelarią Radcy Prawnego w Radomiu w dniach 1 czerwca 2022 r. i 1 stycznia 2023 r.; obie umowy zostały zawarte na okres pięciu miesięcy, a w wyniku ich realizacji w latach 2022 i 2023 Spółka wydatkowała łącznie 246 tys. zł (20 tys. zł netto miesięcznie); przedmiotem ww. umów były:

- analiza dokumentacji wytworzonej w postępowaniach administracyjnych oraz sądowych i przed innymi organami państwowymi i samorządowymi,
- sporządzanie opinii, projektów pism, umów, aneksów, wniosków do organów państwowych i samorządowych itp. oraz bieżącej korespondencji w sprawach spornych między klientem a innymi podmiotami,
- bieżące konsultacje i wyjaśnienia,
- udział w spotkaniach wewnętrznych, zewnętrznych i z przedstawicielami organów państwowych i samorządowych,
- windykacja sądowa oraz egzekucja zobowiązań,
- dodatkowo zakres umowy zawartej w 2023 r. obejmował kompleksową obsługę prawną inwestycji;

b) Kancelarią Radcy Prawnego w Nysie (będącego członkiem Rady Nadzorczej Spółki Agencja Rozwoju Nysy Sp. z o.o.) w dniach 1 lipca 2022 r.<sup>89</sup>, 2 stycznia 2023 r.<sup>90</sup> i 1 stycznia 2024 r.<sup>91</sup>, z tytułu realizacji których w okresie od lipca 2022 r. do marca 2024 r. wydatkowano 73,8 tys. zł (wynagrodzenie określone w umowie wynosiło 3 tys. zł netto miesięcznie, a dodatkowo wynagrodzenie za reprezentowanie zleceniodawcy przed sądami miało zostać uzgodnione odrębnie). Przedmiot każdej z tych umów stanowiło:

- udzielanie porad prawnych w zakresie prowadzonej przez zleceniodawcę bieżącej działalności statutowej,
- sporządzanie opinii prawnych obejmujących zagadnienia wynikające ze statutowej działalności zleceniodawcy,
- opiniowanie pod względem prawnym, poprawianie i akceptowanie umów, porozumień i ugód oraz uczestniczenie w ich tworzeniu (opiniowanie projektów ww. dokumentów),
- interpretowanie obowiązujących przepisów prawnych, udzielanie informacji o zmianach w przepisach oraz uchybieniach w zakresie przestrzegania prawa i skutkach uchybień,
- uczestnictwo w rokowaniach związanych z nawiązaniem, zmianą, rozwiązaniem stosunku prawnego,
- reprezentowanie zleceniodawcy przed sądami oraz organami administracji na podstawie każdorazowego pełnomocnictwa;

c) z A.S. w dniu 1 września 2022 r., z tytułu realizacji której w 2022 r. wydatkowano 10,3 tys. zł (8,4 tys. zł netto i dodatkowo 0,2 tys. zł netto za każdą rozpoczętą godzinę udzielonych konsultacji), a której przedmiotem było:

- przygotowanie projektu umowy powierzenia SIM świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym,

---

<sup>89</sup> Umowa obowiązywała do końca 2022 r.

<sup>90</sup> Umowa obowiązywała do końca 2023 r.

<sup>91</sup> Umowa została zawarta na rok.

- weryfikacja modelu finansowego przygotowanego przez SIM w sposób pozwalający na wyliczenie kosztów inwestycji, uwzględniające wszelkie aspekty uzyskanej rekompensaty.

d) z Kancelarią Adwokacką M.W. w Radomiu w dniach 1 listopada 2022 r. i 1 czerwca 2023 r., z tytułu realizacji których Spółka wydatkowała 172,2 tys. zł (20 tys. zł netto miesięcznie), a których przedmiotem było:

- sporządzanie opinii z zakresu zamówień publicznych,
- analiza dokumentacji wytworzonej w postępowaniach dotyczących zamówień publicznych,
- reprezentacja przed organami publicznymi, w tym KIO, w przedmiocie postępowań odwoławczych z zakresu zamówień publicznych,
- bieżące konsultacje i wyjaśnienia w sprawach inwestycji;

e) z 1 listopada 2023 r. ze Spółką H. w Warszawie, z tytułu realizacji której do końca marca 2024 r. wydatkowano 98,4 tys. zł (20 tys. zł netto miesięcznie), a której przedmiotem były:

- obsługa prawna w zakresie bieżącej działalności inwestycyjnej zleceniodawcy,
- przygotowanie i opiniowanie umów partycypacji i umów najmu z opcją dojścia do własności,
- przygotowanie i opiniowanie dokumentacji dotyczącej naborów na najem,
- opiniowanie dokumentacji dotyczącej inwestycji realizowanych przez spółkę,
- inne usługi prawne zgodnie z zapotrzebowaniem zleceniodawcy.

W umowach wymienionych w podpunktach a) i b) wykonawcy zobowiązali się do formułowania opinii oraz do udzielania porad prawnych. Jednocześnie zakres pozostałych świadczeń ww. wykonawców był zbieżny, w tym określone zadania jednego z nich zawierały się w zakresie świadczeń drugiego (np. bieżące konsultacje i wyjaśnienia – interpretowanie obowiązujących przepisów prawnych; sporządzanie opinii, projektów pism, umów, aneksów i wniosków – poprawianie i akceptowanie umów, porozumień i ugód oraz uczestniczenie w ich tworzeniu; analiza dokumentacji wytworzonej w postępowaniach – udzielanie porad prawnych w zakresie prowadzonej przez zleceniodawcę bieżącej działalności statutowej, które nie było możliwe bez przeprowadzenia analizy właściwej dokumentacji Spółki). Zakres umowy wymienionej w podpunkcie c) (przygotowanie projektu umowy powierzenia SIM świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym) stanowił natomiast powielenie zakresów opisanych powyżej umów. Z wyjaśnień udzielonych przez Prezesa Zarządu i z przedstawionych przez niego materiałów wynikało, że w ramach umów wymienionych w punkcie a) wykonawca opracował: umowę partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego i umowę przedwstępną, regulamin programu *Mieszkanie na wynajem z dojściem do własności*, umowę najmu lokalu mieszkalnego, porozumienie dotyczące zasad korzystania z ogródka przylegającego do lokalu mieszkalnego, regulamin korzystania z ogródków przydomowych (jednocześnie przygotowanie i opiniowanie umów partycypacji oraz umów najmu Spółka zleciła wykonawcy umowy opisanej w punkcie e), jak też wydał opinię dotyczącą obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (taka usługa została przewidziana w umowach opisanych w punkcie d). Wzory umów, regulaminów i porozumienia, jak też opinia prawna sporządzone przez Kancelarię Radcy Prawnego w Radomiu zostały przedstawione w trakcie kontroli NIK. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu, wykonawca ten udzielał mu także wsparcia prawnego drogą telefoniczną oraz brał udział w spotkaniach dotyczących realizacji inwestycji Spółki. Drugi

wykonawca, z którym Spółka zawarła umowy wymienione w punkcie b), opiniował pod względem formalno-prawnym projekty uchwał organów wieloosobowych SIM i brał udział w posiedzeniach tych organów (w Zgromadzeniach Wspólników udział brał także notariusz), zgłaszał do KRS wszystkie zmiany poprzez Portal Rejestrów Sądowych, opiniował projekty umów, sporządził projekt decyzji odmawiającej udzielenie informacji publicznej i projekt odpowiedzi na skargę do WSA, sporządzał opinie prawne dotyczące m.in. wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej oraz pozostawał w kontakcie z pracownikami i Prezesem Zarządu SIM w sprawach dotyczących zatrudnienia i wynagradzania pracowników i członków Rady Nadzorczej. Z kolei wykonawca, o którym mowa w punkcie e), w szczególności analizował pisma i dokumenty związane z wnioskiem o odwołanie Prezesa Zarządu oraz wykonywał pracę i udzielał konsultacji co do treści pism kierowanych do Rady Nadzorczej, w tym dokonywał analizy prawnej przepisów o zamówieniach publicznych oraz o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że działalność podstawowa Spółki obejmowała budowę, a następnie najem budynków mieszkalnych, dlatego też przedmiot umowy zawartej ze Spółką H., jak też częściowo umowy zawartej z Kancelarią Adwokacką M.W., pokrywał się z zakresem pozostałych umów.

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Umowy były zawierane w różnych okresach nienakładających się. Czyli nie było sytuacji żeby pięć kancelarii było zatrudnionych jednocześnie.*

NIK wskazuje, że zawarte przez Spółkę umowy o świadczenie usług prawnych obowiązywały w okresach: 1 czerwca 2022 r. – 31 października 2022 r., 1 lipca 2022 r. – 31 grudnia 2022 r., 1 września 2022 r. (bez określenia terminu realizacji), 1 listopada 2022 r. – 31 grudnia 2022 r. oraz 1 stycznia 2023 r. – 31 maja 2023 r., 2 stycznia 2023 r. – 31 grudnia 2023 r., 1 czerwca 2023 r. – 31 grudnia 2023 r., 1 listopada 2023 r. – 30 kwietnia 2024 r. oraz 1 stycznia – 31 grudnia 2024 r. Brak było zatem nawet jednej umowy, której czas realizacji nie pokryłyby się z czasem realizacji innej umowy.

(akta kontroli str. 1270-1309, 1533, 1539-1600, 1663-1684, 1760-1761, 2200, 2204, 2367)

15. Spółka w latach 2022 i 2023 udzieliła zamówienia na usługi prawne z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych właściwych dla zamówień na usługi społeczne, co stanowiło naruszenie art. 359 pkt 2 tej ustawy. Wynikająca z zawartych umów wartość netto zamówień na obsługę prawną SIM w 2022 r. wyniosła 166,4 tys. zł, a w 2023 r. 316 tys. zł.

Stosownie do cyt. wyżej art. 359 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, przy udzielaniu zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi stosuje się przepisy ustawy właściwe dla zamówień klasycznych o wartości mniejszej niż progi unijne - jeżeli wartość zamówienia wyrażona w złotych jest mniejsza niż równowartość kwoty 750 000 euro, nie mniejsza jednak niż równowartość kwoty 130 000 zł.

W opinii Prezesa Zarządu wartość zamówienia na usługi prawne nie przekroczyła 130 tys. zł netto. W złożonych wyjaśnieniach stwierdził: *Wskazuje Spółka, że regułą decydującą, czy dane usługi, dostawy lub roboty budowlane powinny być oszacowane łącznie i traktowane jako jedno zamówienie, jest możliwość uprzedniego zaplanowania usługi, dostawy lub robót budowlanych. Istotna jest wiedza zamawiającego na temat zamówienia (jego zakresu i przedmiotu) w okresie przygotowania jego udzielenia. Niedopuszczalny jest podział zamówienia na części*

*i traktowanie jako odrębnych dwóch zamówień dotyczących tego samego przedmiotu zamówienia, nieprzewidywanych w momencie przyjęcia planu rzeczowo-finansowego, jeżeli o obydwu zamawiający dysponuje wiedzą w chwili przygotowywania udzielenia któregokolwiek z nich. Natomiast obiektywny brak możliwości przewidzenia i zaplanowania z góry zamówień oznacza, że poszczególne zamówienia nieprzewidywalne, których konieczność udzielenia pojawi się już po udzieleniu zamówień tego samego rodzaju w trakcie roku lub innego okresu, na który sporządzony został plan rzeczowo-finansowy, powinny być traktowane jako zamówienia odrębne, których wartość można ustalać właściwie do ich zakresu. Szacowanie wartości zamówienia nie powinno być wtedy zakwalifikowane jako niedopuszczalny podział zamówienia na części. Stanowisko Spółki potwierdza także opinia Urzędu Zamówień Publicznych, który wskazał, że „należy posługiwać się takimi kryteriami jak podobieństwo przedmiotowe i funkcjonalne zamówienia (kryterium to powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko zbliżonych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość), tożsamość czasowa zamówienia (możliwe udzielenie zamówienia w tym samym czasie, ewentualnie możliwość realizacji zamówienia w tym samym czasie) i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Innymi słowy konieczne jest ustalenie czy dany rodzaj zamówienia mógł być wykonany w tym samym czasie, przez tego samego wykonawcę” (UZP, Szacowanie wartości i udzielanie zamówień, w tym zamówień objętych projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej, <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/opinie-dotyczace-ustawy-pzp/przygotowanie,-wszczecie-i-przebieg-postepowania-o-udzielenie-zamowienia-publicznego/szacowanie-wartosci-i-udzielanie-zamowien,-w-tym-zamowien-objetych-projektem-wspolfinansowanym-ze-srodkow-unii-europejskiej>, dostęp: 5.05.2021 r.). Z kolei NSA w wyroku z 12.04.2017 r., II GSK 2228/15, LEX nr 2336581, wyróżnił cztery cechy zakwalifikowania zamówienia jako jednego: „Zamawiający powinien traktować, jako jedno zamówienie takie zamówienia, które spełniają jednocześnie następujące cechy: 1) mają takie same (lub podobne) przeznaczenie tj. gdy posiadają zasadniczo te same lub podobne funkcje techniczne lub gospodarcze; 2) są nabywane w celu realizacji z góry przyjętego zamierzenia (tożsamość przedmiotowa zamówienia); 3) istnieje możliwość ich realizacji przez jednego wykonawcę (tożsamość podmiotowa zamówienia), a obok związku funkcjonalnego zachodzi między nimi również związek czasowy (tożsamość czasowa zamówienia), tj. zamówienia te mogą być nabywane w dającej się przewidzieć określonej perspektywie czasowej”. Z całą pewnością warunki wskazane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w omawianej sytuacji nie są spełnione. Podnosi także Spółka, że zakaz podzielenia zamówień nie może być odczytywany jako zakaz zawarcia kilku umów i obowiązek zawarcia jednej umowy (co przekłada się na przeprowadzenie kilku postępowań). Jeżeli zamawiający podejmuje decyzję o podziale jednego zamówienia na kilka zamówień (procedur), będzie zobowiązany do stosowania do każdego z nich przepisów właściwych ze względu na wartość całości (por. uchwała KIO z 2.10.2019 r., KIO/KD 59/19, LEX nr 2752951). Także w wyroku WSA w Opolu z 20.11.2019 r., I SA/Op 341/19, LEX nr 2759011, wskazano, że tylko świadomy podział zamówienia na części, dokonany przez zamawiającego z zamiarem uniknięcia stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, stanowi naruszenie ustawowego zakazu. W żadnym razie takiego dolus coloratus kontrolujący nie wykazali.*

(akta kontroli str. 1270-1309, 2367)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w powyższym wyjaśnieniu. Biorąc pod uwagę tożsamy zakres przedmiotowy zleczonych usług, jak i możliwość realizacji zamówienia przez tego samego wykonawcę i w tym samym czasie, usługi te należało zakwalifikować jako jedno zamówienie. Jego wartość oszacowana z należytą starannością, o której mowa w art. 28 ustawy Prawo zamówień publicznych, obligowała Spółkę do stosowania przepisów tej ustawy.

16. Protokoły Zgromadzeń Wspólników SIM sporządzał notariusz, co skutkowało poniesieniem do czerwca 2024 r. wydatków w kwocie 81,1 tys. zł. Z uwagi na brak wymogu sporządzania ww. protokołów przez notariusza, według NIK, wydatki te należało ocenić jako niegospodarne. Wyjaśniając przyczyny sporządzania ww. protokołów przez notariusza, Prezes Zarządu stwierdził: *Zapoczątkował to KZN i taką formę protokołowania kontynuowaliśmy.*

(akta kontroli str. 1310-1338)

17. Prezes Zarządu nie uzyskał zgody Rady Nadzorczej Spółki na zawarcie umów nabycia pięciu samochodów osobowych, jak również na zawarcie w dniu 1 czerwca 2022 r. umowy o świadczenie usług doradczych, w których to umowach Spółka zaciągnęła zobowiązania w kwotach przekraczających 100 tys. zł. Powyższe było niezgodne z § 19 ust. 1 pkt 5 lit. b umowy Spółki, stanowiącym, że zawarcie umowy przewidującej zobowiązanie Spółki o łącznej wartości od 100 tys. zł do 700 tys. zł<sup>92</sup> wymaga takiej zgody, o ile umowa nie została zatwierdzona w planie rzeczowo-finansowym. I tak:

- 23 sierpnia 2022 r. Spółka zakupiła samochód marki BMW za kwotę 301,4 tys. zł;
- 17 grudnia 2022 r. w drodze umowy najmu długoterminowego z opcją wykupu Spółka nabyła samochód marki Audi, a całkowite zobowiązanie SIM wynikające z tej umowy wynosiło 246 tys. zł (w wyniku zawarcia tej umowy Spółka zaciągnęła zobowiązanie, którego wartość w 2022 r. wynosiła 110,7 tys. zł, a w 2023 r. – 135,3 tys. zł);
- 23 stycznia 2023 r. Spółka nabyła samochód marki Opel o wartości umownej równej 140 tys. zł;
- 27 stycznia 2023 r. Spółka zakupiła samochód marki Land Rover za kwotę 295,2 tys. zł;
- 6 grudnia 2023 r., na podstawie umowy leasingu, SIM nabyła samochód marki Mercedes-Benz, zobowiązując się do zapłaty kwoty 327,8 tys. zł (w wyniku zawarcia tej umowy Spółka zaciągnęła zobowiązanie o wartości 106,4 tys. zł w 2024 r. i 2025 r., a w 2026 r. wynikające z tej umowy zobowiązanie wynosiło 100,5 tys. zł).

Umowa z 1 czerwca 2022 r. o świadczenie usług doradczych zawarta została na okres 2 lat i przewidywała wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 12,3 tys. zł miesięcznie (147,6 tys. zł w 2023 r.).

Zawarcia ww. umów nie przewidziano w planach rzeczowo-finansowych SIM. Zdaniem Prezesa Zarządu uzyskanie zgody na zawarcie umowy o usługi doradcze nie było wymagane. Prezes Zarządu wyjaśnił ponadto: *Samochody Land Rover oraz Audi były ujęte w planie rzeczowo finansowym, pozostałe samochody w ujęciu rocznym nie przekraczały wartości 100 tys. zł w związku z czym nie wymagały zgody Rady Nadzorczej.*

(akta kontroli str. 618-621, 2200, 2204, 2368-2400)

<sup>92</sup> Przy czym w przypadku zobowiązań związanych z realizacją świadczeń okresowych lub ciągłych przez łączną wartość rozumie się łączną sumę zobowiązania za okres jednego roku.

18. Spółka dokonała zapłaty wynagrodzenia w wysokości 3,7 tys. zł wykonawcy umowy nr 5/R/2023 z 14 czerwca 2023 r. w sprawie wykonania projektu zagospodarowania działki lub terenu dla inwestycji w Nysie<sup>93</sup>, mimo niewywiązania się wykonawcy z zobowiązań wynikających z tej umowy. Wykonawca sporządził część rysunkową projektu zagospodarowania działki lub terenu na mapie zasadniczej, podczas gdy zgodnie z § 1 umowy z 14 czerwca 2023 r. zobligowany był do jego sporządzenia zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>94</sup>, tj. na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, *pierwsze opracowanie PZT zlecone firmie (...) było wymagane do ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej na danym terenie (Lex Deweloper) czyli dokumentu niezbędnego do realizacji planowanej inwestycji mieszkaniowej, gdyż zapis MPZP obowiązujące na danym terenie pozwalały jedynie na realizację zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej wolnostojącej. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna wymagana na etapie wniosku zawierała koncepcję PZT ale stopień jego zaawansowania był dostosowany do wymogów Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Drugie opracowanie PZT [sporządzone na podstawie umowy z 14 czerwca 2023 r.] zlecone (...) zostało już po wydaniu decyzji Lex Deweloper w formie zgodnej z zapisami Ustawy Prawo Budowlane oraz rozporządzenia dot. zakresu i formy projektu budowlanego. Zakres opracowania został rozszerzony w stosunku do pierwszego zlecenia. Projekt został sporządzony na mapie zasadniczej gdyż nie był one elementem Projektu Budowlanego co do którego taka mapa byłaby wymagana. Trzecie opracowanie zlecone firmie (...) związane jest z Projektem Budowlanym na który firma (...) wygrała przetarg. Jest to obowiązkowe opracowanie w ramach Projektu Budowlanego, wymaganego do uzyskania Pozwolenia na Budowę. Jest to opracowanie finalizujące proces projektowy – w związku z czym zostało sporządzone na mapie do celów projektowych. Będzie służyło jako dokument na dalszych etapach projektu budowlano-inwestycyjnego w tym realizacji budowy.*

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem Prezesa Zarządu, że drugie z wymienionych opracowań pod nazwą *Projekt zagospodarowania terenu* zostało sporządzone w formie zgodnej z przepisami ustawy Prawo budowlane i rozporządzenia wykonawczego, skoro zostało sporządzone na mapie zasadniczej.

(akta kontroli str. 319-322, 323, 336, 2157-2158)

19. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na *Opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej i kosztorysowej z usługami towarzyszącymi – kompleks budynków wielorodzinnych w miejscowości Nysa przy ul. Orłąt Lwowskich* nie zachowano zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, czym naruszono art. 16 ustawy Prawo zamówień publicznych. W opisie potrzeb i wymagań dotyczących ww. zamówienia wskazano, że jednym z warunków udziału w postępowaniu jest zdolność techniczna lub zawodowa wykonawcy, a zamawiający uzna ten warunek za spełniony, jeżeli wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich pięciu lat (a jeśli

<sup>93</sup> Ponadto w umowie nr 1/K/2022 z 5 sierpnia 2022 r. zlecono opracowanie projektu zagospodarowania terenu w ramach koncepcji architektonicznej inwestycji, w celu uzyskania uchwały lex deweloper.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1679 ze zm.



okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie) opracował, na podstawie uchwały rady miejskiej w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, co najmniej jedną dokumentację projektową budowy budynku lub budynków mieszkalnych wielorodzinnych o łącznej powierzchni użytkowej mieszkań nie mniejszej niż 15 000 m<sup>2</sup>, co do których uzyskano ostateczne pozwolenie na budowę (...). W wyniku uwzględnienia wniosku jednego z wykonawców (Biuro Usług Architektonicznych Profil Sp. z o.o.) wymóg, odnoszący się do uchwały rady miejskiej w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, został usunięty z treści OPW, jednak zmianę ogłoszenie o zamówieniu zamieszczono w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 21 lipca 2023 r. (data przekazania ogłoszenia do publikacji: 18 lipca 2023 r.), tj. 4 dni robocze przed zmienionym terminem składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, wyznaczonym na 27 lipca 2023 r.

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny sformułowania warunku udziału w postępowaniu, odnoszącego się do uchwały rady miejskiej w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, Prezes Zarządu wyjaśnił: *jako zamawiający zgodnie z art. 112 ust. 1 Pzp Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiając ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając minimalne poziomy zdolności. Wyjaśnił ponadto: Zamawiający wziął pod uwagę argumenty Wykonawcy: Zapis ten znacząco ogranicza możliwość udziału w postępowaniu poprzez dodanie warunku, który nie ma znaczenia pod względem jakości i stopnia komplikacji wykonanej dokumentacji projektowej, a odnosi się do procedury administracyjnej, która jest jedną z wielu jakie projektant musi przejść dla wykonania zadania projektowego. Prosimy o wycofanie tego warunku, ponieważ znacząco ogranicza on ilość uczestników, spełniających warunki udziału w postępowaniu, a jego zastosowanie nie gwarantuje jakości przeprowadzenia procesu projektowego przez uczestnika, spełniającego w/w warunek.*

Wskazując przyczyny przedłużenia terminu składania wniosków o dopuszczenie udziału w postępowaniu jedynie o siedem dni (cztery dni robocze), wyjaśnił, że żaden przepis ustawy Prawo zamówień publicznych nie wskazuje minimalnego ani maksymalnego terminu przedłużenia, w związku z czym zamawiający musiał kierować się wagą i zakresem wyjaśnień i zmian. Według wyjaśnień zamawiający uznał, że przedłużenie przedmiotowego terminu o siedem dni jest terminem zasadnym i wystarczającym dla wykonawców, przez co zapewniono wykonawcom dodatkowy czas na zapoznanie się ze zmianą opisu i na przygotowanie wniosku.

(akta kontroli str. 439-485, 2187-2195)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że w ww. postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego uprzywilejowani byli wykonawcy, którzy mogli wykazać się wykonaniem dokumentacji projektowej na podstawie uchwały rady miejskiej w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Skoro zamawiający sam uznał taki warunek za nadmierny, zasadnym było zapewnienie odpowiedniego czasu na przygotowanie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wykonawcom, którzy takiego warunku nie spełniali.

20. W postępowaniu pn. *Opracowanie wniosku w trybie specustawy mieszkaniowej w celu umożliwienia realizacji zabudowy wielorodzinnej wraz z opracowaniem koncepcji urbanistyczno-architektonicznej kompleksu budynków w Nysie przy ul. Orłąt Lwowskich* ogłoszenie o wykonaniu umowy zostało opublikowane w BZP

dopiero 25 października 2023 r., mimo że wykonanie umowy nastąpiło 8 maja 2023 r. Zgodnie z art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych ogłoszenie to powinno zostać zamieszczone w BZP w terminie 30 dni od dnia wykonania umowy.

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Zamawiający jest stosunkowo mało doświadczonym zamawiającym, działającym na rynku zamówień publicznych dopiero od 2021 r. W związku z ilością obowiązków realizowanych na różnych polach przeoczył obowiązek opublikowania ogłoszenia (...). Zamawiający po zauważeniu swojego błędu, niezwłocznie to jest w dniu 25.10.2023 r. opublikował w/w ogłoszenie (...).*

(akta kontroli str. 417-419, 2188, 2194)

21. Spółka poniosła wydatki w kwocie 6,6 tys. zł na sfinansowanie studiów Doctor of Business Administration (DBA) odbywanych przez Główną Księgową Spółki. Według informacji zamieszczonych na stronie podmiotu organizującego ww. studia, są to *studia podyplomowe potwierdzające najwyższe kwalifikacje menedżerskie, skierowane do doświadczonych menedżerów wysokiego szczebla oraz ludzi biznesu i zaprojektowane zostały dla ambitnych menedżerów w celu wykorzystania wiedzy teoretycznej i praktycznej dla dalszego rozwoju kariery i własnych talentów, zwiększając ich wartość na rynku pracy w sektorze executive*<sup>95</sup>. Według informacji pochodzących ze wskazanej strony internetowej program studiów obejmował następujące moduły:

- zarządzanie strategiczne,
- prawo w biznesie,
- zarządzanie talentami i HR,
- zarządzanie projektami i procesami biznesowymi,
- psychologia i komunikacja w biznesie,
- ekonomia menedżerska,
- marketing i komunikacja rynkowa,
- komunikacja wizerunkowa (PR, Social Media, Brand Management),
- etykieta biznesowa i savoir vivre,
- coaching przywódczy i mentoring.

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Decyzje w Spółce podejmuję wspólnie z Główną Księgową. Zakres działalności SIM jest bardzo szeroki, dlatego uważam, że zdobyta wiedza jej jest potrzebna.*

Biorąc pod uwagę zakres zadań Głównej Księgowej określony w regulaminie organizacyjnym SIM<sup>96</sup>, należy zauważyć, że finansowanie przez Spółkę odbywanych przez nią studiów DBA było nieuzasadnione. Tym samym poniesione na ten cel wydatki NIK uznaje za niegospodarne.

(akta kontroli str. 1897-1911, 2148)

22. Czterem członkom Rady Nadzorczej SIM w okresie od stycznia do maja 2022 r. wypłacono wynagrodzenie w kwocie wyższej niż należna łącznie o 18,2 tys. zł. Wartość tych wynagrodzeń obliczono z pominięciem art. 11 ustawy

<sup>95</sup> [Doctor of Business Administration \(DBA\) | Studia Podyplomowe DBA \(humanum.pl\)](#).

<sup>96</sup> Głównie: 1/ stała analiza sytuacji finansowej i gospodarczej jednostki, sprawdzanie dowodów będących przedmiotem księgowania pod względem formalnym i rachunkowym, zabezpieczenie ksiąg rachunkowych, dowodów rachunkowo-księgowych oraz należyte archiwizowanie tych dokumentów i sprawowanie opieki nad archiwum księgowości, przestrzeganie zasad dyscypliny finansowej, zapewnienie prawidłowości, terminowości i zgodności sprawozdań liczbowych składanych na zewnątrz, kierowanie rachunkowością, akceptowanie dokumentów angażujących środki pieniężne i fundusze Spółki, wnioskowanie zmian organizacyjnych i rozliczeń w celu właściwego ustalenia wielkości kosztów według miejsc ich powstawania, analizowanie kosztów Spółki i zgłaszanie wniosków mających na celu ograniczenie ich wysokości.

z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022<sup>97</sup>, stanowiącym, że podstawę wymiaru, o której mowa w art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r. Powyższe spowodowało zawyżenie miesięcznego wynagrodzenia każdego z ww. członków Rady Nadzorczej o 0,9 tys. zł.

Prezes wyjaśnił: *W kwietniu objąłem funkcję prezesa po zorientowaniu się, iż wynagrodzenia wypłacane są w zawyżonej wysokości dokonałem korekty. Poprzednie naliczenia były dokonywane przez mojego poprzednika.*

(akta kontroli str. 82-89, 1131, 2283)

23. Uchwałą z 14 września 2023 r. Rada Nadzorcza SIM przyznała Prezesowi Zarządu wynagrodzenie zmienne za 2022 r. w wysokości 62,2 tys. zł, mimo że sprawozdanie finansowe za ten rok nie było przedmiotem badania biegłego rewidenta, co było niezgodne z § 3 ust. 4 uchwały Nr 09/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 13 stycznia 2022 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu SIM Opolskie Sp. z o.o. Zgodnie z tą regulacją spełnienie warunków wynagrodzenia zmiennego poszczególnych członków Zarządu Spółki Rada Nadzorcza stwierdza w oparciu o zweryfikowane przez biegłych sprawozdania finansowe oraz inne dokumenty w zależności od wyznaczonych celów.

Przewodniczący Rady Nadzorczej wyjaśnił: *Prezesowi SIM (...) przyznano wynagrodzenie zmienne za 2022 r. na podstawie osiągnięcia wyznaczonych celów zarządczych z których żaden nie dotyczył sprawozdania finansowego. Ponadto w stosunku do spółki nie zachodzi obowiązek badania sprawozdania finansowego przez biegłego bowiem spółka nie spełnia przesłanek określonych w ustawie.*

NIK zgadza się ze stwierdzeniem, że przepisy ustawy o rachunkowości nie obligowały do badania sprawozdań finansowych SIM. Obowiązek taki został jednak określony w przywołanej uchwale Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników jako podstawa przyznania wynagrodzenia zmiennego Prezesowi Zarządu, bez względu na treść wyznaczonych celów zarządczych.

(akta kontroli str. 90-93, 1132, 1239, 2271-2272, 2364-2365)

24. W umowie o świadczenie usług zarządzania z 4 sierpnia 2022 r. Prezesowi Zarządu przyznano prawo do dodatkowego uprawnienia w postaci płatnej przerwy w świadczeniu usług zarządzania w wymiarze 26 dni rocznie, które to prawo nie zostało przewidziane w uchwale Nr 09/2022 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 13 stycznia 2022 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu SIM Opolskie Sp. z o.o. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami Zgromadzenie Wspólników może określić w uchwale dodatkowe świadczenia przysługujące członkom zarządu. Brak określenia w ww. uchwale prawa do takich dodatkowych świadczeń uniemożliwia ich zawarcia w umowie o świadczenie usług zarządzania.

Poprzedni Przewodniczący Rady Nadzorczej SIM wyjaśnił, że *wzór umowy został opracowany w Krajowym Zasobie Nieruchomości, podlegał zatem stosownym ocenom merytorycznym i prawnym. Zapis taki stanowi standardowy i często spotykany element umów z menedżerami, zapewniający im prawo do niezbędnego odpoczynku i wpływający pozytywnie na wykonywanie zadań. Służył on zatem spółce,*

<sup>97</sup> Dz.U. poz. 2445 ze zm.

*bowiem przyczyniał się do właściwego nią zarządzania. Uchwała Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 13 stycznia 2022 r. zgodnie z treścią przepisu stanowiącego podstawy jej podjęcia i nazwą aktu określała zasady kształtowania wynagrodzeń Zarządu spółki, zaś prawo do przerwy w wykonywaniu usług nie jest wynagrodzeniem ani dodatkiem do wynagrodzenia, ani świadczeniem a jedynie prawem czasowego wstrzymania świadczeń przez zarządzającego. Stąd też ujęcie omawianego zapisu w uchwale Zgromadzenia Wspólników czy Rady Nadzorczej nie było konieczne.*

NIK nie podziela stanowiska składającego wyjaśnienia. Prawo do płatnych przerw jest świadczeniem, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, zatem przyznanie tego świadczenia jest możliwe pod warunkiem jego uwzględnienia w uchwale Zgromadzenia Wspólników. Prezes Zarządu, pomimo żądania kontrolera, nie przedstawił zawiadomień kierowanych do Przewodniczącego lub innego członka Rady Nadzorczej dotyczących korzystania z płatnych przerw w świadczeniu usług zarządzania, dlatego brak było ewentualnego wyliczenia wynagrodzenia, jakie pobrał z tego tytułu.

(akta kontroli str. 67-81, 2497-2500, 2640)

25. Mimo że stowarzyszenie S. nie wywiązało się z warunków ujętych w trzech zawartych z SIM umowach, Spółka dokonała zapłaty wynagrodzenie z tytułu ich należytego wykonania w łącznej kwocie 6 tys. zł.

Spółka zawarła ze stowarzyszeniem S. umowy<sup>98</sup>, w których zobowiązała się przekazać środki na organizację trzech wypraw wysokogórskich, których celem były szczyty Kilimandżaro, Mont Blanc i Denali. Środki te, zgodnie z zapisami zawartymi w umowach, stanowiły wynagrodzenie należne z tytułu prawidłowego ich wykonania. W imieniu stowarzyszenia umowy podpisała osoba sprawująca funkcję Radnego Rady Miejskiej w Nysie, będąca jednocześnie uczestnikiem wszystkich trzech wypraw. W zamian za otrzymanie tych środków od Spółki kontrahent zobowiązał się do informowania w mediach społecznościowych o inwestycjach realizowanych przez SIM oraz do wykonania fotografii na szczytach gór<sup>99</sup> z materiałami przedstawiającymi logo SIM. Stowarzyszenie S. nie wywiązało się z obowiązków w zakresie informowania o inwestycjach SIM w mediach społecznościowych.

Prezes Zarządu wyjaśnił: *Dysponuję zdjęciami z tych wypraw. Nie sprawdzałem, czy uczestnik wyprawy zamieścił te zdjęcia w mediach społecznościowych.*

Uczestnik wszystkich trzech wypraw, który w imieniu stowarzyszenia S. zawarł ww. trzy umowy wyjaśnił m.in. *Podczas wydarzenia „Spotkanie na szczycie – I konferencja himalaistów w Nysie”, która odbyła się w lutym 2024r. zostali odczytani wszyscy Partnerzy współpracujący z stowarzyszeniem „Szlak mi się trafił”. Była to również forma podziękowań za zaangażowanie w rozwoju wspinaczki wysokogórskiej w Gminie Nysa. Dodatkowo warto zaznaczyć, że podczas wydarzenia były dostępne ulotki, od wszystkich naszych partnerów – SiM Opolskie przekazał trzy rodzaje ulotek.*

(akta kontroli str. 644-645, 658-659, 662-663, 2297, 2501-2515)

26. Wydatki na usługi hotelowe w łącznej kwocie 16,2 tys. zł zostały poniesione z naruszeniem § 4 ust. 7 umowy z 4 sierpnia 2022 r. o świadczenie usług

<sup>98</sup> Z: 1 grudnia 2022 r. (Kilimandżaro), 30 sierpnia 2023 r. (Mont Blanc) i 3 stycznia 2024 r. (Denali).

<sup>99</sup> A w przypadku złych warunków atmosferycznych zagrażających życiu – na najwyższym dostępnym i bezpiecznym punkcie.

zarządzania, gdyż nie były zgodne z celami i zadaniami Spółki. Wskazana regulacja zawarta w ww. umowie stanowiła, że ze względu na przedmiot działalności Spółki, realizowane przez nią cele i zadania, jak też na obowiązki Zarządzającego wynikające z Umowy, (...) Zarządzający uprawniony jest do uczestnictwa w konferencjach, seminariach lub spotkaniach o charakterze biznesowym związanych z przedmiotem działalności Spółki i, o ile jest to konieczne dla realizacji tychże zobowiązań, do odbywania podróży w kraju i za granicą. Wydatki na ten cel ponoszone są przez Spółkę. Tymczasem ze środków Spółki sfinansowano zakup usług hotelowych, w których pobyt był związany z:

- spotkaniami z Ministrem Sportu w sprawie wykorzystania środków Ministerstwa Sportu na budowę boisk wielofunkcyjnych przy inwestycjach SIM – łączne wydatki związane z siedmiokrotnym pobytem w hotelach w okresie od stycznia do września 2023 r. wyniosły 10,2 tys. zł,

- uczestnictwem w konferencji przygotowanej dla sponsorów siatkówki z Nysy w związku z zaproszeniem sponsorowanego klubu sportowego – łączne wydatki związane z dwukrotnym pobytem w hotelach w marcu 2023 r. wyniosły 6 tys. zł.

Prezes Zarządu wyjaśnił: *W koncepcjach zagospodarowania niektórych inwestycji znajdowały się boiska wielofunkcyjne. Celem moich spotkań z Panem Ministrem było ustalenie możliwości pozyskania funduszy na realizację boisk. Możliwość taka wydatnie obniżyłaby koszt realizacji inwestycji.* Nie odniósł się natomiast do pobytu w hotelu w związku z udziałem w konferencji dla sponsorów siatkówki z Nysy.

(akta kontroli str. 2284-2288, 2304, 2606-2619)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Spółki w badanym obszarze. Prezes SIM w sposób niegospodarny wydatkował środki na usługi reklamowe, doradcze i prawne. Pomimo zawarcia umowy o świadczenie na rzecz SIM usług reklamowych, z podmiotem tym podpisano kolejną umowę, której przedmiotem było promowanie jednego z realizowanych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. Powyższe nie przeszkodziło Prezesowi Zarządu dodatkowo zlecać ww. podmiotowi, jak i innym podmiotom realizację dodatkowych usług w tym zakresie. Oprócz standardowych działań reklamowych, Spółka współorganizowała zajęcia w siłowni, wyprawy górskie na Kilimandżaro, Mont Blanc oraz Denali, czy też rozgrywki siatkówki plażowej. Spółka zakupiła również ekran LED o powierzchni 30 m<sup>2</sup> za 295,2 tys. zł, który został udostępniony klubowi sportowemu w zamian za promowanie SIM, mimo że za świadczenie usług promocyjnych klubowi temu przekazano środki w wysokości 738 tys. zł na podstawie zawartych umów sponsoringu. Zakup tego ekranu był niegospodarny również dlatego, że jego wykorzystanie na potrzeby SIM wiązało się z dodatkowymi kosztami – za jego dwukrotną obsługę Spółka poniosła wydatki w wysokości 48 tys. zł. Łączna kwota wydatków na prowadzenie działań z zakresu informacji, promocji i reklamy, w tym na działania sponsoringowe oraz zakup ww. ekranu, do końca czerwca 2024 r. wyniosła co najmniej 2 114,1 tys. zł. Skalę wydatków na prowadzenie działań promocyjnych NIK ocenia jako nieproporcjonalnie dużą w stosunku do prowadzonej w ww. okresie działalności Spółki, która rozpoczęła dwie z 14 planowanych budów i nie oddała do użytkowania żadnego budynku mieszkalnego.

Również inne z ponoszonych przez SIM wydatków były nieuzasadnione bądź niewspółmiernie wysokie w stosunku do potrzeb Spółki. Powyższe odnosiło się w szczególności do nabycia w niespełna trzyletnim okresie działalności SIM sześciu samochodów służbowych (na dzień kontroli Spółka zatrudniała pięciu pracowników), jak też do przeprowadzania niekorzystnych dla Spółki transakcji, których przedmiotem były niektóre z tych samochodów. Ponadto Spółka

udzieliła pożyczek w łącznej kwocie 2 000 tys. zł podmiotowi powiązanemu znajdującemu się w trudnej sytuacji finansowej, a przyjęty sposób naliczania odsetek powodował, że w początkowych okresach spłaty pożyczek SIM osiągała niższe przychody finansowe od możliwych do osiągnięcia. W Spółce wielokrotnie zaniechano też stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, mimo obowiązku ich stosowania. Ponoszenie dodatkowych wydatków na prowadzenie postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych (na podstawie umów cywilnoprawnych na prowadzenie postępowań oraz na obsługę prawną), nie ustrzegło Spółki od wystąpienia nieprawidłowości w dwóch badanych postępowaniach. Stwierdzono ponadto nieprawidłowości w zakresie obliczania wysokości wynagrodzeń członków Rady Nadzorczej SIM, przyznania Prezesowi Zarządu świadczenia dodatkowego w postaci płatnych przerw, jak też wynagrodzenia zmiennego za 2022 r.

## Uwagi i wnioski

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

Uwaga NIK zwraca uwagę na wystąpienie okoliczności stanowiących podstawę do umorzenia udziałów w SIM objętych przez gminy Brzeg, Kluczbork, Niemodlin, Nysa, Opole i Popielów za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia RFRM w łącznej wysokości 60 500 tys. zł, stosownie do art. 33pa ust. 1 pkt 3 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz § 14 umowy Spółki.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu prawidłowe określenie treści umów, o których mowa w art. 33p ust. 2 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa zawartych z gminami Brzeg, Kluczbork, Niemodlin, Nysa, Opole i Popielów.
2. Poinformowanie Gmin Brzeg, Kluczbork, Niemodlin, Nysa, Opole i Popielów o zaistnieniu okoliczności stanowiących podstawę do umorzenia udziałów objętych w SIM za wkład pieniężny pochodzący ze wsparcia RFRM, stosownie do art. 33pa ust. 1 pkt 1 ww. ustawy oraz § 14 umowy Spółki.
3. Ponoszenie wydatków w sposób gospodarny i zgodny z umową Spółki.
4. Zapewnienie stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych we wszystkich przypadkach, w których przepisy te mają zastosowanie.
5. Zwrot części zmiennej wynagrodzenia Prezesa Zarządu za 2022 r.
6. Zwrot wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej - w części przewyższającej wysokość obliczoną zgodnie z przepisami prawa.  
Odpowiednio również o zwrot wydatków na szkolenie prezesa i głównej księgowej
7. Zwrot wydatków za usługi hotelowe, których nabycie nie dotyczyło przedmiotu działalności Spółki.
8. Podjęcie działań zapewniających prawidłowe stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, 18 października 2024 r.

Kontroler  
Aleksandra Pawlicka  
doradca ekonomiczny

.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Opolu  
Dyrektor

p.o. DYREKTOR  
Delegatury NIK w Opolu

.....  
podpis

