



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY-4101-010-05/2014
P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

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 Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Szymon Hałasiewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88992 z dnia 19 maja 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p> 2. Andrzej Kieszkowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88993 z dnia 19 maja 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Tramwaj Fordon Spółka z o.o. ul. Toruńska 174a, 85-844 Bydgoszcz (dalej: „Spółka”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Dębicki, Prezes Zarządu od dnia 5 marca 2009 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 26)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Spółki w zakresie wykonywania zadań wynikających z aktu założycielskiego Spółki, polegających na realizacji budowy linii tramwajowej do bydgoskiej dzielnicy Fordon².

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

- zgodne z przyjętymi założeniami przygotowanie i organizacja zadań związanych z realizacją inwestycji, w tym uzyskanie wymaganych dokumentów i zawarcie niezbędnych umów związanych z projektowaniem, wykonawstwem i nadzorem nad realizacją inwestycji,
- zabezpieczenie przez Spółkę środków finansowych na realizację inwestycji, w tym zawarcie z Miastem Bydgoszcz umów wsparcia na finansowanie inwestycji,
- terminowe wykonywanie przez Spółkę zadań, stosownie do przyjętego harmonogramu rzeczowo-finansowego,
- udzielenie trzech objętych kontrolą zamówień publicznych w łącznej kwocie 1 813,3 tys. zł na zadania związane z inwestycją, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ (dalej: „pzp”).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zwana dalej: „Inwestycją”

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gospodarowanie mieniem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółce

Opis stanu faktycznego

Spółka utworzona została na podstawie uchwały⁴ Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 18 lutego 2009 r. Miasto objęło 100% udziałów w kapitale zakładowym Spółki o łącznej wartości 6 236,0 tys. zł na dzień 23 marca 2009 r., w formie: wkładu pieniężnego (6 027,0 tys. zł), aportu rzeczowego (209,0 tys. zł)⁵. Miasto przekazało Spółce środki pieniężne na zwiększenie kapitału zakładowego w łącznej kwocie 10 339,0 tys. zł⁶, zwiększając ten kapitał do wysokości 16 575,0 tys. zł. Przekazane przez Miasto Bydgoszcz środki na pokrycie objętych udziałów przeznaczone zostały na finansowanie realizacji zadania inwestycyjnego, dla którego Spółka została powołana, określonego w jej akcie założycielskim oraz na bieżącą działalność Spółki⁷.

Celem działania Spółki była organizacja i realizacja przedsięwzięcia obejmującego przygotowanie i budowę nowej dwutorowej linii tramwajowej do dzielnicy Fordon wraz z łącznicą pomiędzy nową linią tramwajową a istniejącym systemem transportu (dalej: „Projekt”) oraz eksploatacja tej linii.

Spółka zawarła z Miastem Bydgoszcz trzy umowy, z których wynikały zobowiązania finansowe wobec Spółki, tj.:

- umowę przedwstępną o świadczenie usług publicznych w ramach publicznego transportu zbiorowego w komunikacji tramwajowej na terenie miasta Bydgoszczy z dnia 10 grudnia 2013 r. (dalej: „Umowa przedwstępna”)⁸. Strony powyższej umowy zobowiązały się do zawarcia do dnia 30 września 2015 r. umowy o odpłatne świadczenie przez Spółkę usług w zakresie przewozów tramwajowych na nowo wybudowanej w ramach Projektu linii tramwajowej w latach 2016-2038 do dzielnicy Fordon, w oparciu o środki trwałe powstałe i zakupione w ramach Projektu, w tym o nowe zestawy tramwajowe. Załącznikiem do Umowy przedwstępnej był projekt umowy o świadczenie usług publicznych w ramach transportu zbiorowego w komunikacji tramwajowej na terenie Miasta Bydgoszczy (dalej: „Projekt umowy przewozowej”), w którym określono wartość nominalną umowy na kwotę 562 829,9 tys. zł, w tym 251 270,2 tys. zł z tytułu rekompensaty za świadczone usługi (dalej: „Rekompensata”) oraz jej warunki⁹;
- dwie umowy trójstronne zawarte z Miastem Bydgoszcz i Bankiem Polska Kasa Opieki S.A. z dnia 1 kwietnia 2014 r. (dalej: „Umowy wsparcia”) w sprawie udzielenia Spółce przez Miasto wsparcia finansowego w formie zobowiązania się do wniesienia dopłat w łącznej kwocie do 8 279,0 tys. zł do kapitału Spółki,

⁴ Uchwała nr XLII/601/09.

⁵ Wkład niepieniężny stanowiły autorskie prawa majątkowe do dokumentacji przedsięwzięcia, tj. studium wykonalności dla realizacji zadania inwestycyjnego i Analiza wielokryterialna zintegrowanego węzła transportowego – węzeł wschodni.

⁶ Uchwały Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki: nr 33/13/2012 z dnia 16 kwietnia 2012 r. (2 060,0 tys. zł), nr 59/17/2013 r. z dnia 14 marca 2013 r. (2 500,0 tys. zł), nr 75/20/2014 z dnia 16 stycznia 2014 r. (5 779,0 tys. zł).

⁷ W Studium wykonalności Projektu i w Analizie Wielokryterialnej (o której w dalszej treści wstąpienia pokontrolnego) nie wskazano wielkości środków do przekazania przez Miasto Bydgoszcz.

⁸ W umowie podano, że ulegnie ona rozwiązaniu w przypadku, gdy do dnia 30 września 2015 r. Spółka: nie pozyska zewnętrznego finansowania realizacji Projektu poprzez organizację emisji obligacji przychodowych lub w innej formie finansowania; nie podpisze z Centrum Unijnych Projektów Transportowych umowy na dofinansowanie realizacji Projektu.

⁹ Według umowy rekompensata oznacza kwotę pieniężną należną Spółce w związku z realizacją przedmiotu umowy, która będzie obliczana i wypłacana zgodnie z postanowieniami umowy oraz postanowieniami Rozporządzenia/WE/ Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz art. 50 ust. 1 pkt 2) lit c) ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 Nr 5, poz. 13). Rekompensata składała się z dwóch elementów: rekompensata dla kosztów poniesionych z tytułu świadczenia usług transportu publicznego i rekompensata dla amortyzacji oraz kosztów finansowych z tytułu zewnętrznego finansowania.

w związku z przyjęciem programu emisji obligacji przychodowych i zwykłych. Stosownie do zawartych umów Miasto zwiększyło kapitał zakładowy Spółki o powyższą kwotę. W umowach Miasto zobowiązało się do udzielenia Spółce wsparcia finansowego w kwocie równej przekroczonym kosztom i wydatkom związanym z Projektem.

(Dowód: akta kontroli str. 7-69, 206, 302, 309-327, 437-482)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

2. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano Spółkę

Opis stanu
faktycznego

2.1. Określony w akcie założycielskim Spółki i faktycznie realizowany przedmiot działania Spółki był zgodny z uchwałami¹⁰ Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie przyjęcia informacji dotyczącej zadania inwestycyjnego pt. „Bydgoski Tramwaj do Fordonu” oraz w sprawie utworzenia Spółki. Celem działania Spółki była organizacja i realizacja budowy linii tramwajowej do bydgoskiej dzielnicy Fordon oraz jej eksploatacja.

Główne założenia realizacji Projektu były ustalone we wniesionych przez Miasto aportem do Spółki dokumentach pn.: *Analiza wielokryterialna zintegrowanego węzła transportowego – węzeł wschodni*¹¹ (dalej: „Analiza wielokryterialna”) i w *Studium wykonalności projektu Budowa linii tramwajowej do dzielnicy Fordon z przebudową układu drogowego w Bydgoszczy*¹² (dalej: „Studium wykonalności Projektu”).

Założenia przedstawione w powyższych opracowaniach były zgodne z celem, dla którego Spółka została powołana i obejmowały pod względem:

- zakładanych celów – budowę kompletnej dwutorowej linii tramwajowej do dzielnicy Fordon wraz z zakupem taboru tramwajowego;
- kosztów – poniesienie w latach 2009-2015 wydatków w kwocie 437 309,0 tys. zł brutto (355 539,9 tys. zł netto)¹³, do sfinansowania środkami własnymi Spółki (52,0%) i środkami z budżetu środków europejskich (48,0%).

W Analizie wielokryterialnej oraz w Studium wykonalności Projektu analizą ekonomiczną pod względem kosztów i korzyści objęto trzy warianty projektowanej inwestycji¹⁴, w celu stwierdzenia, który z analizowanych wariantów generuje korzyści netto (przyjęto 5% stopę dyskonta oraz 25 letni okres odniesienia). Przyjęty do realizacji Projekt był rekomendowany w powyższych dokumentach jako najbardziej efektywny pod względem społeczno-gospodarczym i najlepszy pod względem kosztów eksploatacyjnych, liczby obiektów użyteczności publicznej obsługiwanych

¹⁰ Uchwały Rady Miasta Bydgoszczy nr XLII/600/09 i XLII/601/09.

¹¹ Opracowanie z 2009 r.

¹² Uaktualnione opracowanie z kwietnia 2013 r.

¹³ Według Studium wykonalności Projektu (wersja z kwietnia 2013 r.), w tym 5 477,9 tys. zł na prace przygotowawcze (dokumentacja projektowa, aktualizacja studium wykonalności), 5 698,3 tys. zł na prace okołoprojektowe (obsługa prawna i koszty agencji ratingowej dla finansowania inwestycji - koszty obsługi kredytu, inne usługi w zakresie przygotowania i obsługi projektu), umowy przyłączeniowe – 383,5 tys. zł, promocję – 400,0 tys. zł, roboty budowlano-montażowe – 250 000,0 tys. zł, zakup taboru – 89 855,7 tys. zł, nadzór inwestorski – 983,0 tys. zł, nadzór autorski – 800,0 tys. zł, nieprzewidziane wydatki – 1 941,5 tys. zł.

¹⁴ Warianty różniły się przebiegiem projektowanej trasy i kosztami budowy: Wariant I: Węzeł Wschodni – ul. Czesława Lewińskiego – ul. Akademicka – ul. gen. W. Andersa (wartość projektu netto 355 539,9 tys. zł); Wariant II: Węzeł Wschodni - Wiadukt Warszawski – ul. Fordońska – ul. M. Rejewskiego – ul. gen. W. Andersa (wartość projektu netto 481 843,4 tys. zł); Wariant III: Wiadukt Warszawski – ul. Fordońska – ul. gen. W. Andersa (wartość projektu netto 465 178,4 tys. zł).

przez linię, średniego czasu podróży do centrum miasta, całkowitego kosztu realizacji inwestycji, możliwości odciążenia drogi krajowej nr 80. W wyłonionym wariantcie dla każdej wartości stopy dyskontowej wskaźnik ENPV osiągał zakładaną wartość dodatnią¹⁵, wskaźnik korzyści BCR był większy od 1¹⁶, a wskaźnik EIRR¹⁷ wynosił 18,9% i kształtował się powyżej wartości określonych jako graniczne (powyżej 5% stopy dyskonta). Powyższe dokumenty wskazywały, że Projekt jest wariantem ekonomicznie efektywnym w zakresie umożliwiającym ubieganie się o wsparcie finansowe Unii Europejskiej i mającym niski poziom ryzyka w przypadku nieplanowego wzrostu kosztów inwestycji.

(Dowód akta kontroli str. 35-41, 302-303)

W Studium wykonalności Projektu założono, że Projekt po jego realizacji nie będzie rentowny i wskazano, że dla zapewnienia jego trwałości wymagane jest dofinansowanie przez Miasto Bydgoszcz działalności Spółki w formie Rekompensaty, między innymi na spłatę rat kapitałowych wyemitowanych obligacji. Według załącznika do Projektu umowy przewozowej, prognozowana na lata 2016-2038 wielkość Rekompensaty obejmowała między innymi finansowanie przez ten okres amortyzacji środków trwałych w zakresie infrastruktury, taboru tramwajowego nabytego w ramach Projektu oraz kosztów finansowych z tytułu emisji obligacji (łącznie 251 270,2 tys. zł) w kwotach malejących od 16 607,2 tys. zł w 2016 r. do 1 499,0 tys. zł w 2038 r.

(Dowód akta kontroli str. 309-362)

2.2. Spółka posiadała wszystkie niezbędne dokumenty związane z przygotowaniem inwestycji do realizacji, tj.:

- decyzje dotyczące zezwolenia na realizację inwestycji drogowej na drodze krajowej DK nr 80, drodze wojewódzkiej DW nr 256¹⁸ i drogach lokalnych¹⁹, wydane na podstawie art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁰. Decyzje zawierały zatwierdzenia projektu budowlanego inwestycji²¹, które były wymagane art. 11f ust. 1 pkt 7 powyższej ustawy;
- opinie²².

¹⁵ ENPV (economic net present value) – ekonomiczna wartość bieżąca netto. Dodatnia wartość ENPV świadczy o społeczno-ekonomicznej efektywności analizowanego wariantu inwestycji.

¹⁶ BCR (benefit cost ratio) – oznacza efektywność wariantu inwestycji z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego i wynosił przy stopie dyskontowej: 2% - 4,26; 6% - 2,85; 8% - 2,36; 10% - 1,98.

¹⁷ EIRR (economic internal rate of return) – ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu wskazuje, jaką badany projekt ma stopę rentowności. Określa wielkość dyskonta, przy której ENPV jest równe zero.

¹⁸ Decyzja Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr 4/ZRID/2013.

¹⁹ Decyzje Prezydenta Miasta Bydgoszczy: nr 117/2013 z dnia 13 lutego 2013 r. oraz nr 137/2013 z dnia 22 lutego 2013 r.

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.

²¹ Projekt budowlany obejmował branże: drogową, torową konstrukcyjno-inżynierską, sanitarną, energetyczną, telekomunikacyjną, architektoniczną.

²² Opinie: Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy z dnia 21 marca 2011 r.; Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2012 r.; Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 7 grudnia 2011 r.; Miejskiego Konserwatora Zabytków w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2011 r.; PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Zakład Linii Kolejowych w Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2011 r.; PKP Energetyka Kujawskiego regionu Dystrybucji w Bydgoszczy z dnia 18 czerwca 2012 r.; PKP Telekomunikacja Kolejowa w Warszawie z dnia 6 lipca 2012 r., a także: decyzja nr 7/2012 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy z dnia 10 kwietnia 2012 r. o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia; pozwolenie wodno-prawne z dnia 7 czerwca 2011 r. wydane przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy.

Stosownie do wymogu art. 18 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²³ Spółka zawarła umowy na wykonanie i odbiór robót budowlanych²⁴, na pełnienie nadzoru nad ich wykonaniem²⁵, pełnienie nadzoru autorskiego²⁶.

(Dowód akta kontroli str. 303-304)

2.3. Źródłami finansowania wydatków były środki własne Spółki w kwocie 16 366,0 tys. zł, środki pochodzące z dofinansowania z budżetu środków europejskich w kwocie 209 768,6 tys. zł²⁷ oraz środki pochodzące z emisji obligacji przychodowych i zwykłych w kwocie 222 300,0 tys. zł²⁸.

(Dowód akta kontroli str. 70-71)

W sprawie obsługi i gwarantowania emisji obligacji przychodowych i zwykłych Spółka zawarła w dniu 17 grudnia 2012 r. z Bankiem Polska Kasa Opieki S.A. dwie umowy (z aneksami z dnia 21 marca 2014 r.). Bank wyraził Spółce (Emitentowi) zgodę na finansowanie realizacji Projektu w formie nabycia i emitowania obligacji na rynku pierwotnym do maksymalnej kwoty gwarancji 222 300,0 tys. zł. Zawarcie powyższej umowy było jednym z warunków zawarcia z Miastem Bydgoszcz umowy o odpłatne świadczenie usług w zakresie publicznego transportu w komunikacji tramwajowej w Bydgoszczy w latach 2016-2038.

Według warunków powyższej umowy spłata powyższych obligacji jest planowana od stycznia 2016 r. ze środków Rekompensaty.

(Dowód akta kontroli str. 191-193, 304, 432-482)

2.4. Kalkulacja nakładów inwestycyjnych na realizację Projektu ujęta została w Wieloletnim Planie Finansowym Spółki²⁹, opartym na Studium wykonalności Projektu, według którego łączna wielkość planowanych wydatków wynosiła 442 800,3 tys. zł (363 252,4 tys. zł netto).

Zgromadzenie Wspólników Spółki uchwaliło roczne plany rzeczowo-finansowe³⁰, według których Spółka do czasu zrealizowania inwestycji nie będzie prowadziła sprzedaży w zakresie przedmiotu działalności i w związku z tym nie będzie osiągała przychodów z działalności operacyjnej. W urealnionym po zawarciu w 2013 r. umów wykonawczych planie rzeczowo-finansowym Projektu wielkość wydatków na realizację Projektu wynosiła 412 597,4 tys. zł (364 700,2 tys. zł netto)³¹.

W powyższych planach stała była wielkość kwoty wydatków kwalifikowalnych netto w wysokości 355 539,9 tys. zł, a zmniejszenie planowanej kwoty wydatków brutto

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

²⁴ Umowa nr TF/02/2012 z dnia 22 października 2013 r. zawarta z konsorcjum firm z liderem w Bydgoszczy.

²⁵ Umowa nr I/TF/2012 z dnia 21 stycznia 2013 roku zawarta z konsorcjum firm z liderem w Wiedniu.

²⁶ Umowa nr TF/01/2013 z dnia 25 czerwca 2013 r. zawarta z konsorcjum firm z liderem w Poznaniu.

²⁷ Umowa nr POIS.07.03.00-00-02/12-00 z dnia 27 grudnia 2013 r. o dofinansowanie realizacji Projektu w ramach działania 7.3: Transport miejski w obszarach metropolitalnych priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 w kwocie do 209 768,6 tys. zł, tj. 59,0% ogółu wydatków kwalifikowalnych (355 539,9 tys. zł). Do czerwca 2014 r. Spółka otrzymała w jej ramach zaliczkę w kwocie 1 904,5 tys. zł i refundację wydatków w kwocie 878,9 tys. zł.

²⁸ Obligacje przychodowe i zwykłe emitowane przez Spółkę na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. z 2014 r., poz. 730 ze zm.), do wykupu przez Spółkę w terminie do dnia 30 czerwca 2037 r.

²⁹ Wieloletni Plan Finansowy zatwierdziło Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki uchwałą nr 29/10/2011 z dnia 26 sierpnia 2011 r., przyjmując jednocześnie informację na temat zaktualizowanego Studium wykonalności Projektu z dnia 30 czerwca 2011 r.

³⁰ Uchwały: nr 4/4/2009 z dnia 28 maja 2009 r.; nr 2/5/2010 z dnia 5 marca 2010 r.; nr 14/7/2011 z dnia 11 lutego 2011 r.; nr 29/10/2012 z dnia 21 lutego 2012 r.; nr 54/16/2013 z dnia 21 lutego 2013 r.; nr 81/21/2014 z dnia 27 lutego 2014 r.; oraz uchwała nr 29/10/2011 z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia Wieloletniego Planu Finansowego Spółki dotyczącego realizowanego Projektu.

³¹ Uaktualniony plan rzeczowo-finansowy został ujęty w opracowaniu „Plan realizacji Projektu pn.: Budowa linii tramwajowej do dzielnicy Fordon z przebudową układu drogowego w Bydgoszczy” z grudnia 2013 r., stanowiącym załącznik do uchwały nr 81/21/2014 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie zatwierdzenia planu rzeczowo-finansowego i planu inwestycyjnego na rok 2014 dla Spółki.

o kwotę 30 202,9 tys. zł wynikało ze zmiany planowanej wielkości podatku VAT i kosztów obsługi pozyskanego kapitału obcego na finansowanie realizacji Projektu.

(Dowód akta kontroli str. 72-168)

W stosunku do ujętego w Studium wykonalności Projektu harmonogramu rzeczowo-finansowego, opóźnienia dotyczyły rozpoczęcia robót budowlanych³² i spowodowały wydłużenie planowanego na dzień 30 czerwca 2015 r. terminu zakończenia inwestycji do dnia 31 grudnia 2015 r. i odpowiednio do tego terminu aktualizację harmonogramu. Wpływ na powyższe miała konieczność ponownego wyboru wykonawcy dokumentacji projektowej, wynikająca z odstąpienia przez Spółkę od umowy, spowodowanego niewykonaniem przez jej dotychczasowego wykonawcę projektu budowlanego i związanych z nim opracowań.

(Dowód akta kontroli str. 194-202, 208-215, 305, 409-431)

2.5. Do końca lipca 2014 r. realizacja robót budowlanych przebiegała zgodnie z terminami określonymi w Studium wykonalności Projektu (wersja z kwietnia 2013 r.), według którego prace winny być realizowane w okresie od zawarcia umowy z wykonawcą w 2013 r.³³ do dnia 31 grudnia 2015 r. Wykonawstwo robót było nadzorowane przez Inżyniera Kontraktu, który w sporządzanych raportach (miesięcznych, kwartalnych i rocznym) przedstawił stan realizacji Projektu. Na koniec lipca 2014 r. zaawansowanie prac w ujęciu procentowym w odniesieniu do poniższych branż wynosiło:

- torowa tramwajowa: pętla tramwajowa nr 1 (ul. Fordońska – Wyścigowa) – 80%;
tory szlakowe – 60%; trakcja tramwajowa – 20%;
- drogowa - skrzyżowania³⁴ – 65%;
- mostowa - estakada nad Węzłem Wschodnim: podpory – 70%, przęsła – 20%;
- kolejowa - przebudowa stacji kolejowej Bydgoszcz Wschód: roboty torowe, przebudowa peronów, przebudowa trakcji kolejowej, przebudowa sieci i urządzeń energetyki kolejowej – 25%;
- budowa i przebudowa uzbrojenia terenu: oświetlenie dróg i skrzyżowań drogowych – 20%; przebudowa sieci wod.-kan., gaz i CO – 75%; przebudowa sieci energetycznej i teletechnicznej – 35%;
- gospodarka istniejącym drzewostanem: wycinka kolidującego zadrzewienia – 100%.

Inżynier Kontraktu w okresie od rozpoczęcia robót do dnia 25 czerwca 2014 r. zatwierdził wykonanie prac o łącznej wartości 25 629,4 tys. zł (10,3% wartości netto ogółu robót), a przebieg prac był zgodny z harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Pełniony przez wybranego wykonawcę³⁵ nadzór autorski nad realizacją projektów wchodzących w skład dokumentacji projektowej potwierdzany był w kartach nadzoru autorskiego.

(Dowód akta kontroli str. 305-306, 375-408)

2.6. Według Studium wykonalności Projektu inwestycja miała zostać zrealizowana przez wykonawców wyłonionych w drodze zamówień publicznych w oparciu o pzp, w odniesieniu do wykonania dokumentacji projektowej, aktualizacji Studium

³² Planowane rozpoczęcie robót – 15 czerwca 2013 r., faktyczne rozpoczęcie robót – 22 października 2013 r.

³³ Umowa nr TF/02/2012 z dnia 22 października 2013 r. zawarta z konsorcjum firm z liderem w Bydgoszczy.

³⁴ Skrzyżowania: ulice Fordońska – Wyścigowa – Kamienna – Startowa, ulice Akademicka – Jasieniecka, ulice Akademicka – Matki Teresy z Kalkuty – Rejewskiego, ulice Akademicka – Romanowskiej, ulice Akademicka – Korfanteo, ulice Akademicka – Kaliskiego – Rupniewskiego, ulice Akademicka – Igrzyskowa, ulice Andersa – Piłsudskiego, ulica Orłąt Lwowskich, ulice Andersa – Gieryna, ulica Andersa od Piłsudskiego do Gieryna.

³⁵ Umowa nr TF/01/2013 z dnia 25 czerwca 2013 r. na pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją zadania.

wykonalności Projektu, wyboru nadzoru inwestycyjnego, wykonawcy robót budowlano-montażowych, wykonania przyłączy energetycznych, obsługi i doradztwa prawnego dla zawarcia umowy na finansowanie inwestycji, zakupu taboru tramwajowego.

(Dowód akta kontroli str. 303)

Na podstawie pzp Spółka przeprowadziła 11 postępowań i udzieliła zamówień na łączną kwotę brutto 302 871,5 tys. zł³⁶. Zgodność dokumentacji postępowania z wymogami pzp w odniesieniu do zamówień związanych z budową linii tramwajowej była przedmiotem czterech kontroli przeprowadzonych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych i Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych³⁷, i tak kontrola postępowania dotyczącego umowy z dnia:

- 9 grudnia 2009 r. na opracowanie dokumentacji projektowej przeprowadzona przez CUPT nie wykazała nieprawidłowości i w związku z tą kontrolą sformułowano ocenę bez zastrzeżeń,
- 5 października 2010 r. na opracowanie dokumentacji projektowej przeprowadzona przez CUPT wykazała, że udzielono zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem art. 134 ust. 6 pkt 1 w związku z art. 67 ust. 1 pkt 3 pzp, tj. nie spełniono przesłanek umożliwiających zastosowanie trybu z wolnej ręki. Sformułowana w wyniku kontroli ocena z istotnymi zastrzeżeniami skutkowałą ustaleniem korekty finansowej w wysokości 100% kosztów kwalifikowalnych dofinansowanych ze środków publicznych w ramach zamówienia. Sformułowano jedno zalecenie dotyczące ścisłego przestrzegania przesłanek dotyczących udzielania zamówienia w trybach niekonkurencyjnych,
- 16 marca 2011 r. na wykonanie dokumentacji projektowej na roboty dodatkowe, przeprowadzona przez CUPT, wykazała, że udzielono zamówienia dodatkowego z wolnej ręki bez spełnienia przesłanek udzielenia takiego zamówienia zawartych w art. 67 ust. 1 pkt 5 pzp. Sformułowana w wyniku kontroli ocena z istotnymi zastrzeżeniami skutkowałą ustaleniem korekty finansowej w wysokości 100% kosztów kwalifikowalnych dofinansowanych ze środków publicznych w ramach zamówienia,
- 22 października 2013 r. na roboty budowlane związane z budową linii tramwajowej przeprowadzone przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych stwierdziła naruszenie art. 26 ust. 3 pzp poprzez niedostateczne udokumentowanie dysponowania zasobami podmiotów trzecich przez wykonawców oraz zaniechanie przez zamawiającego wezwania do uzupełnienia dokumentów potwierdzających, jakimi zasobami osób trzecich dysponuje wykonawca i potwierdzających, że zasoby te są wystarczające do należytej realizacji zamówienia. Sformułowano zalecenia usunięcia naruszenia poprzez wezwanie wykonawcy do uzupełnienia dokumentów. Zalecenie zostało wykonane, a stwierdzone nieprawidłowości nie skutkowałą korektą finansową.

(Dowód akta kontroli str. 220-241, 265-277, 363-366)

³⁶ W trybie: przetargu nieograniczonego – cztery zamówienia na łączną kwotę 6 378,0 tys. zł; przetargu ograniczonego – jedno zamówienie na kwotę 289 952,1 tys. zł; zapytania o cenę – dwa zamówienia na łączną kwotę 184,5 tys. zł; z wolnej ręki – cztery zamówienia na łączną kwotę 6 378,0 tys. zł.

³⁷ Kontrole przeprowadzone przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w październiku 2013 r. w odniesieniu do zamówienia przeprowadzonego w trybie przetargu ograniczonego, dotyczącego robót budowlanych związanych z budową linii tramwajowej o wartości 289 952,1 tys. zł (umowa nr TF/02/2012 z dnia 22 października 2013 r.) i przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych w maju 2014 r. w odniesieniu do: zamówienia przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki, dotyczącego robót dodatkowych w ramach Projektu o wartości 234,9 tys. zł (umowa nr 2/TF/2011 z dnia 16 marca 2011 r.); zamówienia przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego, dotyczącego opracowania dokumentacji projektowej budowy linii tramwajowej o wartości 4 150,0 tys. zł (umowa nr 1/TF/2009 z dnia 9 grudnia 2009 r.); zamówienia przeprowadzonego w trybie z wolnej ręki, dotyczącego opracowania dokumentacji projektowej budowy linii tramwajowej o wartości 5 774,8 tys. zł (umowa nr 4/TF/2011 z dnia 5 października 2010 r.).

Dokonane w toku kontroli NIK badanie dwóch przetargów i jednego postępowania w trybie zapytania o cenę³⁸ na łączną kwotę 1 813,3 tys. zł (0,6% łącznej kwoty udzielonych zamówień w ramach Projektu) wykazało zgodność działań z postanowieniami pzp oraz ich prawidłowość pod względem rzetelności.

(Dowód akta kontroli str. 242-264, 278-301)

W dniu 7 sierpnia 2014 r. spółka zawarła z firmą Pojazdy Szynowe PESA Bydgoszcz Spółka Akcyjna Holding z siedzibą w Bydgoszczy umowę na dostawę 12 sztuk tramwajów o łącznej wartości 109 624,0 tys. zł w terminie do dnia 30 listopada 2015 r. Powyższy dostawca został wyłoniony w drodze przetargu zorganizowanego we wrześniu 2010 r. przez Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy³⁹.

(Dowód akta kontroli str. 363-366, 369-374)

2.7. Wyniki działalności Spółki w 2013 r. w porównaniu do stanu w 2009 r. były następujące⁴⁰:

- a) aktywa ogółem⁴¹ stanowiły kwotę 10 446,7 tys. zł i były wyższe o 4 225,8 tys. zł (o 67,9%)⁴², z tego aktywa trwale ogółem o wartości 7 495,4 tys. zł były wyższe o 7 239,0 tys. zł⁴³, w tym środki trwale w budowie o wartości 7 493,4 tys. zł, były wyższe o 7254,1 tys. zł⁴⁴;
- b) pasywa:
 - kapitał własny w kwocie 9 236,8 tys. zł, wyższy o 3 041,3 tys. zł (o 49,1%)⁴⁵;
 - zobowiązania (w całości krótkoterminowe)⁴⁶ – 1 209,9 tys. zł, wyższe o 1 184,5 tys. zł (o 4 663,4%)⁴⁷;
- c) koszty ogólnego zarządu – 723,6 tys. zł, wyższe o 250,3 tys. zł (o 52,9%)⁴⁸, w tym:
 - wynagrodzenia pracowników – 233,5 tys. zł, wyższe o 121,2 tys. zł (o 107,9%)⁴⁹;
 - wynagrodzenia zarządu Spółki – 228,0 tys. zł (o 60,6%)⁵⁰;
 - wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej Spółki – 58,8 tys. zł, w tej samej wysokości jak w latach 2009-2012.

(Dowód akta kontroli str. 203-204)

Wpływ na wzrost kosztów ogólnego zarządu miało zwiększenie wielkości wynagrodzeń pracowników Spółki, wynikające między innymi ze zwiększenia zatrudnienia w Spółce o 0,75 etatu i zwiększenia wynagrodzeń Zarządu Spółki. Ustalona uchwałą Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 7 grudnia 2011 r. wielkość wynagrodzeń Zarządu Spółki⁵¹ nie przekraczała poziomu określonego

³⁸ Przetarg nieograniczony dotyczący zamówienia na pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją budowy linii tramwajowej o wartości brutto 604,2 tys. zł; przetarg ograniczony dotyczący zamówienia na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu nad realizacją Projektu o wartości brutto 1 209,1 tys. zł; postępowanie w trybie zapytania o cenę dotyczące obsługi prawnej Projektu o wartości brutto 103,3 tys. zł.

³⁹ W wyniku przetargu ZDMiKP w marcu 2011 r. zawarł z Holdingiem PESA umowę ramową na dostawę między innymi 12 zestawów tramwajowych dla Spółki. Wobec wycofania się ZDMiKP z zawarcia ostatecznej umowy dostawy, zakup zestawów tramwajowych dokonany został przez Spółkę.

⁴⁰ Studium wykonalności Projektu nie określało w założeniach ekonomiczno-finansowych wymienionych parametrów.

⁴¹ W aktywach ogółem nie występowały rzeczowe aktywa trwale w postaci gruntów, budynków, lokali i obiektów inżynierii wodnej i lądowej oraz aktywa obrotowe.

⁴² W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 6 220,9 tys. zł; 5 984,3 tys. zł; 5 904,1 tys. zł; 8 064,5 tys. zł.

⁴³ W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 256,4 tys. zł; 962,3 tys. zł; 1 181,8 tys. zł; 6 373,0 tys. zł.

⁴⁴ W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 239,2 tys. zł; 949,1 tys. zł; 1 170,0 tys. zł; 6 365,5 tys. zł.

⁴⁵ W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 6 195,5 tys. zł; 5 970,0 tys. zł; 5 885,3 tys. zł; 7 415,0 tys. zł.

⁴⁶ Nie występowały rezerwy na zobowiązania

⁴⁷ W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 25,4 tys. zł; 14,4 tys. zł; 18,8 tys. zł; 649,5 tys. zł.

⁴⁸ W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 473,3 tys. zł; 501,4 tys. zł; 512,2 tys. zł; 655,2 tys. zł.

⁴⁹ W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 112,3 tys. zł; 140,2 tys. zł; 136,7 tys. zł; 187,7 tys. zł.

⁵⁰ W latach 2009-2012 wynosiły odpowiednio: 142,0 tys. zł; 165,0 tys. zł; 173,6 tys. zł; 217,5 tys. zł.

⁵¹ Uchwała nr 30/11/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r.

w art. 8 ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi⁵².

(Dowód akta kontroli str. 203-204, 216, 307)

- d) wynik na działalności ogółem - strata netto w kwocie 678,2 tys. zł (przy planowanej w kwocie 800,0 tys. zł⁵³), wyższa o 637,7 tys. zł (o 1.574,6%)⁵⁴;
e) zatrudnienie (w etatach) na koniec roku – 4,75, tj. wyższe o 0,75 etatu.

(Dowód akta kontroli str. 86, 102, 116, 133,146, 203-204, 216)

Według wyjaśnień Głównej Księgowej Spółki powyższa wielkość wyniku finansowego (straty) wynikała z braku przychodów, ponieważ zgodnie z założeniami planistycznymi Spółka od stycznia 2016 r. rozpocznie działalność operacyjną, polegającą na odpłatnym świadczeniu usług w zakresie przewozów tramwajowych, w związku z czym planowane jest coroczne zmniejszanie straty środkami uzyskiwanymi ze środków Rekompensaty.

(Dowód akta kontroli str. 164-165, 191-193)

Wskaźniki osiągnięte przez Spółkę w 2013 r. w porównaniu do ich stanu na 2009 r. były następujące:

- relacja kapitału własnego do zobowiązań ogółem – wskaźnik 8,6, wskazujący na wypłacalność Spółki⁵⁵;
- wskaźnik ogólnego zadłużenia (zobowiązania/aktywa ogółem) – 0,12⁵⁶, świadczący o występującej w 2013 r. nierównowadze między zobowiązaniami a kapitałem własnym;
- wskaźnik bieżącej płynności (aktywa obrotowe/zobowiązania bieżące) – 2,44⁵⁷, świadczący o nadpłynności finansowej w latach 2009-2013.

(Dowód akta kontroli str. 205)

Według wyjaśnień Głównej Księgowej Spółki powyższa wielkość kapitału własnego była niezbędna dla pozyskania obcych środków finansowych, ponieważ bank mający emitować obligacje Spółki wymagał posiadania wkładu własnego, pokrywającego koszty pozyskania obcych środków w okresie realizacji inwestycji, przy braku możliwości uzyskiwania przychodów. Natomiast powyższe wskaźniki do końca 2014 r. ulegną zmianie i ze względu na emisję obligacji planowaną na koniec 2014 r. zobowiązania długoterminowe wyniosą 60,7 tys. zł. Wielkość powstałej straty (narastająco w wysokości 1 559,2 tys. zł) wynikała między innymi z niezaliczania kosztów kwalifikowalnych do nakładów inwestycyjnych⁵⁸, a strata narastająca wynikająca ze sprawozdania finansowego na dzień oddania inwestycji do użytkowania zostanie pokryta z przychodów przyszłych okresów, co wynikało z Umowy przedwstępnej. Na jej podstawie Rada Miasta zaplanowała wydatki na ten cel w Wykazie przedsięwzięć wieloletnich⁵⁹.

(Dowód akta kontroli str. 219, 308-362)

⁵² Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

⁵³ Według planu rzeczowo-finansowego na 2013 r., zatwierdzonego uchwałą nr 54/16/2013 r. Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 21 lutego 2013 r.

⁵⁴ W latach 2009-2012 strata netto wynosiła odpowiednio: 40,5 tys. zł (przy planowanej w kwocie 335,2 tys. zł), 228,8 tys. zł (przy planowanej w kwocie 402,0 tys. zł); 81,4 tys. zł (przy planowanej w kwocie 600,0 tys. zł); 530,4 tys. zł (przy planowanej w kwocie 665,0 tys. zł).

⁵⁵ W latach 2009-2012 wynosił odpowiednio: 244,8; 416,4; 314,4; 12,4.

⁵⁶ W latach 2009-2012 wynosił odpowiednio: 0; 0; 0,08.

⁵⁷ W latach 2009-2012 wynosił odpowiednio: 234,7; 349,4; 251,4; 2,6.

⁵⁸ Zgodnie z przyjętym montażem finansowym kwalifikowanie wydatków odbywało się w oparciu o składane od stycznia 2014 r. przez Spółkę w Instytucji Wdrażającej – Centrum Unijnych Projektów Transportowych wnioski o płatność.

⁵⁹ Wykaz stanowi załącznik nr 2 do Uchwały nr XLIX/1078/13 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Miasta Bydgoszczy, zmienionej uchwałą nr LX/1260/14 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 25 czerwca 2014 r.

Ustalona
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

IV. 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Bydgoszcz, dnia listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontrolerzy
Szymon Hałasiewicz
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

Kontrolerzy
Andrzej Kieszkowski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis