



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4101-002-02/2014
P/14/019

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Komisję Rozstrzygającą w Najwyższej Izbie Kontroli***

(Uchwała Komisji Rozstrzygającej NIK Nr KPK-KPO.443.126.2015 z dnia 14 lipca 2015 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/019 – Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr 91070 z dnia 9 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego ¹ , ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sowa, Marszałek Województwa Małopolskiego (od dnia 2 grudnia 2010 r.). poprzednio funkcje Marszałka sprawował Marek Nawara (od 27 listopada 2006 r.) (dowód: akta kontroli str. 3-24)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2009-2014 (I połowa).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działalność 4 spółek³ z 11, w których Samorząd Województwa Małopolskiego⁴ posiadał większościowe udziały (stan na koniec 2013 r.), wykraczała poza zakres określony w art. 13 *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*⁵, a dwie z nich (PUHiT i Apollo Film) prowadziły również działalność niezwiązaną z zadaniami samorządu województwa. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły:

- przystąpienia przez Województwo do spółki Regionalne Centrum Administracyjne *Małopolska* sp. z o.o., której celem było wybudowanie biurowca z przeznaczeniem na siedzibę Urzędu,
- nabycia od Skarbu Państwa udziałów w spółce PUHiT, prowadzącej działalność w zakresie świadczenia usług hotelarskich.

Przystąpienie przez Województwo do dwóch z czterech spółek w kontrolowanym okresie (utworzenie RCA, jak i nabycie udziałów PUHiT), poza brakiem przesłanek

¹ Dalej: Urząd lub UMWM.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Małopolskie Parki Przemysłowe sp. z o.o. (MPP), Apollo Film sp. z o.o. (Apollo Film), Regionalne Centrum Administracyjne *Małopolska* sp. z o.o. (RCA), Przedsiębiorstwo Usług Hotelarskich i Turystycznych *Kraków* w Krakowie sp. z o.o. (PUHiT).

⁴ Dalej także: Województwo.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm., dalej *u.s.w.*

prawnych, nastąpiło dodatkowo bez rzetelnej analizy ekonomicznej zasadności realizacji zamierzonych zadań za pośrednictwem spółek z udziałem Województwa.

W ocenie NIK, Województwo nieskutecznie i nieefektywnie realizowało zadania publiczne za pośrednictwem spółek ze swoim udziałem, na co wskazuje niepowodzenie przedsięwzięcia Małopolska Sieć Szerokopasmowa⁶ oraz faktyczna likwidacja działalności w zakresie autobusowego transportu publicznego przez wszystkie trzy spółki, których akcje Województwo nabyło nieodpłatnie od Skarbu Państwa.

NIK oceniła negatywnie trzy przedsięwzięcia, które zostały poddane szczegółowej analizie. Dwa z nich (budowa budynku na potrzeby Urzędu oraz działalność w zakresie usług hotelarskich), realizowane odpowiednio przez RCA oraz PUHiT, dotyczyły działalności, która w świetle art. 13 *u.s.w.* nie powinna być prowadzona przez spółki z udziałem Województwa., przy czym usługi hotelarskie nie należą w ogóle do zadań samorządu województwa. Trzecie przedsięwzięcie, dotyczące zaprojektowania, budowy, utrzymania oraz zarządzania siecią telekomunikacyjną w postaci Małopolskiej Sieci Szerokopasmowej oraz świadczenia usługi hurtowej dostawy transmisji szerokopasmowej, podjęte przez utworzoną w tym celu przez Województwo spółkę (Małopolska Sieć Szerokopasmowa sp. z o.o.⁷) było nierzetelnie przygotowane, a jego koncepcja ulegała zmianom bez uzasadnienia. W ramach tego projektu zrezygnowano z zawarcia umowy inwestycyjnej niezbędnej do zapewnienia finansowania przedsięwzięcia oraz sprzedano udziały w MSS przy odrzuceniu korzystniejszej pod względem finansowym oferty.

Województwo nie przeprowadziło żadnych analiz uzasadniających sprzedaż udziałów MSS ani nie wykazało zasadności zmiany koncepcji realizacji *projektu MSS*. Decydując o zbyciu udziałów spółki, Samorząd Województwa stracił wpływ na realizację zadania stworzenia sieci szerokopasmowej, choć powstanie spółki MSS uzasadniano tym, że przedsięwzięcie to było ważne dla rozwoju województwa i wpisywało się w *Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*. W efekcie niekonsekwentnych i nieprzejrzystych działań, *projekt MSS* trwający już sześć lat nie został zrealizowany i do końca okresu objętego kontrolą NIK nadal znajdował się we wstępnej fazie. Opóźnienia w jego realizacji, zawinione przez spółkę MSS (obecnie już prywatną) mogą spowodować utratę środków Unii Europejskiej, których MSS jest beneficjentem na podstawie decyzji Zarządu Województwa Małopolskiego⁸ (jako Instytucji Zarządzającej Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2007-2013).

Ponadto NIK zauważa, że z trzech przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, których akcje zostały nieodpłatnie przekazane przez Skarb Państwa na rzecz Województwa, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Nowym Sączu S.A.⁹ zostało postawione w stan likwidacji, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Wadowicach S.A.¹⁰ postawiono w stan upadłości (zakończyła się w 2012 r.), natomiast Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Krakowie S.A.¹¹ przestało prowadzić działalność przewozową.

⁶ Dalej: projekt MSS.

⁷ Dalej: MSS.

⁸ Dalej: Zarząd Województwa.

⁹ Dalej: PKS w Nowym Sączu.

¹⁰ Dalej: PKS w Wadowicach.

¹¹ Obecnie Małopolskie Dworce Autobusowe S.A.; dalej: PKS w Krakowie.

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na brak spójnej strategii angażowania się Województwa w spółki i realizowania za ich pośrednictwem zadań publicznych. Brak skuteczności działań realizowanych za pośrednictwem tych spółek wskazuje na konieczność wprowadzenia rzetelnych mechanizmów kontroli zarządczej.

Negatywna ocena NIK dotyczy także wniesienia akcji PKS w Nowym Sączu do MARR oraz przekazania szpitala im. Bagińskiego spółce MPP na podstawie umowy użyczenia. Przedmiot działalności spółek MARR oraz MPP nie uzasadniał przekazania im tych składników majątku Województwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena legalności i ekonomicznej zasadności działalności spółek z udziałem Województwa

1.1. Skala zaangażowania województwa w spółki prawa handlowego

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Województwo posiadało akcje lub udziały w 27 spółkach. Na dzień 31 grudnia 2008 r. wartość posiadanych akcji i udziałów wynosiła 234 144 tys. zł, co stanowiło 49% wartości wszystkich aktywów Województwa (478 276 tys. zł), a na dzień 31 grudnia 2013 r. – 543 216 tys. zł, co stanowiło 37% aktywów (1 464 937 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą Województwo przestało być udziałowcem lub akcjonariuszem w dziewięciu spółkach poprzez:

- wniesienie akcji i udziałów trzech spółek do MARR: Agencji Rozwoju Małopolski Zachodniej S.A.¹² i Małopolskiej Agencji Energii i Środowiska sp. z o.o.¹³ (na podstawie umowy z dnia 23 maja 2013 r.) oraz akcji PKS w Nowym Sączu (na podstawie uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego¹⁴ z dnia 26 maja 2014 r.), a także udziałów w Regionalnym Dworcu Autobusowym w Krakowie sp. z o.o.¹⁵ do PKS w Krakowie (obecnie Małopolskie Dorce Autobusowe S.A.¹⁶) na podstawie umowy z dnia 27 kwietnia 2012 r.;
- zbycie akcji i udziałów trzech spółek: Lokalnego Centrum Biznesu w Proszowicach sp. z o.o. (w dniu 9 marca 2010 r.), Zakładach Sanitarnych w Krakowie sp. z o.o. (14 marca 2011 r.) oraz MSS (26 marca 2013 r.);
- zakończenie procesów upadłości dwóch spółek: PKS w Wadowicach (w dniu 29 grudnia 2011 r. zakończył się proces upadłości, a w dniu 28 marca 2012 r. wykreślono spółkę z Krajowego Rejestru Sądowego) oraz Rejonu Robót Drogowo-Mostowych w Wieliczce sp. z o.o. (w dniu 28 lipca 2010 r. – ukończenie postępowania upadłościowego, a w dniu 3 listopada 2010 r. – wykreślenie z KRS).

Na dzień 31 grudnia 2013 r. Województwo było akcjonariuszem lub udziałowcem w 18 spółkach, z czego w 12 posiadało większościowy udział:

¹² Dalej: ARMZ.

¹³ Dalej: MAEiŚ.

¹⁴ Dalej: Sejmik.

¹⁵ Dalej: RDA.

¹⁶ Dalej: MDA.

- Apollo Film, Małopolska Kolumna Transportu Sanitarnego sp. z o.o.¹⁷, Małopolskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Tarnowie sp. z o.o.¹⁸, Małopolskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych w Nowym Sączu sp. z o.o.¹⁹, MPP, Szpital Specjalistyczny im. Ludwika Rydygiera w Krakowie sp. z o.o.²⁰, PUHiT oraz Koleje Małopolskie sp. z o.o.²¹ – po 100% udziałów,
- MARR - 88,8%
- MDA - 96,9% akcji,
- TARR - 78,0% akcji,
- RCA - 73,9% udziałów.

W pozostałych sześciu spółkach Województwo posiadało mniejszościowe udziały: Krakowskim Parku Technologicznym sp. z o.o. (12,7%), Małopolskim Funduszu Poręczeń Kredytowych sp. z o.o. (5,3%), Małopolskim Regionalnym Funduszu Poręczeniowym sp. z o.o. (0,5%), Małopolskim Rynku Hurtowym S.A. (21,1%), Międzynarodowym Porcie Lotniczym im. Jana Pawła II Kraków-Balice sp. z o.o. (22,7%) oraz spółce Przewozy Regionalne sp. z o.o. (6,4%).

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rozwoju Gospodarczego²² Urzędu Sebastiana Ramendy²³, przyjmowane przez zarządy spółek plany strategiczne spełniają warunek spójności ze strategią realizowaną w oparciu o uchwały Sejmiku oraz Zarządu Województwa. Strategie realizowane na poziomie spółek, przed ich wdrożeniem, podlegają opiniowaniu i zatwierdzaniu przez rady nadzorcze, w których przedstawiciele Województwa zapewniają spełnienie warunku spójności ze strategią Województwa.

W corocznych informacjach dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego (sporządzanych na podstawie art. 69 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*²⁴) oraz w BIP (zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz 5c *ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*²⁵) podane są pełne i aktualne dane o spółkach z udziałem Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 55-58, 75-145, 167-169, 172, 225-226, 504-522, 822-980)

Analiza przedmiotu działalności spółek z udziałem Województwa objęła spółki z przynajmniej 50% jego udziałem w kapitale zakładowym (według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.²⁶).

(dowód: akta kontroli str. 167, 236-239)

Apollo Film

Spółka Apollo Film powstała w wyniku komercjalizacji samorządowej Instytucji Filmowej Apollo Film w 2003 r. Według umowy spółki celem jej działalności jest: przemysł czasu wolnego, w tym upowszechnianie kultury filmowej, organizacja imprez, multimedia i zarządzanie nieruchomościami. W przedmiocie działalności spółki wpisane jest ponad 50 pozycji (według klasyfikacji PKD), w tym np.: badanie

¹⁷ Dalej: MKTS.

¹⁸ Dalej: MBGiTR w Tarnowie.

¹⁹ Dalej: MBGiTR w Nowym Sączu.

²⁰ Dalej: Szpital Rydygiera.

²¹ dalej: KM.

²² dalej: DRG.

²³ Pismo znak RG-I.1710.2.2014 z dnia 25 lipca 2014 r.

²⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

²⁶ Analizą nie objęto spółki Koleje Małopolskie sp. z o.o., z uwagi na fakt, że spółka została zawiązana w dniu 19 grudnia 2013r

rynku i opinii publicznej, reklama, działalność związana z organizacją targów i wystaw. Ze struktury przychodów spółki wynika, że w 2013 r. uzyskiwała ona przychody z działalności kinowej (44,3 % udziału w przychodach), opłat za czynsz i media (37,1%), świadczonych usług gastronomicznych (8,9%), reklamy (2,6%), innych przychodów ze sprzedaży (3,7%), redystrybucji (3,4%).

(dowód: akta kontroli str. 75-78, 154, 229, 240-242, 391-443, 1421)

MKTS

Spółka MKTS została zawiązana w dniu 20 grudnia 2007 r. i działa w sferze użyteczności publicznej, wykonując m.in. transport sanitarny osób albo materiałów biologicznych i materiałów wykorzystywanych do udzielania świadczeń zdrowotnych. Zakres ten należy do zadań własnych samorządu województwa dotyczących ochrony zdrowia zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 *u.s.w.*

(dowód: akta kontroli str. 92-96, 152, 241, 257-258, 793-821)

MBGiTR w Tarnowie oraz MBGiTR w Nowym Sączu

Spółki powstały w wyniku likwidacji zakładów budżetowych w 2003 r. i prowadzą w szczególności działalność geodezyjną i kartograficzną. Jest ona związana z zadaniami określonymi w art. 14 ust. 1 pkt 7 *u.s.w.* z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 101-107, 152, 261, -262, 499, 753-797)

Z wyjaśnień Dyrektora DRG Sebastiana Ramendy²⁷ wynika, że obszar terytorialny działalności spółek odpowiadał prowadzonej działalności przez zlikwidowane zakłady budżetowe, z których jeden działał na terenie dawnego województwa tarnowskiego, a drugi na terenie dawnego województwa nowosądeckiego. W związku z rozproszeniem prowadzonej przez spółki działalności, podmioty te w minimalnym stopniu konkurowały ze sobą w zakresie świadczonych usług. Spółka z Tarnowa koncentrowała działalność na pracach scaleniowych, a spółka z Nowego Sącza wykonywała prawie wyłącznie zadania z zakresu gleboznawczej klasyfikacji gruntów. W 2013 r. analizowano sprawę połączenia tych spółek, jednak ze względu na specyfikę prowadzonej działalności (większość prac wykonuje się z dala od siedziby spółki) jedyną sygnalizowaną korzyścią z ich połączenia byłyby koszty wynagrodzenia rady nadzorczej spółki przejmowanej, które rocznie wynoszą około 10 tys. zł. Pomimo połączenia spółek geodezyjnych, dalej musiałaby być utrzymywana dotychczasowa struktura organizacyjna świadczenia usług przez oba podmioty, aby uzyskiwać przychody na porównywalnym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 97-100, 242, 263-264, 499-500)

MPP

Spółka powstała w 2005 r. W uchwale Sejmiku w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie Województwa do spółki²⁸ wskazano, że przedmiotem jej działalności ma być promocja gospodarcza regionu. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że powołanie spółki jest celowe w związku z potrzebą wsparcia ożywienia gospodarczego oraz pobudzenia zainteresowania przedsiębiorców inwestowaniem w Małopolsce. Wskazano także, że ustawowym celem działalności województwa jest przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy (art. 14 ust. 1 pkt 15 *u.s.w.*).

²⁷ Pismo znak RG-I.1710.2.2014 z dnia 4 września 2014 r.

²⁸ Uchwała Nr XXXVI/445/05 z dnia 29 sierpnia 2005 r.

Według umowy spółki celem jej działania jest promowanie i wspieranie rozwoju gospodarczego poprzez prowadzenie działalności ukierunkowanej na intensyfikację rozwoju lokalnego, promowanie i inicjowanie przedsiębiorczości, tworzenie i zarządzanie parkami przemysłowymi, parkami naukowo-technologicznymi, strefami inwestycyjnymi, inkubatorami technologicznymi, wspomaganie inicjatyw gospodarczych, organizacyjnych na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy oraz redukcji bezrobocia, prowadzenie doradztwa w zakresie działalności związanej z prowadzeniem interesów i zarządzaniem, ochroną zabytków i opieką nad zabytkami, rewitalizację terenów zabytkowych oraz terenów usługowych i przemysłowych.

W przedmiocie działalności (według PKD) wymieniono 28 pozycji, w tym np. pobór i uzdatnianie wody, działalność w zakresie architektury i inżynierii, uprawa zbóż roślin strączkowych i roślin oleistych na nasiona z wyłączenie ryżu, uprawa winogron, hotele i podobne obiekty zakwaterowania.

Ze struktury przychodów spółki wynika, że w 2008 r. uzyskiwała przychody wyłącznie z tytułu obsługi nieruchomości na własny rachunek, a w 2013 r. z tytułu wynajmu nieruchomości na własny rachunek i obsługi nieruchomości na zlecenie (95,4 % udziału w przychodach) oraz z tytułu obsługi nieruchomości na własny rachunek (4,6%). Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DRG²⁹ Województwo umową z dnia 1 sierpnia 2012 r. oddało MPP w użyczenie nieruchomości zabudowane kompleksem szpitalnym SP ZOZ Szpital Specjalistyczny im. Dr. J. Babińskiego w Krakowie oraz nieruchomości gruntowe będące w użytkowaniu wieczystym wraz z własnością posadowionych na nich budynków, samodzielnych lokali i budowli. Umowa użyczenia obliguje MPP do wykorzystania pożytków uzyskanych z przedmiotu użyczenia na realizację kompleksowej rewitalizacji budynków na terenie szpitala. Z wyjaśnień wynika też, że spółka działa zarówno w sferze użyteczności publicznej (promowanie i wspieranie rozwoju gospodarczego oraz wspomaganie inicjatyw gospodarczych i organizacyjnych na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy), jak i poza tą sferą (promowanie i inicjowanie przedsiębiorczości, działalność wydawnicza), a działalność w sferze użyteczności publicznej należy traktować sensu largo, nie ograniczając jej do definicji zawartej w ustawie o gospodarce komunalnej. Ponadto z wyjaśnień wynika, że rewitalizacja terenu szpitala im. Babińskiego mieści się w sferze użyteczności publicznej, gdyż musi być jeden zarządca całego terenu, aby szpital mógł wykonywać swoje statutowe działania w wybranych obiektach, a obiekty wokół szpitala wymagają ogromnych środków, na które sam szpital nie ma środków.

(dowód: akta kontroli str. 108-111, 153, 228, 245-246, 363-370, 488-490, 1420)

Szpital Rydygiera

Spółka została zawiązana w dniu 18 lutego 2010 r. Celem działania jest prowadzenie niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej, który przejmie świadczenie usług zdrowotnych od Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. Ludwika Rydygiera w Krakowie po zakończeniu prowadzenia przez niego działalności medycznej. Zakres ten należy do zadań własnych samorządu województwa dotyczących ochrony zdrowia zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 u.s.w.

(dowód: akta kontroli str. 145)

RCA

²⁹ Pisma: znak RG-I.1710.2.2014 z dnia 4 września 2014 r., znak RG-I.1710.2.2014 z dnia 8 lipca 2014 r. oraz z dnia 26 sierpnia 2014 r.

Spółka została zawiązana w dniu 25 października 2012 r.³⁰ Celem spółki jest realizacja przedsięwzięcia zmierzającego do wybudowania nowoczesnego biurowca w centrum Krakowa, służącego zwiększonym potrzebom Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Województwa.

W umowie spółki, w przedmiocie działalności (według PKD), wymieniono ok. 20 pozycji, w tym m.in.: działalność holdingów finansowych, doradztwo związane z zarządzaniem, działalność związana z produkcją filmów, działalność związana z obsługą rynku nieruchomości.

Ze struktury przychodów spółki wynika, że w 2013 r. uzyskiwała ona przychody wyłącznie z tytułu wynajmu i usług zarządzania nieruchomościami własnymi.

Z wyjaśnień Dyrektora DRG Sebastiana Ramendy wynika³¹, że spółka gospodaruje na nieruchomości, która została jej przekazana, natomiast główną częścią jej działalności jest przygotowanie terenu pod inwestycję, która po jej zakończeniu będzie zaspokajała potrzeby społeczne. Spółka przejęła nieruchomość z „dobrodziejstwem inwentarza” i wpisanie do umowy spółki m.in. działalności związanej z produkcją filmów, finansowa finansowej czy obsługi rynku nieruchomości było konieczne w celu realizacji inwestycji prospołecznej.

(dowód: akta kontroli str. 135-137, 249, 488-491)

MARR i TARR

Województwo objęło akcje w obu spółkach w związku z nieodpłatnym przekazaniem akcji spółki przez Skarb Państwa w 1999 r. (MARR) oraz 2000 r. (TARR).

Celem działania MARR jest m.in. prowadzenie działalności wspierającej rozwój Małopolski, w szczególności poprzez popularyzację przedsiębiorczości i aktywności obywatelskiej w regionie, udzielanie pomocy finansowej na realizację przedsięwzięć gospodarczych i społecznych, efektywne zarządzanie przekazanym mieniem Skarbu Państwa, gminnym, powiatowym i wojewódzkim, współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego na rzecz inicjatyw społeczno-gospodarczych, podejmowanie inicjatyw społecznych i gospodarczych na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i redukcji bezrobocia, uczestnictwo w programach europejskich, działanie na rzecz ochrony środowiska, tworzenie i zarządzanie parkami przemysłowymi i strefami inwestycyjnymi.

Ze statutu MARR wynika, że spółka zajmuje się m.in. działalnością holdingów finansowych i pozostałą finansową działalnością usługową z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. MARR ma status Regionalnej Instytucji Finansowej (RIF).

Ze struktury przychodów spółki wynika, że w 2013 r. uzyskiwała przychody z zagospodarowania, pozyskiwania i obsługi nieruchomości (62,4 % udziału w przychodach), refundacji kosztów operacyjnych związanych z realizacją projektów i programów (36,9%), pozostałej działalności komercyjnej w postaci doradztwa, szkoleń, innych (0,4%), działalności związanej z pośrednictwem finansowym (0,3%).

(dowód: akta kontroli str.83-91, 243, 272-329, 371-390, 488-491)

³⁰ Uchwała Nr XXVI/414/12 Sejmiku z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie przystąpienia do spółki i objęcia przez Województwo udziałów.

³¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 26 sierpnia 2014 r.

Celem działania TARR jest realizacja przedsięwzięć stymulujących rozwój społeczny i gospodarczy regionu tarnowskiego, wspomaganie procesów restrukturyzacji i prywatyzacji sektora publicznego, ponadlokalna działalność kulturalna, wspieranie przedsięwzięć związanych z ekologią oraz ochroną środowiska naturalnego, realizacja przedsięwzięć służących tworzeniu nowych miejsc pracy, konsolidacja lokalnych środowisk gospodarczych, pozyskiwanie środków krajowych i zagranicznych na realizację regionalnych przedsięwzięć gospodarczych i ekologicznych, a także prowadzenie działalności służącej rozwojowi i modernizacji gospodarki energetycznej oraz racjonalizacji wykorzystania energii z zachowaniem zasad ochrony środowiska.

Według statutu spółki przedmiot jej działalności obejmuje 28 pozycji, w tym m.in.: świadczenie usług w zakresie doradztwa gospodarczego, zarządzanie nieruchomościami, wykonywanie badań i analiz technicznych, organizacja imprez targowych, konferencji, seminariów, pośrednictwo finansowe i finansowanie w części opracowanych przez spółkę przedsięwzięć w postaci pożyczek, wkładów i udziałów w zakresie niewymagającym zezwolenia.

Ze struktury przychodów według przedmiotu działalności wynika, że w 2013 r. spółka uzyskała przychody z kupna i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek (37,2%), wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (36,5%), pozostałych pozaszkolnych form edukacji gdzie indziej niesklasyfikowanych (15,5%), pozostałych form udzielania kredytów (4,9%), doradztwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania (4%) oraz finansowej działalności usługowej gdzie indziej niesklasyfikowanej z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych (1,9%).

Z wyjaśnień Dyrektora DRG Sebastiana Ramendy wynika³², że działalność obu agencji, wykraczająca poza dozwolone treścią art. 13 ust. 2 *u.s.w.* czynności, traktowana jest jako środek do realizacji zadań prospołecznych, gdyż środki generowane w ten sposób służą wspieraniu różnych inicjatyw, m.in. udzielaniu poręczeń i pożyczek. Według wyjaśnień nie można oceniać działalności skierowanej na uzyskanie dochodu wykorzystywanego potem we wspieraniu programów prospołecznych i prorozwojowych wyłącznie w kategoriach komercyjnych.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DRG, dotyczących prowadzenia działalności w podobnym zakresie przez dwie odrębne spółki (MARR i TARR)³³, decyzja o ich powołaniu została podjęta odpowiednio przez wojewodę krakowskiego i małopolskiego przed reformą administracyjną, w następstwie której stworzono województwo małopolskie. Zbliżone cele statutowe spółek oraz prowadzona przez nie działalność nie są sprzeczne ani nie nakładają się. Działalność tych podmiotów ma charakter komplementarny i dopasowany do specyfiki obszarów gospodarczego i geograficznego zakresu ich działania, w szczególności uwarunkowań społecznych oraz priorytetów rozwojowych. Z wyjaśnień wynika też, że z uwagi na wskazaną komplementarność działania MARR i TARR nie analizowano kosztów wynikających z funkcjonowania tych spółek.

(dowód: akta kontroli str. 123-131, 152, 244, 254-255, 227, 330-362, 501)

³² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 26 sierpnia 2014 r.

³³ Pismo znakRG-I.1710.2.2014 z dnia 4 września 2014 r.

MDA

MDA powstała z połączenia spółki PKS w Krakowie z RDA, jako efekt trwającego od 2011 r. programu restrukturyzacji PKS w Krakowie. W ramach prowadzonej działalności MDA świadczy usługi polegające na kompleksowym zarządzaniu dworcami autobusowymi w Krakowie, Nowym Sączu oraz w Proszowicach, sprzedaży biletów autobusowych na zasadach prowizji oraz wynajmie powierzchni użytkowych na zarządzanych dworcach pod działalność usługowo-handlową oraz reklamę. Spółka kontynuuje działalność RDA, natomiast działalność przewozowa nie jest prowadzona z uwagi na fakt sprzedaży zorganizowanych części przewozowych PKS w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str.122, 259-260, 693, 701)

PUHiT

Województwo objęło udziały w spółce w wyniku ich nieodpłatnego zbycia przez Skarb Państwa w dniu 17 sierpnia 2012 r.

Spółka działa w obszarze świadczenia usług hotelarskich, prowadzenia obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania, prowadzenia restauracji i placówek gastronomicznych.

Ze struktury przychodów, według przedmiotu działalności, wynika, że w 2013 r. spółka uzyskiwała przychody z działalności związanej z hotelami i podobnymi obiektami zakwaterowania (47,2%), wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (47,1%), prowadzenia restauracji i pozostałych placówek gastronomicznych (5,7%) oraz pozostałych przychodów (0,1%).

(dowód: akta kontroli str. 75-145, 175-223, 233-235, 247, 488 , 513-515)

Ustalone
nieprawidłowości

Działalność czterech spółek z 11, poddanych analizie przez NIK, wykraczała poza dopuszczalny zakres określony w art. 13 *u.s.w.*, a dwie z tych spółek (Apollo Film oraz PUHiT) podejmowały działalność niezgodną z zakresem zadań samorządu województwa. Jedna spółka (Apollo Film) działała także poza obszarem Województwa Małopolskiego.

1. Spółka Apollo Film prowadziła działalność jako operator kin, a także w zakresie zarządzania nieruchomościami, prowadzenia centrum handlowego, organizacji komercyjnych imprez (festiwale filmowe, koncerty i kabarety). Ponadto, spółka prowadziła działalność także w innych województwach (centrum handlowe w Kielcach oraz kino w Rzeszowie), co jest niezgodne z przepisami *u.s.w.* oraz *ustawy z dnia 20 grudnia o gospodarce komunalnej*³⁴. Art. 1 ust. 1 *u.g.k.* stanowi, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a art. 1 ust. 1 *u.s.w.* stanowi, że mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową. Należy wskazać również art. 2 ust. 2 *u.s.w.*, zgodnie z którym do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Gospodarka komunalna powinna zatem obejmować wykonywanie zadań własnych (w szczególności zadań o charakterze użyteczności publicznej zgodnie z art. 1 ust. 2 *u.g.k.*) w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności mieszkającej na terytorium województwa (wspólnota samorządowa). W kontekście przywołanych przepisów zakładanie bądź przystępowanie jednostki samorządu

³⁴ Dz. U z 2011 r. Nr 45 poz. 236. Dalej także *u.g.k.*

terytorialnego do spółek prawa handlowego jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy działalność tych podmiotów nie wykracza poza zakres zadań tej jednostki. Zadania jednostek samorządu terytorialnego powinny być co do zasady realizowane w zakresie właściwości miejscowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli w tym przypadku województwa małopolskiego.

2. Wykonywane przez MPP zadania w zakresie zarządzania i administrowania nieruchomościami nie mieszczą się w sferze użyteczności publicznej. Trudno bowiem w tym przypadku mówić o działalności, której celem jest bieżące i nieprzerwane świadczenie usług powszechnie dostępnych, zaspokajających elementarne, podstawowe i występujące powszechnie potrzeby członków wspólnoty samorządowej. Przedmiotowe zadania wykraczały też poza dozwoloną działalność spółki, o której mowa w art. 13 ust. 2 *u.s.w.*
3. W ocenie NIK, powierzenie spółce MPP rewitalizacji terenów wokół szpitala nie miało uzasadnienia w celu działania tej spółki, określonym przez Sejmik. Zadaniem spółki jest promocja gospodarcza regionu. Była to forma zlecenia spółce zadania publicznego, które nie mieściło się w celu, dla którego spółka została powołana.
4. Przedmiotem działalności RCA jest m.in. odpłatne świadczenie usług innym podmiotom (m.in. działalność finansowa, obsługa rynku nieruchomości itp.). Faktyczna działalność do zakończenia okresu objętego kontrolą polegała na wynajmie i zarządzaniu nieruchomościami własnymi - takie rodzaje działalności nie odpowiadały treści art. 13 *u.s.w.*
5. PUHiT zarządza bazą noclegową w postaci hoteli i pensjonatów, prowadząc w nich komercyjną działalność. Nie mieści się to w żadnych zadaniach, wskazanych przez przepisy samorządowi województwa.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Dyrektora DRG, że prowadzenie przez Województwo działalności gospodarczej w takim zakresie jest pożądane z punktu widzenia konieczności uzyskania dodatkowych środków finansowych i zapewnienia na przyszłość źródeł dochodu do wykonywania zadań publicznych. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej za pośrednictwem spółek z udziałem samorządu województwa dopuszczalny zakres ich działalności został określony w art. 13 *u.s.w.* Nie negując faktu, że przedmiotowa działalność przysparzała spółkom dodatkowych przychodów, NIK wskazuje prawne i faktyczne uzasadnienie dla ograniczeń w tym zakresie nałożonych na spółki działające z udziałem majątku samorządu terytorialnego. Prowadząc swoją działalność, Spółki z udziałem województwa nie mogą, przede wszystkim, wykraczać poza zakres zadań samorządu województwa.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Spośród trzech spółek PKS, których akcje zostały nieodpłatnie przekazane przez Skarb Państwa na rzecz Województwa w 2008 r., obecnie żadna nie prowadzi działalności w zakresie transportu zbiorowego. W okresie objętym kontrolą jedna spółka została postawiona w stan likwidacji, kolejna postawiona w stan upadłości, a trzecia spółka przestała prowadzić działalność przewozową. NIK zauważa, że w efekcie Województwo nie realizowało celu, dla którego nabyło nieodpłatnie akcje trzech spółek PKS od Skarbu Państwa, polegającego na zapewnieniu organizacji regionalnego transportu publicznego.
2. NIK zauważa, że spółki MARR i TARR prowadziły działalność w zbliżonym zakresie w obszarze zadań związanych z rozwojem gospodarczym Województwa. Funkcjonowanie dwóch odrębnych spółek wynika z zastanej sytuacji spowodowanej poprzednim ustrojem samorządu terytorialnego (przed

1999 r.). Taki stan nie ma jednak obecnie uzasadnienia, biorąc pod uwagę iż art. 14 ust. 1 *u.s.w.* stanowi, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim. Uwzględniając te okoliczności, NIK dostrzega potrzebę podjęcia analizy działalności obu spółek pod kątem optymalizacji kosztów realizowanych przez nie zadań oraz wykorzystywanych do tego celu zasobów organizacyjnych, osobowych itp.

3. NIK zwraca uwagę, że część przedmiotu działalności MPP wynikająca z umowy spółki, a dotycząca m.in. uprawy zbóż roślin strączkowych i roślin oleistych czy uprawy winogron, jakkolwiek faktycznie niewykonywana, była niezgodna z przepisami *u.s.w.* Ponadto należy wskazać, że w umowie spółki przyjęto, iż obszarem jej działania jest terytorium RP. Natomiast w statutach spółek MARR i TARR wpisano, że spółki działają na obszarze RP oraz poza jej granicami.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek

Województwo w latach 2009-2013 przystąpiło do następujących spółek:

- RCA, zawiązanej w dniu 25 października 2012 r.; Województwo posiada 73,9% udziałów w kapitale zakładowym spółki wynoszącym 38 300 tys. zł (drugim współnikiem jest MARR),
- KM, zawiązanej w dniu 19 grudnia 2013 r. jako jednoosobowa spółka województwa; kapitał zakładowy spółki wynosi 330 tys. zł,
- PUHiT, którego 100 % udziałów Województwo nabyło nieodpłatnie od Skarbu państwa na podstawie umowy z dnia 17 sierpnia 2012 r. w trybie art. 50 ust. 1 *u.s.w.*; kapitał zakładowy spółki wynosi 14 000 tys. zł,
- MSS, zawiązanej samodzielnie przez Województwo w dniu 11 sierpnia 2011 r.; kapitał zakładowy spółki - 1 870 tys. zł.

Utworzenie RCA

Przed powołaniem RCA były analizowane potrzeby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego jego jednostek organizacyjnych - w zakresie powierzchni biurowej. Sporządzono wstępne założenia koniecznych nakładów na realizację inwestycji. Zarządzeniem nr129/2011 z dnia 18 listopada 2011 r. Marszałek Województwa powołał *Zespół zadaniowy* ds. analizy możliwości realizacji inwestycji obejmującej budowę budynku biurowego na potrzeby Urzędu. *Zespół* w dniu 13 marca 2012 r. przedstawił *Informację dla ZWM nt. możliwości realizacji inwestycji obejmującej budowę budynków biurowych na potrzeby UMWM*, zawierającą rekomendację budowy budynku biurowego dla potrzeb Urzędu w Krakowie u zbiegu al. Pokoju i al. Powstania Warszawskiego przez spółkę celową, uznając to rozwiązanie za optymalne. W *Informacji* przedstawiono m.in. czynniki uzasadniające przyjętą rekomendację, dzieląc je na logistyczne, ekonomiczne, społeczne, rozwojowe, środowiskowe. Wymienione argumenty uzasadniały potrzebę zbudowania nowej siedziby Urzędu. Kwestia formy realizacji inwestycji została przedstawiona w części III *Informacji*. Wskazano, że jednym z podstawowych założeń *Zespołu* było nieobciążanie budżetu Województwa wysokimi kosztami inwestycyjnymi. Ze względu na kapitałochłonność inwestycji

zarekomendowano jej realizację przez spółkę celową w formule *project finance*³⁵, za którą przemawiają m.in. oddzielenie przepływów pieniężnych związanych z inwestycją od przepływów związanych z podstawową działalnością jednostki samorządu terytorialnego oraz zminimalizowanie ryzyka finansowego poprzez przeniesienie go na spółkę. Zespół zarekomendował utworzenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której po 50% udziałów obejmie Województwo oraz MARR. Udziały Województwa miały zostać pokryte aportem w postaci nieruchomości o powierzchni 1,5305 ha (bez działki objętej roszczeniem o zwrot nieruchomości) o wartości rynkowej 29 086 tys. zł, a MARR miała wnieść do spółki środki pieniężne o takiej samej wartości. Wartość kosztorysową inwestycji określono w trzech wariantach (od 139 982 tys. zł do 199 134 tys. zł brutto) różniących się głównie powierzchnią zabudowy. Zespół zarekomendował przystąpienie do I etapu wariantu III (koszt tego wariantu – 184 456,3 tys. zł, a etapu I – 129 921,8 tys. zł), polegającego na zabezpieczeniu zapotrzebowania na powierzchnię użytkową, jak w wariantcie II (czyli bez wykorzystania nieruchomości objętych roszczeniami reprivatyzacyjnymi), a po jego realizacji umieszczenie w nowym budynku wszystkich departamentów Urzędu oraz wybranych jednostek organizacyjnych Województwa.

W uchwale Sejmiku wyrażającej zgodę na przystąpienie Województwa do spółki RCA³⁶ powołano się na przepis art. 13 ust. 1 *u.s.w.* jako podstawę tego przystąpienia. W uchwale ani jej uzasadnieniu nie wskazano, w jaki sposób cel spółki będzie wiązał się z realizacją zadań w sferze użyteczności publicznej. Jak wynika z wyjaśnień Członka Zarządu Województwa Jacka Krupy, w kwestii uznania budowy budynku biurowego za działalność w sferze użyteczności publicznej³⁷, wybudowanie centrum administracyjnego związane jest z zapewnieniem dla Urzędu siedziby w jednym miejscu, która zapewni obniżenie kosztów funkcjonowania Urzędu oraz poprawi poziom i jakość świadczenia usług publicznych.

Utworzenie KM

Przed zawiązaniem spółki KM zostały sporządzone wstępne założenia do koniecznych nakładów na realizację przedsięwzięcia. Środki finansowe zostały zabezpieczone w ramach zadania *Dofinansowanie zadań związanych z organizacją i dotowaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich* ujętego w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) do 2020 r. W ramach tego zadania ustalony został limit wydatków w wysokości 75 575 tys. zł rocznie. Kwota zabezpieczona w WPF została przeznaczona w całości na realizację przewozów pasażerskich zarówno przez KM, jak i innego przewoźnika realizującego pozostałe usługi przewozowe. Przed podjęciem uchwały przez Sejmik, na zlecenie Departamentu Transportu i Komunikacji UMWM zostało sporządzone przez firmę zewnętrzną opracowanie pod nazwą: *Koleje Małopolskie (założenia do planu strategicznego)*.

Spółka została utworzona na podstawie art. 13 ust. 1 *u.s.w.* W uzasadnieniu do uchwały Sejmiku wyrażającej zgodę na przystąpienie Województwa do tej spółki³⁸ stwierdzono, że Województwo nie jest w stanie realizować swoich celów poprzez

³⁵ Charakterystyczną cechą projektu finansowanego metodą *project finance* jest wyodrębnienie jego aktywów z majątku inicjatorów projektu i utworzenie odrębnej jednostki gospodarczej, której jedynym celem jest przeprowadzenie projektu i jego obsługa.

³⁶ *Uchwała XXVI/414/12* z dnia 27 sierpnia 2012 r.

³⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 31 lipca 2014 r.

³⁸ *Uchwała nr XLIV/705/13* z dnia 2 grudnia 2013 r.

swój udział w spółce Przewozy Regionalne sp. z o.o. z uwagi na zakres jej działalności wykraczający poza zadania własne Województwa (uruchamianie połączeń międzywojewódzkich). Według uzasadnienia utworzenie własnej spółki miało umożliwić pełnienie funkcji organizatora regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, a taka spółka miała spełniać definicję podmiotu wewnętrznego określoną w przepisach UE, co miało umożliwić zlecenie jej przez Województwo wykonywania przewozów w sposób bezpośredni, bez zastosowania procedury konkurencyjnej.

Utworzenie MSS

Spółka została utworzona na podstawie art. 13 ust. 1 *u.s.w.* W uzasadnieniu do uchwały Sejmiku wyrażającego zgodę na przystąpienie Województwa do tej spółki³⁹ stwierdzono, że strategia rozwoju Województwa na lata 2007-2013 zakłada wsparcie i intensywny rozwój społeczeństwa informacyjnego m.in. poprzez rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej na terenie województwa małopolskiego i w ramach tego działania przewiduje się realizację *projektu MSS*. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DRG Sebastiana Ramendy⁴⁰ Zarząd Województwa rozważał kilka wariantów realizacji tej inwestycji, korzystając z podobnych rozwiązań stosowanych w innych województwach. Przyjęto model realizacji za pośrednictwem jednoosobowej spółki województwa (tzw. model wielkopolski). Przed zawiązaniem spółki zostało sporządzone studium wykonalności.

Nabycie udziałów PUHiT

Sejmik wyraził zgodę na wystąpienie do Ministra SP z wnioskiem o nieodpłatne przekazanie Województwu prawa własności 100% udziałów w PUHiT oraz nabycie przez Województwo udziałów w tej spółce⁴¹. W uzasadnieniu do uchwały Sejmiku wskazano, że strategia rozwoju Województwa na lata 2011-2020 uznawała za istotne tworzenie przewagi konkurencyjnej poprzez rozwój infrastruktury i podnoszenie jakości usług oraz zakładała, że Kraków powinien wzmocnić pozycję stolicy silnego obszaru dla pełnego wykorzystania potencjału turystyczno-kulturowego. Tym samym byłaby spełniona przesłanka z art. 50 *u.s.w.* dla przekazania Województwu mienia Skarbu Państwa, które będzie służyło realizacji strategii rozwoju Województwa i regionalnych programów operacyjnych.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DRG Sebastiana Ramendy⁴² przed objęciem udziałów w PUHiT przygotowane były plany restrukturyzacji kosztów jej działalności. Nie zostały jednak przedłożone kontrolerowi NIK dokumenty zawierające takie plany.

Według *Informacji dla ZWM nt. możliwości realizacji inwestycji obejmującej budowę budynków biurowych na potrzeby UMWM*, przedstawionej Zarządowi Województwa przez Zespół zadaniowy w dniu 13 marca 2012 r., w przypadku przejęcia przez Województwo spółki PUHiT będzie można wykorzystać nieruchomości tej spółki zlokalizowane na osiedlu Złotej Jesieni na potrzeby jednostek organizacyjnych Województwa. W *Informacji* wskazano dziewięć budynków, możliwych do takiego wykorzystania (w tym po dwa hotele, domy studenckie oraz domy pracownika), a koszty ich remontów i adaptacji dla potrzeb

³⁹ Uchwała nr XLIV/705/13 z dnia 2 grudnia 2013 r.

⁴⁰ Pismo znak RG-I.1710.2.2014 z dnia 21 lipca 2014 r.

⁴¹ Uchwała nr XIX/332/12 z dnia 26 marca 2012 r.

⁴² Pismo RG-I.1710.2014 z 8 lipca 2014 r.

Urzędu mogłyby być pokryte ze sprzedaży sześciu innych nieruchomości PUHiT (trzech budynków w Krakowie, pensjonatu w Zakopanem, ośrodka wczasowego w Krościenku nad Dunajcem oraz niezabudowanych działek w Łuczycach).

We wniosku Zarządu Województwa do Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 maja 2012 r. wskazano następujące zadania gospodarcze przekraczające zakres użyteczności publicznej, których wykonaniu miało służyć mienie PUHiT: prowadzenie obiektów oferujących bazę noclegową, która przyczyni się do rozwoju turystyki w województwie małopolskim oraz do ekonomicznego rozwoju regionu, modernizacja obiektów w celu podniesienia ich atrakcyjności, promocja województwa i upowszechnianie wiedzy o nim w obiektach poprzez prowadzenie punktów informacyjnych i działalności wystawienniczej oraz rozwijanie przemysłu czasu wolnego w prowadzonych obiektach. Według wniosku, mienie PUHiT miało służyć realizacji polityki rozwoju regionu zapisanej w strategii rozwoju województwa oraz w Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym⁴³ na lata 2007-2013. Ponadto we wniosku stwierdzono, że stan i struktura obiektów bazy noclegowej wskazuje na wyraźne braki, a dzięki inwestycjom w bazę turystyczną można w znaczny sposób podwyższyć pozycję Małopolski nie tylko na rynku krajowym, ale także międzynarodowym.

W dniu 17 sierpnia 2012 r. Województwo zawarło ze Skarbem Państwa umowę nieodpłatnego zbycia udziałów PUHiT na rzecz Województwa. Głównymi składnikami majątku PUHiT były grunty i budynki zlokalizowane na terenie Krakowa, w tym dwa hotele (364 miejsca hotelowe), domy studenckie i domy pracownika (ok. 300 miejsc), pensjonat w Zakopanem (62 miejsca) oraz ośrodek wczasowy w Krościenku nad Dunajcem – wyłączony z eksploatacji z dniem 1 kwietnia 2012 r. Spółka działa w obszarze świadczenia usług hotelarskich, prowadzenia obiektów hotelowych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania, prowadzenia restauracji i placówek gastronomicznych oraz działalności związanej z turystyką i wynajmem nieruchomości.

Wojewoda Małopolski wyjaśniając⁴⁴, która z przesłanek zawartych w art. 13 *u.s.w.* została spełniona w przypadku PUHiT stwierdził, że w pierwszej kolejności organ nadzoru badał kwestie zgodności *uchwały nr XIX/332/12 z dnia 26 marca 2012 r.* w sprawie wystąpienia do Ministra SP z wnioskiem o przekazanie Województwu 100% udziałów w PUHiT z dyspozycją zawartą w art. 50 ust. 1 i 2 *u.s.w.*, gdyż jest to w ocenie organu nadzoru *lex specialis* do normy zawartej w art. 13 tej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 55-58, 135--166, 485, 488-490, 525-535, 589-609, 1412-1414)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Przystąpienie przez Województwo w kontrolowanym okresie do dwóch z czterech spółek (utworzenie RCA, jak i nabycie udziałów PUHiT) nie miało podstaw wynikających z obowiązujących przepisów. Przedmiot działalności tych spółek nie spełniał kryteriów określonych w art. 13 *u.s.w.*, wymaganych, by Województwo mogło utworzyć spółkę lub do spółki przystąpić.

W ocenie NIK, budowa siedziby Urzędu nie należy do sfery użyteczności publicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 *u.s.w.* przywołanym w uchwale Sejmiku jako podstawa utworzenia RCA. Celem użyteczności publicznej, według w art. 1 ust. 2 *u.g.k.*, jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zbiorowe potrzeby ludności są określone w literaturze

⁴³ Dalej: MRPO.

⁴⁴ Pismo znak WN-II.002.10.2014 z dnia 17 września 2014 r.

przedmiotu⁴⁵ że jako potrzeby mające charakter podstawowy i powszechny, wymagające niezawodnego i bezwzględnego zaspokajania w skali społecznej. Budowa biurowca nie stanowi takiego rodzaju przedsięwzięcia, które zaspokajałoby podstawowe potrzeby wspólnoty samorządu województwa. Nie jest to także działalność, która wykraczając poza sferę użyteczności publicznej jest uprawniona w świetle art. 13 ust. 2 *u.s.w.* NIK, nie kwestionując potrzeby zbudowania nowej siedziby Urzędu, podniesienia jakości pracy administracji publicznej w Małopolsce oraz zwiększenia efektywności jej działania, ocenia iż takiego zadania Województwo nie mogło realizować za pośrednictwem utworzonej przez siebie spółki. W powyższej ocenie została wzięta pod uwagę okoliczność, że nie dokonano analizy innych możliwych form realizacji przedsięwzięcia, a także zaangażowanie w spółkę RCA innej spółki z udziałem Województwa (MARR), której cele statutowe nie miały związku z przedsięwzięciem takim jak budowa siedziby Urzędu.

Również przystąpienie do spółki PUHiT nie miało podstaw prawnych w świetle art. 13 *u.s.w.* Zarządzanie obiektami hotelowymi oraz wypoczynkowymi służącymi do komercyjnego świadczenia usług w tym zakresie nie jest ani działalnością mieszczącą się w sferze użyteczności publicznej, ani uwzględnioną w ust. 2 powyższego artykułu *u.s.w.*, który dopuszcza dopuszczając jako uprawniony przedmiot działalności spółek z udziałem samorządu województwa poza sferą użyteczności publicznej. NIK wskazuje przy tym, że nabycie mienia Skarbu Państwa w postaci udziałów PUHiT na podstawie art. 50 ust. 1 *u.s.w.* nastąpiło w oparciu o wniosek Województwa do Ministra SP, który nie zawierał rzetelnej informacji o zamierzonym sposobie wykorzystania tego mienia. We wniosku wskazano, że mienie PUHiT ma służyć realizacji strategii województwa i regionalnych programów operacyjnych w obszarze przemysłu czasu wolnego, w tym prowadzenie w obiektach należących do PUHiT działalności turystycznej (hotelarstwo i wypoczynek). Nie poinformowano o planowanym wykorzystaniu majątku PUHiT do zagospodarowania na potrzeby administracyjne Urzędu oraz przeznaczeniu pozostałej części na sprzedaż w celu uzyskania środków finansowych na remonty obiektów przeznaczonych dla Urzędu.

2. Przystąpienie Województwa do spółek RCA i PUHiT, poza brakiem przesłanek prawnych, nastąpiło dodatkowo bez rzetelnej analizy ekonomicznej zasadności realizacji zamierzonych zadań za pośrednictwem spółek z udziałem Województwa.

Informacja stanowiąca podstawę decyzji o utworzeniu spółki RCA, przygotowana przez zespół powołany w Urzędzie, nie zawierała analizy porównawczej modelu inwestycji w formie spółki celowej tworzonej przez Województwo z innymi modelami, np. formie w partnerstwa publiczno-prywatnego, czy też bezpośredniego finansowania ze środków budżetowych Województwa, oraz nie zawierała wskaźników ekonomiczno-finansowych przemawiających za rekomendowanym rozwiązaniem. Nie zawierała też analizy finansowej inwestycji, obejmującej warunki finansowania zewnętrznego oraz źródła sfinansowania spłaty kredytu przewidywanego w tym przedsięwzięciu. Brak było również analizy kosztów i korzyści, która zawierałaby m.in. wyliczenia, o ile zostaną ograniczone koszty na

⁴⁵ M. Szydło Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz., - komentarz do art. 1.

funkcjonowanie rozproszonych struktur administracji w związku z budową biurowca.

Przed nabyciem udziałów PUHiT także nie opracowano analiz w powyższym zakresie, a jedynym dokumentem zawierającym zamierzenia dotyczące PUHiT była *Informacja dla ZWM nt. możliwości realizacji inwestycji obejmującej budowę budynków biurowych na potrzeby UMWM*, która wskazywała zupełnie inny cel wykorzystania majątku PUHiT niż podano później w uzasadnieniu odpowiedniej uchwały Sejmiku oraz we wniosku do Ministra SP.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że tworzenie spółek i delegowanie do nich zadań Województwa nie wynikało ze strategicznych dokumentów przyjętych przez władze Województwa.

Dokumenty *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013* oraz *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020* nie wskazywały potrzeby tworzenia nowych spółek dla realizacji strategicznych celów polityki Województwa. Nie wskazywały też zadań, które miały być realizowane za pośrednictwem spółek. Biorąc pod uwagę także brak analiz opłacalności przedsięwzięć i ich efektywności w połowie przypadków przystąpienia do spółek w badanym okresie, NIK uznaje działalność Urzędu w tym zakresie za wadliwą.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.3. Wyniki ekonomiczno-finansowe spółek komunalnych

Opis stanu faktycznego

Łączna wartość aktywów w spółkach z większościowym udziałem Województwa wynosiła na dzień 31 grudnia 2008 r. 271 393 tys. zł, a na dzień 31 grudnia 2013 r. – 388 446 tys. zł, co oznacza jej wzrost w badanym okresie o 43,1%. Łączny poziom zobowiązań ogółem wynosił odpowiednio 55 547 tys. zł i 96 880 tys. zł, co oznacza wzrost o 74,4%. Wartość zadłużenia spółek na koniec 2009 r. wynosiła 51 345,7 tys. zł, co stanowiło 23,6% zadłużenia Województwa (217 118,2 tys. zł), a na koniec 2013 r. – 96 880,2 tys. zł, co stanowiło 22% zadłużenia Województwa (439 454,6 tys. zł)⁴⁶.

Wskaźnik przyrostu zadłużenia spółek z udziałem Województwa, w porównaniu z wartością relacji deficytu do jego dochodów⁴⁷, kształtował się w latach 2009-2013 następująco: 4,59 w 2009 r., 15,40 w 2010 r., 5,53 w 2011 r., 0,58 w 2012 r. i 0,06 w 2013 r.

Wskaźnik zadłużenia Województwa z uwzględnieniem zadłużenia spółek z udziałem Województwa⁴⁸, w relacji do dochodów Województwa kształtował się w latach 2009 -2013 następująco: 17,16 w 2009 r., 39,72 w 2010 r., 39,31 w 2011 r., 41,26 w 2012 r. i 44,68 w 2013 r.

Wartość wskaźnika określającego wartość zadłużenia spółek wobec zadłużenia Województwa kształtowała się w latach 2009-2013 następująco: 113,90 w 2009 r., 119,02 w 2010 r., 110,71 w 2011 r., 113,00 w 2012 r. i 112,67 w 2013 r.

⁴⁶ W wartości zadłużenia nie uwzględniono poręczeń, których wartość na koniec 2009 r. wyniosła 73 960 tys. zł, a na koniec 2013 r. 13 336,5 tys. zł.

⁴⁷ Stosunek sumy deficytu budżetu Województwa i zadłużenia spółek (przypadającego na Województwo proporcjonalnie do jego udziału w poszczególnych spółkach) do dochodów budżetu Województwa.

⁴⁸ Suma zadłużenia spółek (przypadającego na Województwo proporcjonalnie do jego udziału w poszczególnych spółkach) oraz Województwa w relacji do dochodów budżetu Województwa. Za zadłużenie Województwa przyjęto wartość zobowiązań i rezerw na zobowiązania z bilansu skonsolidowanego.

Przychody ogółem na koniec 2008 r. wyniosły 117 997 tys. zł, a na koniec 2013 r. 88 949 tys. zł, co oznacza spadek o 24,6%. Koszty ogółem kształtowały się odpowiednio: 116 993 tys. zł i 85 261 tys. zł, co oznacza spadek o 26,3%. Zatrudnienie w ww. okresie zmniejszyło się odpowiednio z 1133 osób do 564 osób tj. o 50,2%.

(dowód: akta kontroli str. 75-145, 169-172, 235-239)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że choć zadłużenie Województwa było w badanym okresie na bezpiecznym poziomie, to jednak stosunek zadłużenia Województwa łącznie z zadłużeniem spółek z jego udziałem w porównaniu do dochodów budżetu Województwa wzrósł w badanym okresie ponad dwukrotnie. Biorąc pod uwagę, że Województwo udzieliło spółkom ze swoim udziałem poręczeń i pożyczek, należy uznać iż zjawisko to ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa finansów Samorządu Województwa Małopolskiego. Wymaga to, w opinii NIK, rzetelnej analizy ryzyka wynikającego z zadłużenia spółek i jego wpływu na zobowiązania budżetu Województwa.

2. Gospodarowanie majątkiem samorządu oddanym do dyspozycji spółek z udziałem samorządu województwa

Opis stanu
faktycznego

Łączna wartość majątku przekazywanego spółkom z udziałem Województwa i świadczeń niepieniężnych na ich rzecz w latach 2009-2013 (dotacje, aporty, wkłady pieniężne, poręczenia i kredyty) wyniosła 507 749 tys. zł i mieściła się w przedziale od 6,2% (2011 r.) do 10,8% (2009 r.) udziału w łącznej wartości aktywów Województwa. Łączna wartość dotacji wyniosła 422 505 tys. zł. Największą kwotę dotacji otrzymała PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o., która w latach 2009-2013 (375 920 tys. zł) jako dotację podmiotową na dofinansowanie zadań związanych z organizacją regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.

Wartość aportów oraz wkładów pieniężnych do spółek wyniosła 48 867 tys. zł, z tego w 2009 r. – 3 675 tys. zł, w 2010 r. – 2 100 tys. zł, w 2011 r. - 1 948 tys. zł, w 2012 r. - 12 513 tys. zł, w 2013 r. - 28 631 tys. zł.

Ponad połowę wartości aportów (28 300 tys. zł, tj. 58% wszystkich aportów w kontrolowanym okresie) stanowił aport do RCA.

Województwo wniosło do MARR aporty w postaci udziałów i akcji posiadanych w innych spółkach: 80 udziałów spółki MAEiŚ oraz 1 166 akcji ARMZ (w celu skupienia portfela spółek będących instytucjami otoczenia biznesu w podmiocie z dominującym udziałem Województwa), oraz 248 171 akcji PKS w Nowym Sączu.

Województwo nie umarzało, ani nie odraczało spółkom opłat rocznych z tytułu użytkowania lub użytkowania wieczystego.

W zakresie udzielanego dofinansowania w ramach MRPO, w toku kontroli zbadano dofinansowanie projektu MSS⁴⁹, który korzystał z pomocy publicznej w oparciu o rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 grudnia 2009 r. w sprawie udzielenia pomocy na inwestycje w zakresie: energetyki,

⁴⁹ MSS MPRO.01.02.00-12-102/12

infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury strefy badawczo-rozwojowej, lecznictwa uzdrowiskowego w ramach regionalnych programów operacyjnych⁵⁰. Aspekty związane z pomocą publiczną analizowane były na etapie oceny formalnej projektu, w tym wkład własny beneficjenta. Wnioskodawca przedstawił dokumenty oraz dostarczył informacje dotyczące m.in. neutralności oraz otwartości zastosowanych technologii oraz wymogu zapewnienia hurtowego dostępu do infrastruktury będącej przedmiotem projektu.

Wartość poręczeń i kredytów udzielonych przez Województwo spółkom, w których Województwo posiada udziały w latach 2009-2013 wyniosła 27 250 tys. zł, z tego w 2009 r. – 6 250 tys. zł (poręczenie kredytu zaciągniętego przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Nowym Sączu S.A.), a w 2010 r. – 21 000 tys. zł (pożyczka udzielona Szpitalowi Specjalistycznemu im. Rydygiera w Krakowie Sp. z o.o.).

Z tytułu poręczenia kredytu zaciągniętego przez PKS w Nowym Sączu na kwotę 6 250 000 zł⁵¹ Województwo uregulowało w latach 2011-2012 zobowiązania w wysokości 1 621 714,42 zł. Kwota ta została zapłacona z utworzonej w budżecie Województwa na ten cel rezerwy.

Zgodnie z *uchwałą nr 794/10* Zarządu Województwa z dnia 13 lipca 2010 r. Województwo udzieliło pożyczki w kwocie 21 000 tys. zł Szpitalowi Specjalistycznemu im. Rydygiera w Krakowie sp. z o.o. w Krakowie.

Województwo udostępniło dwóm spółkom nieruchomości stanowiące jego własność lub będące w użytkowaniu wieczystym. Na podstawie umowy z dnia 1 sierpnia 2012 r. oddało na rzecz MPP w użyczenie nieruchomości zabudowane kompleksem szpitalnym, budynkami pomocniczymi, mieszkalnymi, zapleczem techniczno-przemysłowym, położone przy ul. Babińskiego w Krakowie o łącznej powierzchni 49,68 ha, a także użyczyło tej spółce nieruchomości gruntowe będące w użytkowaniu wieczystym w Śródmieściu Krakowa położone przy ulicy Olszańskiej 5, wraz z prawem własności budynków i budowli oraz samodzielnych lokali niemieszkalnych o łącznej powierzchni 0,89 ha. Umowa użyczenia obliguje spółkę do wykorzystania pożytków uzyskanych z przedmiotu użyczenia na realizację kompleksowej rewitalizacji budynków na terenie Szpitala Specjalistycznego im. dr J. Babińskiego.

Ponadto Województwo użyczyło na rzecz Międzynarodowego Portu Lotniczego im. Jana Pawła II Kraków Balice sp. z o.o. nieruchomości niezabudowane i zabudowane przeznaczone na rozwój regionalnego lotniska w Balicach, których wartość księgowa wynosiła 111 803,4 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DRG Sebastiana Ramendy⁵² dysponowanie środkami publicznymi, które przyznawane są w formie dotacji, dofinansowania lub dokapitalizowania spółek z udziałem Województwa, w tym w zakresie przestrzegania przepisów o pomocy publicznej, obwarowana jest szczegółowymi zasadami ich wydawania i rozliczania, określonymi przez instytucje przekazujące te środki. Nadzór właścicielski realizowany przez DRG obejmuje sferę dokapitalizowania spółek w celu realizacji ich statutowych celów, a w przypadku dotacji oraz dofinansowania nadzór nad ich wykorzystaniem, w tym zgodność wydatkowania z obowiązującymi przepisami prawa sprawują departamenty

⁵⁰ Dz. U. z 2009, Nr 214, poz. 1661 ze zm.

⁵¹ Poręczenie udzielone na podstawie *uchwały Nr 1408/09* z dnia 15 grudnia 2009 r., zmienionej *uchwałą Nr 1509/09* z dnia 29 grudnia 2009 r.

⁵² Wyjaśnienia z dnia 4 września 2014 r.

merytoryczne, w tym m.in. Departament Funduszy Europejskich. W zakresie sposobu kontrolowania wykorzystania przez spółki otrzymanych składników majątku kontrolowanej jednostki zgodnie z celem określonym w decyzji o ich przekazaniu nie obowiązują dodatkowe wewnętrzne regulacje.

Z wyjaśnień Dyrektora DRG wynika też, że nadzór właścicielski sprawowany jest w ściśle określonym zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów prawa. W ramach procedury dokapitalizowania spółek, wniosek o dokapitalizowanie zawiera uzasadnienie oraz podlega analizie. Wniosek ten jest kierowany do Zarządu Województwa, następnie do Sejmiku, a po podjęciu uchwały przez Sejmik Zarząd podejmuje uchwałę wykonawczą.

(dowód: akta kontroli str. 59-74, 150, 170-172, 266, 494-503, 1402-1410)

Ustalone
nieprawidłowości

Użyczenie nieruchomości spółce MPP było nieuzasadnione celami jej działalności, co zostało przedstawione w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wniesienie akcji PKS w Nowym Sączu do MARR było nieuzasadnione z punktu widzenia celów działalności MARR. W opinii Izby uzasadnieniem takiego działania nie mogło być, jak podano w uchwale Sejmiku⁵³, „wkomponowanie i wykorzystanie PKS do różnorodnych przedsięwzięć gospodarczych realizowanych przez MARR”, gdyż przedmiot działalności MARR (m.in. prowadzenie działalności wspierającej rozwój Małopolski w szczególności poprzez popularyzację przedsiębiorczości i aktywności obywatelskiej w regionie) nie obejmował działalności realizowanej przez PKS. Celem realizowanym przez Województwo za pośrednictwem PKS w Nowym Sączu (wskazanym we wniosku o komunalizację tej spółki) była lepsza koordynacja obsługi transportowej pasażerskiej w regionie⁵⁴. Należy wziąć pod uwagę fakt, że w momencie wniesienia akcji PKS w Nowym Sączu do MARR spółka, której akcje wnoszono, była w stanie likwidacji. Wniesienie akcji uzasadnione w uchwale Sejmiku „możliwością działań w kierunku uzyskania lepszej ceny rynkowej za nieruchomości stanowiące główny składnik majątku likwidowanej spółki” należy uznać za bezskuteczne w sytuacji, gdy spółka była w stanie likwidacji i decyzje dotyczące dysponowania jej majątkiem podejmował likwidator.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Realizacja zadań, dla których powołano spółki

Opis stanu
faktycznego

Do szczegółowej analizy wybrano trzy przedsięwzięcia, realizowane w latach 2009–2013 za pośrednictwem spółek, do których Województwo przystąpiło w badanym okresie:

- wybudowanie budynku biurowego w Krakowie, województwa przeznaczaniem na siedzibę Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Województwa (przedsięwzięcie realizowane przez RCA),
- małopolska sieć szerokopasmowa (MSS),
- zarządzanie bazą obiektów turystycznych (hotele i ośrodki wypoczynkowe) w celu rozwoju przemysłu czasu wolnego (PUHiT).

⁵³ Uchwała Nr LI/826/14 Sejmiku z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na objęcie przez Województwo akcji spółki działającej pod firmą MARR i wniesienia wkładu niepieniężnego w postaci akcji PKS w Nowym Sączu.

⁵⁴ Uchwała Nr XV/193/08 Sejmiku z dnia 28 stycznia 2008 r. w sprawie wystąpienia do Ministra Skarbu Państwa z wnioskiem o nieodpłatne przekazanie na rzecz Województwa 100% akcji SP w PKS w Nowym Sączu.

3.1. Budowa budynku biurowego

Spółka RCA została zawiązana w dniu 25 października 2012 r. Kapitał zakładowy wyniósł 38 300 tys. zł. Województwo objęło udziały o łącznej wartości 28 300 tys. zł, pokrywając je aportem w postaci prawa własności dwóch nieruchomości o łącznej wartości 28 300 tys. zł (ustalanej na podstawie operatu szacunkowego), a MARR objęła udziały o wartości 10 000 tys. zł, pokrywając je wkładem pieniężnym. MARR zobowiązała się w umowie spółki RCA, że do końca 2014 r. wniesie wkłady pieniężne w wysokości do 18 3000 tys. zł na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale spółki. Według uchwały Sejmiku źródłem sfinansowania przedsięwzięcia będą środki MARR oraz środki pozyskane przez RCA kredytu bankowego.

W 2012 r. RCA przejęła zarządzanie nieruchomościami wniesionymi do spółki, ich dokumentację oraz uregulowała kwestie prawne w zakresie umów i innych zobowiązań dotyczących nieruchomości gruntowych i budynków. W marcu 2013 r. rozpoczęto organizację międzynarodowego konkursu architektonicznego na opracowanie koncepcji architektoniczno-urbanistycznej wraz z zagospodarowaniem terenu zespołu budynków usługowo-biurowych z częścią komercyjną z przeznaczeniem na siedzibę Urzędu przy Al. Pokoju w Krakowie. Wyniki konkursu zatwierdzono w dniu 17 października 2013 r. W listopadzie 2013 r. powołano komisję przetargową i rozpoczęto prace nad przeprowadzeniem w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁵⁵ negocjacji bez ogłoszenia (postępowanie wszczęto w grudniu 2013 r.) w sprawie opracowania projektu budowlanego wraz z uzyskaniem prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pełnieniem nadzoru autorskiego dla inwestycji. W dniu 9 kwietnia 2014 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę w sprawie wyboru najkorzystniejszej oferty. W efekcie RCA zawarła w dniu 28 maja 2014 r. umowę na opracowanie kompletnego projektu budowlanego wraz z uzyskaniem prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pełnieniem nadzoru autorskiego dla inwestycji pn. *Budowa zespołu budynków usługowych (biurowych) z usługami komercyjnymi wraz z infrastrukturą techniczną*, z wykonawcami wspólnie ubiegającymi się o zamówienie (spółką z siedzibą w Krakowie i osobą fizyczną). Cena oferty wynosiła 4 913 850 zł brutto. Inwestycja ma być zrealizowana do końca 2018 r.

W ramach przygotowania terenu pod inwestycję m.in. uzyskano oświadczenie o warunkach przyłączenia do dróg lądowych i możliwości połączenia z drogą publiczną oraz uzyskano decyzje administracyjne zezwalające na usunięcie drzew z terenu inwestycji.

Spółka nie sporządzała i nie zatwierdzała planu Strategicznego i operacyjnego w 2013 r. z uwagi na brak danych wynikających z kontynuacji działalności i jednocześnie trudne do oszacowania w skali roku przychody i wydatki związane ze specyfiką zadań realizowanych w pierwszym roku działalności.

(dowód: akta kontroli str. 135-137, 200-203, 482-493, 523-560)

3.2. Małopolska Sieć Szerokopasmowa

Działania podejmowane przez Województwo i MSS

⁵⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

W dniu 8 lutego 2008 r. zawarto umowę pomiędzy Województwem a konsorcjum firm na wykonanie zamówienia *Opracowanie studium wykonalności projektu MSS*. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, stanowiącego załącznik nr 1 do umowy, celem projektu miało być zapewnienie do końca 2012 r. dostępu do usług szerokopasmowych dla 90% mieszkańców i 100% instytucji publicznych i przedsiębiorców w Małopolsce. Oszacowano budżet projektu na 150 mln zł. *Projekt MSS* miał być finansowany ze środków MRPO oraz budżetu Województwa. Założenia dokumentu nie przewidywały przystąpienia do spółki inwestora. Zakładano rozpoczęcie projektu w październiku 2008 r., a jego realizację – do końca 2012 r. W 2010 r. dokonano aktualizacji studium wykonalności. Aneks nr 1 z dnia 16 grudnia 2009 r. określono, że złożenie wniosku o dofinansowanie nastąpi w 2010 r., nie dokonano natomiast zmiany koncepcji wykonania projektu.

W związku z postępowaniami o udzielenie zamówień publicznych w ramach *projektu MSS* Województwo wydatkowało łącznie 1 822,3 tys. zł (m.in. na sporządzenie *Studium Wykonalności* – 1 134,6 tys. zł, na sporządzenie opracowania *Inwentaryzacja Infrastruktury Szerokopasmowej w Małopolsce* – 231,8 tys. zł, na obsługę prawną w zakresie pomocy publicznej, prawa koncesyjnego na roboty budowlane i usługi oraz partnerstwa publiczno-prywatnego – 280,5 tys. zł).

Uchwałą nr X/164/11 z dnia 8 lipca 2011 r. Sejmik wyraził zgodę na powołanie jednoosobowej spółki Województwa MSS oraz wniesienie do niej wkładu pieniężnego w kwocie do 30 mln zł. Środki finansowe na realizację zadania miały pochodzić częściowo z budżetu Województwa na rok 2011 (kwota 494,5 tys. zł), a pozostała kwota była przewidziana w WPF na 2013 r.

W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że celem powołanej spółki będzie pozyskanie środków finansowych na realizację *projektu MSS*, a następnie zaprojektowanie, budowa oraz eksploatacja infrastruktury telekomunikacyjnej powstałej w ramach tego projektu.

Zarząd Województwa uchwałą nr 900/11 z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie zmian w budżecie na *projekt MSS* przeznaczył dodatkowe 255 tys. zł z rezerwy ogólnej. Następnie uchwałą nr 902/11 z dnia 28 lipca 2011 r. Zarząd zdecydował o powołaniu spółki MSS oraz objął w niej udziały za wkład pieniężny (750 tys. zł) oraz wniesiony aport w postaci *Studium Wykonalności projektu MSS* o wartości 930 tys. zł (koszt jego opracowania) oraz opracowania *Inwentaryzacja stanu infrastruktury szerokopasmowej dla potrzeb projektu MSS* o wartości 190 tys. zł (równa wynagrodzeniu za sporządzenie tego opracowania).

W dniu 11 sierpnia 2011 r. została zawiązana spółka MSS. W akcie założycielskim Województwo zobowiązało się do wniesienia wkładów pieniężnych w wysokości do 29 250 tys. zł do końca 2013 r. Uchwałą Nr XI/168/11 z dnia 31 sierpnia 2011 r. Sejmik wprowadził do planu zmiany w WPF. W *Wykazie przedsięwzięć Wieloletnich* wprowadzono nowe przedsięwzięcie pn. *Małopolska Sieć Szerokopasmowa* realizowane w latach 2011-2013. Limity wydatków w poszczególnych latach przedstawiały się następująco: w 2011 r. – 750 tys. zł, w 2012 r. – 1 200 tys. zł, w 2013 r. – 28 050 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 185-189, 981-985, 992-996, 1032-1053, 1089-1106)

W dniu 10 listopada 2011 r. zarząd MSS ogłosił zaproszenie do negocjacji w przedmiocie objęcia nowych udziałów spółki MSS. Przed ogłoszeniem spółka opracowała *Memorandum informacyjne*, zawierające podstawowe informacje

o spółce oraz *projekcie MSS*. W memorandum zakładano pozyskanie unijnego dofinansowania w wysokości 50% kosztów kwalifikowanych projektu. Przewidywaną strukturę kosztów całkowitych projektu (193 093,7 tys. zł) określono następująco: środki EFRR – 61 894,1 tys. zł, środki wniesione do spółki przez wspólnika spółki – 65 092,7 tys. zł, środki wniesione do spółki przez Województwo – 30 000 tys. zł, VAT (przewidywano jego zwrot) – 36 106,9 tys. zł. Proporcje pokrycia miały zostać ustalone na etapie przeprowadzania dialogu konkurencyjnego. Zarząd Województwa w dniu 1 grudnia 2011 r. powołał *Zespół Zadaniowy ds. przygotowania i prowadzenia negocjacji w sprawie objęcia udziałów spółki MSS*. Odpowiedzi na zaproszenie do negocjacji złożyło osiem podmiotów, z których dwa złożyły wiążące propozycje objęcia udziałów spółki. Jeden podmiot wpłacił wadium w terminie i z nim *Zespół* prowadził negocjacje.

Zarząd Województwa *uchwałą nr 41/12* z dnia 19 stycznia 2012 r. wniósł wkład pieniężny na dokapitalizowanie MSS w kwocie 515 tys. zł.

Na posiedzeniu w dniu 24 maja 2012 r. Zarząd Województwa postanowił, że nie należy podpisywać umowy inwestycyjnej w wynegocjowanym kształcie, ponieważ przedstawiona oferta nie zabezpiecza należycie interesów Województwa jako wspólnika MSS. W związku z tym zwrócono się do zarządu MSS o zakończenie postępowania i odstąpienie od negocjacji w sprawie objęcia udziałów spółki MSS. Zarząd MSS podjął decyzje zgodne z wytycznymi Zarządu Województwa. Na posiedzeniu Zarządu Województwa w dniu 31 maja 2012 r. Dyrektor DRG Tomasz Szanser zarekomendował niepowtarzanie negocjacji w dotychczasowym trybie ze względu na brak na rynku podmiotów, które mogłyby złożyć korzystniejsze oferty od tych odrzuconych w ostatnio przeprowadzanych negocjacjach.

Sprzedaż udziałów spółki MSS

Zarząd Województwa w dniu 31 maja 2012 r. podjął decyzję o wszczęciu procedury zmierzającej do zbycia przez Województwo udziałów MSS oraz o konieczności sporządzeniu wyceny spółki, a także o podpisaniu preumowy na realizację w ramach MRPO *projektu MSS*. W dniu 10 lipca 2012 r. spółka podpisała preumowę na dofinansowanie projektu ze środków UE, a *uchwałą nr XXV/409/12* z dnia 2 lipca 2012 r. Sejmik wyraził zgodę na zbycie wszystkich udziałów Województwa w MSS.

Jak wynika z wyjaśnień Członka Zarządu Województwa Jacka Krupy⁵⁶ głównymi przyczynami zbycia udziałów w MSS był fakt, że MSS nie wypełnił swojego podstawowego zadania, czyli pozyskania partnera, który wniósłby odpowiedni wkład finansowy. *Uchwałą* Sejmiku zagwarantowano tylko 30 mln zł, a więc było wiadomo, że trzeba znaleźć dodatkowe finansowanie. Prowadzone działania przez powołany *Zespół zadaniowy* nie przyniosły rezultatu. Z wyjaśnień Przewodniczącego Sejmiku Kazimierza Barczyka⁵⁷ wynika, że był on zwolennikiem realizacji *projektu MSS* przez Województwo zgodnie z wcześniejszymi planami i głosował przeciwko uchwale o zbyciu udziałów MSS.

Uchwałą nr 1000/12 z dnia 14 sierpnia 2012 r. Zarząd Województwa postanowił o wyborze trybu przetargu publicznego do zbycia wszystkich udziałów MSS poprzez ogłoszenie zaproszenia do składania ofert nabycia, a *uchwałą nr 1001/12* z dnia 14 sierpnia 2012 r. powołał komisję przetargową oraz określił tryb jej pracy.

⁵⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 31 lipca 2014 r.

⁵⁷ Wyjaśnienia Przewodniczącego SWM z dnia 31 lipca 2014 r.

Przed ogłoszeniem, opublikowanym w dniu 17 sierpnia 2012 r., opracowano *Memorandum informacyjne*, w którym poinformowano, że spółka podpisała preumowę na dofinansowanie projektu ze środków UE. Termin na składanie ofert nabycia udziałów MSS wyznaczono do dnia 18 września 2012 r. Wadium ustalono w wysokości 50 tys. zł.

Zgodnie z *ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji* w dniu 22 sierpnia 2012 r. sporządzono *Oszacowanie wartości i ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki* (zlecone na podstawie umowy z dnia 23 lipca 2012). Oszacowania wartości spółki, według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., dokonano metodą skorygowanych aktywów netto oraz metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych. Wartość spółki określono w przedziale 1 900 tys. zł – 5 900 tys. zł. Wycena uwzględniała, że projekt posiada możliwość wsparcia kosztów kwalifikowanych w wysokości ok. 61,9 mln zł. Autor wyceny rekomendował przyjęcie wartości spółki uzyskanej metodą wyceny skorygowanych aktywów netto, tj. 1 900 tys. zł uzasadniając to wysokim ryzykiem wyceny. Według autora wyceny, wysokie ryzyko wynika z faktu, że obie metody bazują na celowości ekonomiczno-finansowej realizacji *projektu MSS*, pomimo że analiza bazowego scenariusza finansowego (opracowanego na podstawie studium wykonalności) nie pozwala na identyfikację stóp zwrotu na poziomie satysfakcjonującym dla podmiotów komercyjnych (nawet po uwzględnieniu dotacji). Oznacza to, że w modelu bazowym wykonalności projektu byłaby zapewniona wyłącznie przy dodatkowym wsparciu ze strony Województwa. W wycenie wskazano jako istotne elementy zwiększające ryzyko projektu, zarówno z punktu widzenia wyceny, jak i odbioru wartości przez potencjalnych inwestorów:

- brak aktualnego studium wykonalności, a tym samym aktualnego harmonogramu rzeczowo-finansowego (wycena była dokonana w oparciu o studium wykonalności zaktualizowane w styczniu 2011 r.); według wiedzy autorów wyceny aktualizacja wyceny miała być opracowana we wrześniu 2012 r., a więc miesiąc po sporządzeniu wyceny,
- brak decyzji o kwalifikowalności kosztów dzierżawy długoterminowej (IRU) w kwocie ok. 29,5mln zł; kalkulacja wyceny opierała się na założeniu, że koszty te nie będą kwalifikowane, zgodnie z założeniami studium wykonalności oraz budżetu *projektu MSS*; jednak w trakcie sporządzania wyceny trwały działania zmierzające do uzyskania zgody na kwalifikowalność tych kosztów, co według autorów wyceny zmieniłoby w istotny sposób potencjał dochodowy projektu; w związku z tym rekomendowano dokonanie aktualizacji wyceny po uzyskaniu pozytywnej decyzji KE w tej sprawie,
- wysokie ryzyko wykonalności projektu w harmonogramie MRPO na lata 2007-2013.

Zarząd Województwa postanowił w dniu 23 października 2012 r. o zamknięciu postępowania bez rozstrzygnięcia. Złożona w postępowaniu jedyna oferta TP SA na kwotę 2 999 996 zł spełniała wymagania formalne. Oferta została odrzucona z uzasadnieniem, że jest ona niekorzystna z punktu widzenia interesów Województwa ze względu na zawarte w niej warunki zawieszające. Oferent zastrzegł uiszczenie pełnej ceny w momencie zawarcia umowy sprzedaży udziałów pod warunkiem, że cała cena zostanie zwrócona w przypadku nieziszczenia się któregokolwiek z warunków zawieszających w terminie do dnia 30 listopada 2013 r. Warunki te dotyczyły m.in. zmiany studium wykonalności w taki sposób, że będzie ono uwzględniać możliwość korzystania przez MSS z opracowanego przez oferenta modelu *dzierżawy na potrzeby realizacji*

programów wspólnotowych oraz zakwalifikowania kosztów korzystania przez spółkę z tego modelu jako kosztu kwalifikowalnego projektu, otrzymania dofinansowania projektu ze środków UE, wypowiedzenia umowy z dnia 14 lipca 2010 r. dotyczącej Inżyniera Kontraktu.

Zarząd Województwa *uchwałą nr 1299/12* z dnia 25 października 2012 r. powołał nową komisję do spraw przetargu publicznego na zbycie udziałów w spółce. W dniu 26 października 2012 r. ukazało się ogłoszenie, a w wyznaczonym terminie (27 listopada 2012 r.) wpłynęła jedna oferta spółki Hyperion na kwotę 2 600 tys. zł. Komisja po przeanalizowaniu oferty uznała, że spełnia ona wszystkie wymagania formalne i jest korzystna pod względem finansowym i sposobu zapłaty, a przedstawione wraz z ofertą załączniki potwierdzają możliwości techniczne i finansowe oferenta do zakupu udziałów i późniejszej realizacji zadania budowy sieci szerokopasmowej. Zarząd Województwa na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2012 r. zapoznał się z rekomendacjami komisji i zaakceptował wybór oferty. W dniu 25 marca 2013 r. Zarząd Województwa podjął *uchwałę nr 343/13* w sprawie wyboru dofinansowania z MRPO projektu MSS. Podpisanie umowy sprzedaży udziałów za cenę 2 600 tys. zł nastąpiło 26 marca 2013 r.

Realizacja przedsięwzięcia po sprzedaży udziałów MSS

Umowa o dofinansowanie projektu MSS w ramach MRPO na lata 2007-2013 została podpisana w dniu 27 czerwca 2013 r. Realizacja projektu miała polegać na budowie sieci szerokopasmowej na terenie 19 powiatów województwa małopolskiego. W ramach projektu miało zostać wybudowane 1 209 km sieci optycznej przy wykorzystaniu istniejącej sieci na długości około 1 700 km oraz miało zostać zakupiony system zarządzania wybudowaną siecią. Całkowita wartość projektu została określona na 192 331,6 tys. zł. Całkowite wydatki kwalifikowane projektu ustalono w wysokości 127 950,2 tys. zł. Zgodnie z umową Zarząd Województwa jako Instytucja Zarządzająca MRPO (IZ MPRO) miał przyznać dofinansowanie w kwocie nieprzekraczającej 63 975,1 tys. zł., czyli na poziomie 50% wydatków kwalifikowalnych w ramach projektu. Wkład własny beneficjenta miał wynosić również 63 975,1 tys. zł.

Zgodnie z § 3 ust. 1 umowy zakończenie realizacji projektu miało nastąpić do dnia 31 marca 2015 r. Aneks nr 1 z dnia 12 września 2013 r. przedłużono okres realizacji inwestycji do dnia 30 czerwca 2015 r., a aneksem nr 2 z dnia 25 sierpnia 2014 r. – do 30 września 2015 r.

MSS jako beneficjent miał ponieść do dnia 30 czerwca 2014 r., zgodnie z obowiązującym harmonogramem realizacji umowy, koszty kwalifikowalne w wysokości ponad 72 mln zł. Faktycznie harmonogram nie był realizowany przez beneficjenta i nie poniósł on do końca okresu objętego kontrolą żadnych wydatków. W efekcie IZ MRPO nie dokonała płatności na rzecz beneficjenta⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 193-223, 199, 484-485, 1110-1152, 1173-1186, 1246-1302, 1306-1308, 1319-1401)

⁵⁸ Na dzień zakończenia kontroli

3.3. Zarządzanie bazą obiektów turystycznych (hotele i ośrodki wypoczynkowe) (PUHiT)

Zarząd PUHiT opracował *Plan działalności na lata 2013-2014*⁵⁹. Według *Planu* spółka zamierzała zbyć szereg nieruchomości, a za uzyskane ze sprzedaży środki uatrakcyjnić ofertę spółki, zarówno w segmencie usług hotelowych, jak również najmów. W 2013 r. PUHiT planował zbyć nieruchomości gruntowe niezabudowane w Łuczycach oraz 3 nieruchomości gruntowe zabudowane (dwa budynki w Krakowie i nieruchomość w Krościenku). Ponadto planowano rozpoczęcie remontu jednego obiektu (dawny Zespół Szkół Zawodowych) i przystosowanie go do wynajmu dla Małopolskiego Centrum Doskonalenia Nauczycieli, będącego jednostką organizacyjną podległą Urzędowi.

Ze sprawozdania z realizacji *Planu* wynika, że spółka zbyła dwa budynki w Krakowie za łączną kwotę 3 533,9 tys. zł, (o 20% wyższą od cen wywoławczych), natomiast na pozostałe nieruchomości nie wpłynęły żadne oferty. Z realizacji przychodów netto z tytułu najmu i dzierżawy powierzchni za I półrocze 2014 r. wynika, że spółka uzyskała łącznie kwotę w wysokości 912 tys. zł tj. o 6,7% więcej od planu.

Zarząd PUHiT opracował także we wrześniu 2013 r. *Plan naprawczy* zmierzający do poprawy sytuacji ekonomicznej spółki⁶⁰. Planowane działania dotyczyły m.in.:

- zwiększenia przychodów ze sprzedaży usług hotelowych i gastronomicznych w I półroczu 2014 r. o 15% w stosunku do roku 2012; uzyskano wzrost o 47,6% (2 740,2 tys. zł wobec 1 856,1 tys. zł.),
- zmniejszenia kosztów utrzymania nieruchomości nieużytkowanych przez spółkę w I półroczu 2014 r. o 20%; uzyskano spadek o 40,3% (186,6 tys. zł wobec 312,4 tys. zł.).

(dowód: akta kontroli str. 561-682)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Nienależyte przygotowanie przedsięwzięcia RCA zostało przedstawione w pkt. 1.2. wystąpienia pokontrolnego.
2. Przedsięwzięcie stworzenia małopolskiej sieci szerokopasmowej było realizowane bez rzetelnie wypracowanej koncepcji, co powodowało zmienność decyzji co do modelu realizacji. Działania w tym zakresie były podejmowane w warunkach nieprzejrzystości procedur oraz braku transparentnego podziału kompetencji między Urzędem a spółką (np. w kwestii podejmowania strategicznych decyzji). W efekcie mimo trwających sześć lat działań nie stworzono w Małopolsce szerokopasmowej sieci internetowej, a przedsięwzięcie znajduje się wciąż we wstępnej fazie.

Zmieniało sposób realizacji projektu MSS, zakładając najpierw (w 2008 r.) realizację przedsięwzięcia wyłącznie przez Województwo przy wykorzystaniu środków z MRPO, a następnie tworząc spółkę celową (w lipcu 2011 r.) będącą jednoosobową spółką Województwa. Następnie przystąpiono do procedury wyboru prywatnego inwestora, który objąłby udziały MSS, jednak mimo złożonej oferty, odstąpiono od zawarcia umowy inwestycyjnej i podjęto decyzje o sprzedaży udziałów MSS.

⁵⁹ Przyjęty uchwałą Zarządu nr 41/2013 z dnia 13 maja 2013 r., pozytywnie zaopiniowany uchwałą RN nr 49/III/2013 z dnia 20 maja 2013 r.

⁶⁰ Przyjęty uchwałą zarządu spółki nr 56/2013 z dnia 12 września 2013 r., pozytywnie zaopiniowany uchwałą rady nadzorczej nr 59/III/2013 z dnia 20 września 2013 r.

Żadna decyzja o zmianie koncepcji nie była poparta analizami ekonomicznymi, wskazującymi pożądaną model realizacji przedsięwzięcia czy analizami opłacalności. Ze względu na wnioskowanie o dofinansowanie projektu środkami UE oszacowano poziom tego dofinansowania, nie dokonano jednak rzetelnej analizy źródeł sfinansowania wkładu własnego beneficjenta. W sytuacji, gdy zakładano iż spółka celowa będzie wymagać dokapitalizowania ze źródeł innych niż budżet Województwa na poziomie ok. 65 mln zł, było działaniem nierzetelnym najpierw powołanie spółki, a dopiero potem inicjowanie działań zmierzających do zapewnienia takiego finansowania. Ponadto, w sytuacji pozyskania odpowiedniej oferty, Zarząd Województwa odstąpił od przyjęcia tej oferty bez rzetelnej analizy warunków, opierając się na nieuargumentowanej opinii dyrektora DRG T. Szansera, że przedstawiona oferta nie zabezpiecza należycie interesów Województwa jako współnika MSS. W ocenie NIK zwrócenie się przez DRG do zarządu MSS o odstąpienie od umowy inwestycyjnej było działaniem nieuzasadnionym. NIK zauważa także nieprzejrzysty mechanizm podejmowania strategicznych dla realizacji przedsięwzięcia decyzji. Utworzenie spółki celowej przeniosło ryzyka związane z przedsięwzięciem do MSS, a jednocześnie Urząd nadal wpływał na decyzje dotyczące wyboru partnerów spółki w przedsięwzięciu. W świetle ustalonego stanu faktycznego uzasadnienie decyzji o zbyciu udziałów tym, że MSS nie wypełnił swojego podstawowego zadania, czyli pozyskania partnera, który wniósłby odpowiedni wkład finansowy, przedstawione przez Członka Zarządu Województwa Jacka Krupy⁶¹, nie może być uznane za wiarygodne. Działania dotyczące przygotowania i prowadzenia negocjacji w sprawie zawarcia umowy inwestycyjnej prowadził zespół powołany przez Zarząd Województwa i Urząd zadecydował o odstąpieniu od wynegocjowanej umowy, przekazując zarządowi spółki polecenie zakończenia tych negocjacji. Tak więc spółka nie mogła ponosić odpowiedzialności za przebieg negocjacji i niewybranie partnera.

3. Decyzja o zbyciu udziałów MSS oraz o wyborze nabywcy była podjęta w sposób nierzetelny i nieprzejrzysty, a wybrana oferta nabycia udziałów nie była najkorzystniejsza pod względem finansowym.

Sprzedaż udziałów nastąpiła w sytuacji, gdy Województwo dysponowało ofertą zawarcia umowy inwestycyjnej, co umożliwiało zachowanie przez Województwo wpływu na przedsięwzięcie poprzez nadzór właścicielskim jako współudziałowca MSS. NIK zauważa, że sprzedaż wszystkich udziałów pozbawiła Województwo jakiegokolwiek wpływu na sposób realizacji przedsięwzięcia. Biorąc pod uwagę fakt, że działalność spółki była uzasadniona określonymi w *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013* celami w zakresie rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej na terenie Małopolski, całkowita utrata kontroli nad realizacją przedsięwzięcia w wyniku sprzedaży spółki była w sprzeczności z intencjami utworzenia spółki.

Działania związane ze sprzedażą udziałów MSS były niespójne. Zlecono wycenę, choć nie zostały zakończone prace nad aktualizacją studium wykonalności, co zwiększało poziom ryzyka w prawidłowym oszacowaniu wartości udziałów. Nie uwzględniono wniosków wynikających z wyceny, w tym w szczególności tego, że stopa zwrotu z tej inwestycji byłaby zapewniona wyłącznie przy dodatkowym wsparciu ze strony Województwa (sprzedaż oznaczała wręcz zmniejszenie zaangażowania Województwa o ok. 27,5 mln

⁶¹ Wyjaśnienia Członka ZWM z dnia 31 lipca 2014 r.

zł). Nie wstrzymano się z ustaleniem ceny sprzedaży udziałów do czasu rozstrzygnięcia kwestii kwalifikowalności kosztów dzierżawy długoterminowej, choć autor wyceny rekomendował po uzyskaniu pozytywnej decyzji KE w tej sprawie aktualizację wyceny ze względu na istotny wpływ takiej decyzji na dochodowość projektu MSS.

W ocenie NIK, w sytuacji kontynuowania procesu sprzedaży udziałów brak było uzasadnienia dla odrzucenia korzystniejszej oferty nabycia udziałów MSS złożonej przez TP S.A. za kwotę 2 999,9 tys. zł. W wyniku ponownie ogłoszonego przetargu dokonano sprzedaży tych udziałów spółce Hyperion za cenę niższą niż była proponowana w ofercie w ramach pierwszego przetargu (za 2 600 tys. zł). NIK nie podziela argumentacji, że zawarte w ofercie TP S.A. w pierwszym przetargu warunki zawieszające były niekorzystne z punktu widzenia interesów MSS. Należy zauważyć, że warunki te dotyczyły głównie kwestii dofinansowania przedsięwzięcia ze środków UE, a decyzje w tym zakresie należały do Województwa jako podmiotu zarządzającym MRPO. NIK wskazuje, że oferta spółki Hyperion nie zawierała żadnych innych zobowiązań niż zapłata ceny, a także jakichkolwiek gwarancji wskazujących na zdolność spółki do wykonania wszystkich obowiązków wynikających z umowy na dofinansowanie tego projektu w ramach MRPO. W związku z powyższym brak jest podstaw do stwierdzenia, że oferta Hyperion lepiej zabezpieczała interesy MSS. Stan realizacji przedsięwzięcia po zbyciu udziałów MSS przez Województwo wskazuje na brak zdolności MSS do jego sfinalizowania, mimo zabezpieczenia środków pomocowych UE. W tej sytuacji Województwo, pozbawione właścicielskiego nadzoru nad MSS, nie posiada narzędzi do zapewnienia osiągnięcia celu wynikających ze strategii Województwa.

NIK zwraca uwagę, że Sejmik podejmując uchwałę o wyrażeniu zgody na powołanie spółki MSS zakładał, że projekt MSS miał być zakończony do końca 2013 r. Tymczasem od dnia zawiązania spółki MSS minęły już 3 lata, a realizacja przedsięwzięcia jest w fazie początkowej. Istniejące opóźnienia w realizacji projektu mogą uniemożliwić jego realizację, gdyż zgodnie z zapisami *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006* Instytucja Zarządzająca MRPO przyznaje dofinansowanie, o ile wydatki na realizację projektu zostaną poniesione do końca 2015 r.

4. PUHiT po nabyciu udziałów przez Województwo nie realizował zadań, jakie były wskazane we wniosku Województwa do Ministra SP, będących podstawą przekazania mienia w postaci udziałów PUHiT Województwu. W opinii NIK realizowano raczej założenia dotyczące przedsięwzięcia budowy biurowca na potrzeby Urzędu (dla którego powołano inną spółkę – RCA), które przewidywały iż nieruchomości należące do PUHiT będą zbywane oraz zagospodarowywane na potrzeby jednostek organizacyjnych Województwa. Biorąc pod uwagę, że przedmiot działalności spółki PUHiT nie miał umocowania w obowiązujących przepisach, o czym mowa w pkt. 1.1. i 1.2. wystąpienia, NIK wskazuje, że aktywność spółki polegała przede wszystkim na sprzedaży składników majątku otrzymanego nieodpłatnie od Skarbu Państwa. Ze sprawozdania z planu działalności Spółki na lata 2013-2014 w zakresie zagospodarowania zasobów majątkowych nie wynika natomiast, żeby spółka podejmowała działania w zakresie promocji Województwa w obiektach poprzez prowadzenie punktów informacyjnych, działalności wystawienniczej czy upowszechniania wiedzy o Województwie w obiektach, o czym była mowa we wniosku Zarządu Województwa do Ministra SP w sprawie przekazania udziałów Spółki.

5. Zarząd Województwa, zobowiązując się w dniu 11 sierpnia 2011 r.⁶² do wniesienia wkładu pieniężnego do spółki MSS w wysokości 750 tys. zł, nie miał zgody Sejmiku na zaciągnięcie zobowiązania w takiej wysokości, gdyż zgodnie z obowiązującą ówczesnie uchwałą nr X/164/11 Sejmiku limit wydatków w 2011 r. na ten cel wynosił 494,5 tys. zł. Działanie Zarządu Województwa wyczerpuje znamiona czynu polegającego na przekroczeniu zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań udzielonego przez Sejmik w ww. uchwale i w myśl art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶³ stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki

Poddane badaniom kontroli NIK dwa przedsięwzięcia, przedstawione w pkt. 3 wystąpienia (realizowane przez RCA oraz MSS) nie zostały doprowadzone do fazy zakończenia etapu inwestycyjnego, a trzecie (realizowane przez PUHiT) nie było realizowane według założeń.

Z uwagi na fakt, że MSS oraz RCA nie zrealizowały dotychczas przedsięwzięć, będących celem ich działalności, NIK nie badała efektów tych przedsięwzięć pod względem osiągnięcia przyjętych mierników na etapie realizacji przedsięwzięcia w fazie operacyjnej (po wybudowaniu infrastruktury służącej danemu przedsięwzięciu)..

Przedsięwzięcie realizowane przez PUHiT nie miało określonych sprecyzowanych celów w postaci mierników, rezultatów działań itp.

Jak przedstawiono w pkt. 3 wystąpienia, PUHiT nie realizował zadań, które miały być przedmiotem działalności tej spółki po jej przejęciu przez Województwo i które związane miały być z realizowaną strategią rozwoju Województwa.

5. System badania skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DRG zakres uprawnień właścicielskich wobec spółek zależy w dużej mierze od udziału Województwa w kapitałach zakładowych, przypadających głosach na zgromadzeniach wspólników lub walnych zgromadzeniach, a także osobistych uprawnieniach ewentualnie przyznanych w aktach założycielskich oraz umowach i statutach spółek. DRG, do którego należy prowadzenie polityki właścicielskiej w imieniu Województwa, prowadzi (przy współudziale innych właściwych departamentów Urzędu) sprawy wynikające z reprezentowania Województwa na zgromadzeniach wspólników oraz walnych zgromadzeniach a także w innych spotkaniach wymagających reprezentowania interesów Województwa.

⁶² W umowie spółki MSS.

⁶³ Dz. U. z 2013 r., poz. 168. .

DRG w ramach prowadzonej polityki właścicielskiej odpowiedzialny jest za przygotowywanie materiałów i analiz o kwartalnej sytuacji ekonomicznej spółek, przedstawianych Zarządowi Województwa. DRG prowadzi również postępowania związane m.in. z obejmowaniem udziałów/akcji w spółkach istniejących oraz przystępowaniem do nowo zawiązywanych spółek oraz przygotowaniem wniosków o nieodpłatne zbycie przez Skarb Państwa na rzecz Województwa posiadanych udziałów/akcji w spółkach kapitałowych.

(dowód: akta kontroli str. 146-166)

Ustalone
nieprawidłowości

Obowiązujące regulacje w zakresie uprawnień nadzorczych wobec spółek z większościovym udziałem Województwa nie zapewniają kontroli Urzędu nad realizacją zadań publicznych powierzanych tym spółkom pod względem ich skuteczności oraz efektywności. Poza mechanizmami wynikającymi z obowiązków z tytułu praw właścicielskich województwa wobec spółek oraz postanowieniami aktów założycielskich niektórych spółek (np. prawo kontroli przez wspólnika działalności spółki) nie ustalono w Urzędzie mierników oceny poszczególnych zadań publicznych, pożądaných efektów poszczególnych działań itp. wskaźników pozwalających ocenić skuteczność i efektywność realizacji poszczególnych zadań publicznych. Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji zadań przez spółki wskazują na nieskuteczność dotychczasowych form badania jakości wykonywania przez spółki zadań Województwa oraz konieczność wzmocnienia nadzoru nad wykonywaniem przez spółki powierzonych zadań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁴, wnosi o:

1. Podjęcie działań w zakresie dostosowania zapisów statutów lub umów spółek Apollo Film, MPP, RCA i PUHiT do ograniczeń nałożonych na samorząd województwa treścią art. 13 *ustawy o samorządzie województwa*.
2. Przeanalizowanie uzasadnienia prawnego i ekonomicznego działalności spółek RCA i PUHiT w odniesieniu do zadań Województwa.
3. Zapewnienie rzetelnej analizy zasadności wnoszenia majątku Województwa do spółek z jego udziałem z punktu widzenia celów działalności poszczególnych spółek i niezbędnych środków do tej działalności.
4. Wzmocnienie mechanizmów kontroli w odniesieniu do spółek z udziałem Województwa realizujących zadania publiczne nad faktycznie wykonywaną przez nadzorowane spółki działalnością oraz wprowadzenie zasad oceny efektywności wykonywanych przez spółki zadań publicznych.

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 25 sierpnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
(-) z up. *Michał Wilkowicz*
Wicedyrektor Departamentu