



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.006.02.2021



00471821

Pan
Wojciech Chilewicz
Prezes Zakładu Gospodarki Lokalowej Sp. z o.o.
Zakład Gospodarki Lokalowej Sp. z o.o.
ul. Żeromskiego 5, 21-500 Biała Podlaska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/026 – Funkcjonowanie programu Mieszkanie Plus

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Gospodarki Lokalowej Sp. z o.o., ul. Żeromskiego 5, 21-500 Biała Podlaska (dalej: ZGL)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Chilewicz, Prezes ZGL, od 29 stycznia 2019 r. (dalej: Prezes ZGL). Od 20 listopada 2015 r. do 28 stycznia 2019 r. funkcję Prezesa ZGL pełniła Bernadeta Puczka (dalej: poprzednia Prezes ZGL).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w gminach, w ramach programu Mieszkanie Plus. 2. Dostępność mieszkań z programu Mieszkanie Plus dla lokalnej społeczności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 31 marca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Jakub Dąbrowa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/59/2021 z 17 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizując program Mieszkanie Plus ZGL³ osiągnął zakładane efekty w zakresie budowy trzech budynków wielorodzinnych, ze 186 mieszkańami przeznaczonymi na długoterminowy wynajem, z opcją wykupu⁴. Inwestycja ta, finansowana przez spółkę celową MP Inwestycje 1 sp. z o.o.⁵, została zrealizowana terminowo, zgodnie projektem budowlanym oraz na terenie posiadającym podstawową infrastrukturę techniczną. Budynki stanowiły uzupełnienie istniejącej zabudowy mieszkaniowej.

ZGL nie zachował jednak należytej staranności w procesie przystępowania do realizacji inwestycji. Nie udokumentowano sposobu ustalenia przyjętej w *umowie inwestycyjnej* z 12 grudnia 2016 r.⁶ i w *umowie wniesienia aportu oraz umowie sprzedaży* z 22 marca 2017 r.⁷ wartości *nieruchomości*⁸, której udział ½ części w prawie własności został sprzedany Spółce MP, a kolejny udział ½ części w prawie własności stanowił wkład niepieniężny do tej spółki. Przyjęta wartość wyniosła 2.626 tys. zł i była niższa o 425 tys. zł. (13,93%) od szacunkowej wartości *nieruchomości* przyjętej w operacie szacunkowym zleconym przez ZGL. ZGL nie uzyskał też wymaganej opinii Rady Nadzorczej w sprawie sprzedaży udziału w tej *nieruchomości*.

Prawidłowo przeprowadzono postępowanie kwalifikacyjne dotyczące naboru najemców realizowanego przedsięwzięcia. Opracowano regulamin określający tryb i kryteria wyboru najemców, zasady pierwszeństwa, a także grupy uprzywilejowane do zawarcia umów najmu. Nabór najemców przebiegał transparentnie i zgodnie z przyjętymi zasadami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja inwestycji mieszkaniowych w gminach, w ramach programu Mieszkanie Plus

Opis stanu faktycznego

W celu realizacji projektu inwestycyjnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego, w ramach programu rządowego Mieszkanie Plus, poprzednia Prezes ZGL wystąpiła 5 grudnia 2016 r. z wnioskiem do organów statutowych o opinię i wyrażenie zgody w przedmiocie przystąpienia ZGL do Spółki MP tworzonej przez Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych (dalej: Fundusz). Przystąpienie do Spółki MP miało nastąpić poprzez wniesienie wkładu niepieniężnego (aportu) w postaci *nieruchomości* wraz z prawami do dokumentacji projektowej w zamian za udziały w kapitale zakładowym Spółki MP o wartości pieniężnej równej wartości wniesionego aportu. Celem projektu było zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem na terenie Białej Podlaskiej, w tym z opcją długoterminowego wykupu.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Spółka z o.o., której jedynym udziałowcem jest Gmina Biała Podlaska.

⁴ Dalej: inwestycja.

⁵ Spółka (z dniem 26 kwietnia 2017 r. zmieniono jej nazwę na MP Biała Podlaska sp. z o.o.) z udziałem ZGL wynoszącym 37,5% kapitału zakładowego. Dalej: Spółka MP.

⁶ Umowa inwestycyjna z 12 grudnia 2016 r. pomiędzy Zakładem Gospodarki Lokalowej spółka z o.o. z siedzibą w Białej Podlaskiej a Funduszem Sektora Mieszkań na Wynajem Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych z siedzibą w Warszawie przy udziale Miasta Biała Podlaska (dalej: *umowa inwestycyjna*). Umowa inwestycyjna aneksowana 22 marca 2017 r.

⁷ Umowa wniesienia aportu do spółki oraz umowa sprzedaży z 22 marca 2017 r. zawarta pomiędzy ZGL a MP Inwestycje 1 Sp. z o.o. (dalej: *umowa wniesienia aportu do spółki oraz umowa sprzedaży*)

⁸ Nieruchomość gruntowa przy ul. Jana III Sobieskiego w Białej Podlaskiej. Działy o numerach ewidencyjnych 366/40, 365/58, 367/1, 367/19, 367/15. (dalej: *nieruchomość*)

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

Rada Nadzorcza ZGL uchwałą z 7 grudnia 2016 r. pozytywnie zaopiniowała, a Zgromadzenie Wspólników¹⁰ uchwałą z 9 grudnia 2016 r. wyraziło zgodę na przystąpienie ZGL do spółki MP na wnioskowanych zasadach. W uchwałach tych nie odnieszono się do sprzedaży udziału w *nieruchomości*.
(akta kontroli str. 47-52)

Zawarta z Funduszem 12 grudnia 2016 r. *umowa inwestycyjna* dotyczyła realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, polegającego na wybudowaniu budynków wielorodzinnych, z mieszkaniami przeznaczonymi na długoterminowy wynajem, z opcją ich wykupu. Zgodnie z treścią ww. umowy inwestycję realizowała powołana przez Fundusz Spółka MP, do której przystąpił ZGL. Z *umowy inwestycyjnej* wynikało m.in. że:

- inwestycja zostanie zrealizowana przez założoną przez Fundusz Spółkę MP¹¹, której kapitał zakładowy wynosił 150 tys. zł i dzielił się na 1500 udziałów o wartości nominalnej 100 zł każdy,
- ZGL przystąpi do Spółki MP poprzez wniesienie wkładu niepieniężnego w postaci praw do posiadanego projektu budowlanego niezbędnego do realizacji inwestycji i udziału wynoszącego ½ w prawie własności *nieruchomości* o łącznej powierzchni 1,5446 ha,
- ZGL sprzeda na rzecz Spółki MP udział wynoszący ½ w prawie własności *nieruchomości* oraz dokona przeniesienia na Spółkę MP posiadanej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę¹² na tej *nieruchomości* (dalej: pozwolenie na budowę),
- wartość *nieruchomości* przyjęta przez strony na podstawie otrzymanych wycen rzeczoznawców majątkowych wynosi 2.626 tys. zł,
- Fundusz zapewni finansowanie inwestycji między innymi poprzez wniesienie wkładu pieniężnego do Spółki MP,
- Fundusz podejmie uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki MP oraz zaoferuje na rzecz ZGL udziały w kapitale zakładowym Spółki MP o wartości równej wartości wnoszonego przez ZGL wkładu niepieniężnego (dalej: Udziały),
- po zakończeniu inwestycji, wszystkie Udziały ZGL w kapitale zakładowym Spółki MP mogą zostać umorzone w drodze realizacji Opcji Call¹³ lub Opcji Put¹⁴ lub w inny sposób uzgodniony przez strony,
- w ramach procedury wyjścia ZGL z inwestycji, Spółka dokona podziału geodezyjnego oraz prawnego *nieruchomości* wyodrębniając jej część (obejmującą jeden budynek oraz odpowiednią część gruntu), której własność zostanie przeniesiona na ZGL jako wynagrodzenie z tytułu umorzenia wszystkich udziałów posiadanych przez ZGL w Spółce MP,
- umowę zawarto pod warunkiem zawieszającym uzyskania przez ZGL, Fundusz oraz Spółkę MP wszelkich niezbędnych zgód organów statutowych.

(akta kontroli str. 55-95)

ZGL nie zachował szczególnej staranności przy ustalaniu wartości *nieruchomości*, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 55-112, 258-380, 599-602, 611-613)

Uchwałą nr 5/2017 z 8 marca 2017 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników ZGL zmieniło uchwałę nr 9/2016 z 9 grudnia 2016 r. Wyrażono zgodę na przystąpienie ZGL do Spółki MP poprzez wniesienie wkładu niepieniężnego w postaci udziału ½ części w prawie własności *nieruchomości* oraz praw do posiadanego projektu budowlanego. Wyrażono

¹⁰ Funkcję Zgromadzenia Wspólników pełnił Prezydent Miasta Białą Podlaska.

¹¹ Spółka zawiązana przez Fundusz 25 listopada 2016 r. Data rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym – 29 grudnia 2016 r.

¹² Decyzja administracyjna nr 27/11 z 1 marca 2011 r. wydana przez Prezydenta Miasta Białą Podlaska, zmieniona decyzją administracyjną nr 112/12 z 10 maja 2012 r. oraz zmienionej decyzją administracyjną 259/16 z 24 listopada 2016 r.

¹³ Prawo Spółki MP do żądania sprzedaży przez ZGL wszystkich Udziałów ZGL na warunkach określonych w *umowie Inwestycyjnej*.

¹⁴ Prawo ZGL do żądania nabycia przez Spółkę MP wszystkich Udziałów ZGL na warunkach określonych w *umowie Inwestycyjnej*.

również zgodę na sprzedaż przez ZGL na rzecz Spółki MP udziału ½ części w prawie własności *nieruchomości* za cenę nie niższą niż 1.313 tys. zł. Uchwała ta nie była poprzedzona opinią Rady Nadzorczej ZGL, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
(akta kontroli str. 51-54)

Dnia 22 marca 2017 r. ZGL, zawarł ze Spółką MP *umowę wniesienia aportu do spółki oraz umowę sprzedaży*. Zgodnie z ww. umową:

- ZGL objął 16.274 udziały o wartości nominalnej 100 zł i łącznej wartości 1.627,4 tys. zł w zamian z wkład niepieniężny o łącznej wartości 1.627,4 tys. zł, w postaci: autorskich praw majątkowych do dokumentacji projektowej dotyczącej inwestycji o wartości 314,4 tys. zł netto¹⁵ oraz udziału ½ części w prawie własności *nieruchomości* o wartości 1.313 tys. zł netto,
- ZGL sprzedał Spółce MP udział ½ części w prawie własności *nieruchomości* za cenę 1.313 tys. zł netto, tj. 1.614,99 tys. zł brutto, co zostało rozliczone poprzez zapłatę 301,99 tys. zł na rachunek bankowy ZGL oraz na zasadzie nabycia przez ZGL 13.300 niezabezpieczonych obligacji serii A o wartości nominalnej 100 zł każda i łącznej wartości nominalnej 1.313 tys. zł.

Dnia 28 czerwca 2018 r. ZGL zawarł z Funduszem Porozumienie do *umowy inwestycyjnej* (dalej: Porozumienie), które zmieniałoby procedurę wyjścia ZGL z inwestycji. Prezes ZGL wyjaśnił, że ZGL nie posiada dokumentów lub korespondencji, z których wynikałaby przyczyna innej formy wyjścia z przedsięwzięcia niż opisana w *umowie inwestycyjnej*. Dodał, że: *Domniemanym powodem wyjścia (...) mogła być sytuacja finansowa. Po zapoznaniu się z szacowanymi kosztami inwestycji, a co za tym idzie kwotą, którą ZGL musiałby dopłacić po wyjściu ze Spółki, by pokryć różnicę między wartością udziałów i obligacji, a wartością budynku powstałego w wyniku realizacji inwestycji zdecydowano o zmianie formy wyjścia ze Spółki na pieniężną, na warunkach uzgodnionych w porozumieniu do umowy inwestycyjnej z dnia 28 czerwca 2018 r. Pracownicy podkreślają, że nie byli informowani przez Zarząd Spółki o powodach i formie wyjścia z przedsięwzięcia inwestycyjnego.*

(akta kontroli str. 96-112, 589-591)

ZGL nie był w posiadaniu oryginału Porozumienia, co szerzej opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
(akta kontroli str. 55-112, 258-380, 599-602, 611-613)

Porozumienie zobowiązywało ZGL do sprzedaży Funduszowi, a Fundusz do kupna od ZGL wszystkich Udziałów ZGL za cenę 97,03 zł za 1 udział, tj. łącznie 1.579,07 tys. zł za wszystkie udziały. Wartość udziałów została oszacowana wg stanu na 30 kwietnia 2018 r. Oszacowania dokonał podmiot zewnętrzny na zlecenie Funduszu.¹⁶ Umowę sprzedaży udziałów Spółki MP podpisano 12 lipca 2018 r. Prezes ZGL wyjaśnił: *Nie posiadam wiedzy o powodach sprzedaży udziałów spółki MP Biała Podlaska Sp. z o.o. po cenie niższej niż ich wartość nominalna. Brak jest dokumentów, notatek służbowych, analiz, które by mówiły o przestankach takiego rozwiązania. Pracownicy (...), którzy brali udział w procesie inwestycyjnym i komercjalizacji programu Mieszkanie Plus w Białej Podlaskiej, w czasie rozmowy także oświadczyli że nie znane są im powody takiego rozwiązania. Podkreślono, że ewentualne negocjacje i decyzje o wartości sprzedaży udziałów spółki MP Biała Podlaska były podejmowane przez ówczesny Zarząd ZGL Sp. z o.o. Poprzednia prezes ZGL wyjaśniła, że: Wycena została oparta o wycenę firmy zewnętrznej i była wykonana w sposób niezależny od nas i BGKN. Ostateczny bilans rozrachunków z BGKN nie przyniósł strat Zakładowi Gospodarki Lokalowej Sp. z o.o.*

¹⁵ Strony przyjęły, że wartość projektu budowlanego inwestycji jest równa kosztowi poniesionemu przez ZGL na jego opracowanie (wynikającemu z umowy zawartej przez ZGL z projektantem – Umowa z 29 czerwca 2010 r. pomiędzy ZGL, a Konsorcjum firm ARCA A&C Sp. z o.o. ul Ogrodowa 39/41, 00-873 Warszawa, Jacek Nawrocki, ul. Brata Alberta 63B, 05-075 Warszawa)

¹⁶ Raport „Oszacowanie wartości ekonomicznej udziałów spółki MP Biała Podlaska Sp. z o.o. według stanu na dzień 30 kwietnia 2018 r.” zrealizowany przez PwC Polska Sp. z o.o.

ZGL nie zwracał się do organów statutowych o opinię i zgodę w zakresie zawarcia Porozumienia, a zapisy aktu założycielskiego ZGL¹⁷ tego nie wymagały. W Porozumieniu zawarto jednak zapis z którego wynikało, że Porozumienie zawierane jest pod warunkiem zawieszającym uzyskania przez ZGL wszelkich niezbędnych zgód organów statutowych. Prezes ZGL wyjaśnił, że nie posiada wiedzy o powodach zaniechania uzyskania opisanych w Porozumieniu zgód. Poprzednia Prezes ZGL wyjaśniła: *Nie pamiętam, ale wszystkie kroki podejmowane w celu wyjścia ze spółki były wykonywane pod nadzorem prawników ZGL (...).* (kontroli str. 55-56, 106-112, 609, 611-613)

Dodatkowo Porozumienie zobowiązywało strony do sprzedaży przez ZGL na rzecz Funduszu wszystkich posiadanych przez ZGL obligacji Spółki MP za cenę stanowiącą ich wartość nominalną, tj. łącznie 1.313 tys. zł. Umowę sprzedaży obligacji podpisano 20 lipca 2018 r. Łączna wysokość wypłaconych odsetek z tytułu posiadania przez ZGL obligacji Spółki MP wyniosła 48,58 tys. zł w 2017 r. i 37,8 tys. zł w 2018 r.

Łączna wartość wniesionego przez ZGL wkładu niepieniężnego do Spółki MP oraz sprzedanego udziału ½ w prawie własności *nieruchomości* wyniosła 2.940,4 tys. zł netto. Natomiast z tytułu sprzedaży posiadanych udziałów i obligacji Spółki MP oraz z tytułu wypłaty odsetek od posiadanych obligacji ZGL otrzymał łącznie zapłatę w wysokości 2.978,46 tys. zł. (akta kontroli str. 106-112, 135-154, 215-259)

Zrealizowana inwestycja była zgodna z projektem budowlanym na podstawie którego wydano decyzję o pozwoleniu na budowę. Wybudowano trzy budynki wielorodzinne przy ul. Jana III Sobieskiego, każdy z czterema sekcjami klatkowymi o wysokości czterech kondygnacji, z pełnym wyposażeniem w instalacje sanitarne i elektryczne oraz centralnym ogrzewaniem i podgrzewem wody, zasilanymi z lokalnych wymienników ciepła w każdym z budynków. Łącznie oddano do użytku 186 mieszkań (po 62 w jednym bloku) o powierzchni użytkowej od 39,4 m² do 55,1 m², w tym 174 mieszkania dwupokojowe (po 58 w bloku) i 12 mieszkań trzypokojowych (po cztery w bloku).

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że:

- Inwestycja zlokalizowana została przy ul. Jana III Sobieskiego 2, 4 i 6 (trzy budynki) w Białej Podlaskiej, w północnej części miejscowości. Teren na którym zrealizowano inwestycję graniczył od strony wschodniej i zachodniej z nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, natomiast od strony południowej z terenami przemysłowymi (tereny Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Białej Podlaskiej). Od strony północnej *nieruchomość* graniczyła z drogą gminną. Po przeciwnej stronie tej drogi również znajdowały się budynki mieszkalne wielorodzinne.
- *Nieruchomość* na której zrealizowano inwestycję była dobrze skomunikowana. Orientacyjna odległość od najbliższego przystanku autobusowego (na którym zatrzymywały się dwie linie autobusowe) wynosiła ok. 100 metrów, natomiast od budynków użyteczności publicznej, takich jak:
 - Publiczna szkoła podstawowa – ok. 900 metrów,
 - Przedszkole samorządowe – ok. 800 metrów,
 - Poczta – ok. 900 metrów,
 - Urząd Miasta – ok. 2,5 km,
 - Szpital – ok. 500 metrów.
- Inwestycja mieszkaniowa składała się z trzech oddanych do użytkowania budynków o wysokości czterech kondygnacji. W każdym budynku były cztery sekcje klatkowe. Na parterze w każdym budynku znajdowało się 14 lokali mieszkalnych, natomiast na kondygnacjach od II do IV – po 16 lokali mieszkalnych.
- Mieszkania na parterze na poziomie wejścia do budynków były dostępne dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich dzięki systemowi ramp wjazdowych na ten poziom – łącznie 18 mieszkań.

¹⁷ Akt założycielski spółki Zakład Gospodarki Lokalowej Spółka z o.o. z 1 października 2007 r. (dalej: akt założycielski).

- Miejsca postojowe znajdowały się z pomiędzy ustawionymi do siebie równoległe budynkami oraz od północy, na terenie zlokalizowanym wzdłuż ulicy Jana III Sobieskiego. Nawierzchnia miejsc postojowych wyłożona była brukiem betonowym. Na terenie inwestycji znajdowały się cztery miejsca postojowe przeznaczone dla osób niepełnosprawnych.
- Do każdego bloku, każdej klatki oraz dookoła budynków zostały wytyczone ciągi komunikacyjne – chodniki wyłożone brukiem betonowym.
- Pomiedzy blokami wygospodarowano tereny zielone – wzdłuż bloku (pomiedzy chodnikiem, a budynkiem) oraz obok miejsc parkingowych.
- Na terenie inwestycji, przy bloku przy ul. Jana III Sobieskiego 2, znajdował się plac zabaw dla dzieci.

W harmonogramach rzeczowo-finansowych budynków przewidziano zakończenie robót budowlanych w okresie kwiecień-maj 2018 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta Biała Podlaska wydał 14, 15 i 16 maja 2018 r. decyzje o pozwoleniu na użytkowanie poszczególnych budynków, natomiast protokoły końcowego odbioru robót podpisano odpowiednio 16, 16 i 28 maja 2018 r. (akta kontroli str. 160-199, 204-213, 439-441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania ZGL w procesie przystępowania do Spółki MP były nierzetelne, ponieważ:
 - ZGL nie posiadał dokumentacji wskazującej sposób (metodę) ustalania wartości *nieruchomości* w wysokości 2.626 tys. zł wskazanej w *umowie inwestycyjnej* z 12 grudnia 2016 r., a następnie w *umowie wniesienia aportu do spółki oraz umowie sprzedaży* z 22 marca 2017 r. Kwota ta stanowiła 86,1% szacunkowej wartości *nieruchomości* podanej w operacie szacunkowym zleconym przez ZGL (3.051 tys. zł¹⁸) i 104,2 % wartości podanej w operacie szacunkowym zleconym przez Fundusz (2.519 tys. zł¹⁹),
 - ZGL nie skorzystał z możliwości, wynikającej z art. 157 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰, zlecenia organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych dokonania oceny prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych *nieruchomości*,
 - Uchwała nr 5/2017 z 8 marca 2017 r. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników wyrażająca zgodę na sprzedaż przez ZGL Spółce MP udziału ½ części własności *nieruchomości* za cenę nie niższą niż 1.313 tys. zł nie była poprzedzona opinią Rady Nadzorczej, co było wymagane przez § 19 pkt 9 aktu założycielskiego ZGL.

Tym samym osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym nie dochowały określonego w art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²¹ obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia oraz jego ochrony. Zgodnie z art. 43 ww. ustawy mieniem komunalnym jest w szczególności mienie gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Prezes ZGL wyjaśnił, że nie jest w posiadaniu dokumentacji i wiedzy w zakresie przeprowadzanych z Funduszem negocjacji dotyczących wartości *nieruchomości* na której realizowano program Mieszkanie Plus w Białej Podlaskiej oraz powodach przyjęcia niższej ceny niż wartość określona w operacie szacunkowym zleconym przez ZGL. Poprzednia prezes ZGL wyjaśniła, że nie pamięta, dlaczego nie uzyskano odpowiedniej opinii Rady Nadzorczej. Dodała, że: *Po wykonaniu operatu*

¹⁸ Operat z 22 listopada 2016 r. Cel wyceny – Określenie wartości rynkowej nieruchomości gruntowej w celu wniesienia aportem do majątku przedsiębiorstwa.

¹⁹ Operat z 5 grudnia 2016 r. Cel wyceny – na potrzeby sprzedaży.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

szacunkowego, który zlecieliśmy lokalnie, BGK Nieruchomości wykonało swój operat szacunkowy. Po negocjacjach przyjęto wartość pośrednią (...).

ZGL nie przedłożył jednak żadnych dokumentów potwierdzających prowadzenie negocjacji w zakresie wartości nieruchomości.

2. ZGL nie dysponował oryginałem Porozumienia z 28 czerwca 2018 r., zmieniającego umowę inwestycyjną. Posiadał jedynie kopię Porozumienia, ze skserowanym podpisem przedstawiciela Funduszu, ale bez podpisu przedstawiciela ZGL. Zgodnie zaś z pkt 14.4 umowy inwestycyjnej wszelkie zmiany tej umowy wymagały formy pisemnej pod rygorem nieważności. Prezes ZGL wyjaśnił, że: *W chwili obecnej nie jesteśmy w posiadaniu oryginałów Porozumienia. Poprzednia Prezes ZGL wyjaśniła: Z posiadanej przeze mnie wiedzy, na moment zakończenia przeze mnie pracy w ZGL, cała dokumentacja znajdowała się w siedzibie spółki ZGL.*

ZGL zwrócił się do PFR Nieruchomości S.A.²² o udostępnienie oryginału dokumentu pismem z 13 maja 2021 r., na które do 14 czerwca 2021 r. nie uzyskał odpowiedzi. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z treścią Porozumienia, obydwie strony powinny otrzymać jeden jego egzemplarz. (akta kontroli str. 55-112, 258-380, 599-602, 611-613)

OCENA CZĄSTKOWA

ZGL osiągnął efekty zakładane w umowie inwestycyjnej w zakresie budowy budynków wielorodzinnych z mieszkaniami przeznaczonymi na długoterminowy wynajem, z opcją ich wykupu. W ramach programu Mieszkanie Plus w Białej Podlaskiej wybudowano trzy budynki, a w nich 186 mieszkań. Inwestycję zrealizowano w terminach wynikających z planów rzeczowo-finansowych, a budynki wybudowano zgodnie projektem budowlanym, co potwierdzają wydane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta Biała Podlaska decyzje o pozwoleniu na ich użytkowanie. Inwestycja została zrealizowana na terenie posiadającym podstawową infrastrukturę techniczną oraz stanowiła uzupełnienie istniejącej zabudowy.

Nie zachowano jednak należytej staranności w procesie przystępowania do realizacji inwestycji, ponieważ nie udokumentowano sposobu ustalenia przyjętej w umowie inwestycyjnej i w umowie wniesienia aportu do spółki oraz umowie sprzedaży wartości nieruchomości. Wyniosła ona 2.626 tys. zł i była niższa od szacunkowej wartości nieruchomości przyjętej w operacie szacunkowym zleconym przez ZGL o 425 tys. zł. Ponadto ZGL nie uzyskał wymaganej opinii Rady Nadzorczej w sprawie sprzedaży udziału w tej nieruchomości.

OBSZAR

2. Dostępność mieszkań z programu Mieszkanie Plus dla lokalnej społeczności

Opis stanu faktycznego

ZGL na podstawie udzielonego mu pełnomocnictwa z 12 lutego 2018 r. przez Spółkę MP, przeprowadził postępowanie kwalifikacyjne dotyczące naboru najemców realizowanej inwestycji. Pełnomocnictwo dotyczyło m.in. poszukiwania potencjalnych najemców, prezentacji oferty Spółki MP, udzielania informacji na temat zasad najmu mieszkań, prezentacji mieszkań potencjalnym najemcom, zawieraniu umów rezerwacyjnych lokali oraz umów najmu instytucjonalnego lokali mieszkalnych, komórek lokatorskich, miejsc postojowych, aneksów do umów najmu oraz porozumień stron dotyczących rozwiązania umów najmu.

ZGL opracował Regulamin pracy Komisji Kwalifikacyjnej powołanej do wyboru najemców lokali w nowobudowanych budynkach mieszkalnych przy ul. Jana III Sobieskiego 2,4,6 w Białej Podlaskiej w ramach „Mieszkanie Plus”²³. Regulamin określał zasady i tryb wyboru najemców lokali mieszkalnych realizowanej inwestycji. Osoby zainteresowane najmem lokalu mieszkalnego musiały wypełnić wstępną ankietę kwalifikacyjną na stronie internetowej ZGL. Następnie ZGL informował o możliwości złożenia w wyznaczonym terminie wniosku o zakwalifikowanie do najmu lokalu mieszkalnego. Wstępna weryfikacja formalno-prawna obejmowała wycieszenie zdolności czynszowej za pomocą przyjętego algorytmu. Posiadanie

²² Organ zarządzający Funduszem Sektora Mieszkań dla Rozwoju Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych.

²³ Załącznik do zarządzenia nr 2 z dnia 15 stycznia 2018 r. Zarządu ZGL

zdolności czynszowej było warunkiem koniecznym do możliwości ubiegania o zakwalifikowanie do najmu. Za posiadanie zdolności czynszowej potencjalny najemca otrzymywał 100 pkt. Dodatkowe punkty (10 pkt) były przyznawane za:

- nieposiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego,
- legitymowanie się w dacie złożenia wniosku orzeczeniem o niepełnosprawności członka gospodarstwa domowego,
- zameldowanie na pobyt stały w mieście Biąła Podlaska,
- każdego małoletniego (w dacie złożenia wniosku) w gospodarstwie domowym,
- zatrudnienie potencjalnego najemcy na terenie Biąła Podlaska.

Na wstępną listę podstawową osób zakwalifikowanych do najmu 186 lokali, umieszczane miały być osoby z największą liczbą punktów z zastrzeżeniem, że w pierwszej kolejności umieszcza się osoby związane z miastem Biąła Podlaska poprzez stałe bądź czasowe zameldowanie albo zatrudnienie, a także osoby z niepełnosprawnością ruchową i osoby samotnie wychowujące dzieci, których dochód powyżej zdolności czynszowej jest wyższy od kwoty 100 zł, ale nie wyższy niż 3 tys. zł. (akta kontroli str. 444-455)

Z Protokołu z czynności Komisji Kwalifikacyjnej ds. Programu Mieszkanie Plus z 28 lutego 2018 r. wynika, że:

- W okresie 30 czerwca – 31 grudnia 2017 r. wypełniono 1420 wstępnych ankiet kwalifikacyjnych do programu Mieszkanie Plus.
- W ramach drugiego etapu, w okresie 2 stycznia – 31 stycznia 2018 r., do ZGL, spośród osób które wypełniły wstępną ankietę kwalifikacyjną, wpłynęły 642 wnioski i oświadczenia niezbędne do wstępnej weryfikacji formalno-finansowej. Weryfikacji formalnej dokonano na podstawie złożonych oświadczeń, a weryfikacji finansowej dokonano za pomocą Kalkulatora Weryfikacji Finansowej, w wyniku której pozytywnie zweryfikowano 380 wniosków, odrzucono 262 wnioski.
- W ramach etapu trzeciego wnioskodawcy pozytywnie zweryfikowani w drugim etapie, składali od 12 lutego do 19 lutego 2018 r. dokumenty potwierdzające informacje zawarte we wnioskach i oświadczeniach. Komisja nadała wnioskodawcom punkty za dodatkowe kryteria naboru określone w Regulaminie. W wyniku zakończenia etapu trzeciego, sporządzono listę podstawową (186 wnioskodawców), listę rezerwową (110 wnioskodawców) i listę wniosków negatywnie zweryfikowanych (84 wnioski). (akta kontroli str. 454-455)

ZGL zawarł 21 maja 2018 r. ze Spółką MP *Umowę o komercjalizację i zarządzanie*²⁴. Celem zawarcia umowy była optymalizacja utrzymania zarządzania nieruchomością oraz umowami najmu lokali. *Umowa o komercjalizację i zarządzanie* zobowiązywała ZGL do prowadzenia *usług pośrednictwa* tj. usług tożsamyh ze wskazanymi w pełnomocnictwie z 12 lutego 2018 r. Ponadto na podstawie *umowy o komercjalizację i zarządzanie* ZGL przyjął do wykonania *usługi zarządzania* z zakresu m.in.: zapewniania bieżącego funkcjonowania nieruchomości, zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości, zapewnienia bieżących napraw i konserwacji, wywozu odpadów i śmieci.

Zawierane z najemcami *Umowy najmu instytucjonalnego* lub *umowy najmu instytucjonalnego z dośściem do własności* zobowiązywały najemców do zapłaty co miesiąc:

- czynszu,
- opłat eksploatacyjnych obejmujących wszystkie koszty i opłaty ponoszone przez wynajmującego (lub podmiot zarządzający nieruchomością), dotyczące nieruchomości jako całości, w szczególności: opłaty i koszty związane z utrzymaniem nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym, bieżącym utrzymaniem (sprzątania, bieżące naprawy),
- opłat indywidualnych obejmujących opłatę abonamentową, dystrybucję i faktyczne zużycie za ciepłą wodę i zimną wodę, za centralne ogrzewanie, za odprowadzenie

²⁴ Dalej: *umowa o komercjalizację i zarządzanie*.

ścieków – zgodnie ze wskazaniami podliczników zamontowanych dla poszczególnych lokali

- opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości przyjętej uchwałami Rady Miasta Biała Podlaska. (akta kontroli str. 456-527)

Członkowie Zarządu Spółki MP wyjaśnili, że: *pierwotnie stawka czynszu w umowie najmu (bez dojścia do własności) wynosiła 13,75 PLN/m². Stawka czynszu zasadniczo podlega waloryzacji i aktualnie wynosi 14,78 PLN/m². Sama stawka czynszu obejmuje świadczenie najmu przez wynajmującego na rzecz najemcy. (...) w umowie najmu z dojściem do własności płatność najemcy wobec wynajmującego pierwotnie wynosiła 18,75 PLN/m², a aktualnie wynosi 19,56 PLN/m². Na wyżej wskazaną płatność składa się płatność części ceny na poczet sprzedaży nieruchomości (dojście do własności) oraz płatność czynszu najmu. Suma częściowych płatności ceny sumuje się do całkowitej ceny sprzedaży nieruchomości, a stawki w zakresie tych rat nie ulegają zmianie względem harmonogramu określonego w umowie najmu z dojściem do własności.* (akta kontroli str. 594-598)

Przed wydaniem mieszkania najemca zobowiązany był do dostarczenia oświadczeń w formie aktu notarialnego o dobrowolnym poddaniu się egzekucji zgodnie z art. 777 § 1 pkt 4 i 5 Kodeksu Postępowania Cywilnego co do obowiązku opróżnienia i wydania przedmiotu najmu wynajmującemu w terminie 14 dni wskazanym w żądaniu opróżnienia oraz co do obowiązku dokonania wszelkich płatności wymaganych zgodnie z zawartą umową najmu. Ponadto najemca składał oświadczenie w formie aktu notarialnego o przyjęciu do wiadomości, że w razie konieczności wykonania zobowiązania wydania i opróżnienia lokalu, najemcy nie przysługuje prawo do lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego.

Do końca 2018 roku ZGL zawarł umowy najmu ze 176 najemcami. Prezes ZGL wyjaśnił, że: *Powodem nie wynajęcia 10 mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus w Białej Podlaskiej w roku 2018 był brak chętnych, na oferowane lokale mieszkalne, lub niespełnienie kryteriów dochodowych przez osoby ubiegające się o mieszkania.*

Od 2019 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²⁵ wynajmem pozostałych 10 lokali zajmowała się Gmina Miejska Biała Podlaska.

ZGL protokołem zdawczo odbiorczym z 2 września 2020 r. przekazał Spółce MP dokumentację najemców zrealizowanej inwestycji. Przekazana dokumentacja najemców obejmowała: umowę najmu instytucjonalnego, dokumenty do weryfikacji czynszowej, protokół zdawczo-odbiorczy mieszkania, deklarację przystąpienia do ubezpieczenia, potwierdzenie wpłaty kaucji, oświadczenie o poddaniu się egzekucji, weryfikację BIG.

(akta kontroli str. 458-527, 528-585)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK pozytywnie ocenia działania ZGL w powyższym zakresie.

ZGL prawidłowo przeprowadził postępowanie kwalifikacyjne dotyczące naboru najemców lokali mieszkalnych. Rzetelnie opracował regulamin określający tryb i kryteria wyboru najemców, zasady pierwszeństwa, a także grupy uprzywilejowane do zawarcia umów najmu. Nabór najemców przebiegał transparentnie i zgodnie z przyjętymi zasadami.

IV. Wnioski i uwagi

W związku ze zmianą uwarunkowań (zakończenie realizacji inwestycji i wystąpienie ZGL ze spółki celowej), Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, ani wniosków.

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 551 ze zm.

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 Białymstoku. 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.

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.

Białystok, 16 czerwca 2021 r.

Kontroler:

Jakub Dąbrowa
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....

Podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa

.....

Podpis