



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.002.01.2022

Pan
Piotr Całbecki
Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-
Pomorskiego
Plac Teatralny 2
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.168.2022
Komisji Rozstrzygającej z 1 grudnia 2019 r.

P/22/050 Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego ¹ , Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki – Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego ² , od 24 listopada 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nadzór właścicielski nad spółkami, w których jednostka samorządu terytorialnego posiadała udziały lub akcje.2. Wpływ zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz realizację zadań publicznych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem ³ . W zakresie analizy danych sprawozdawczo-finansowych dotyczących spółek, analizą objęto lata 2017-2020.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Marcin Bigos, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/35/2022 z 18 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-10, 1491-1494)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Marszałek”.

³ Tj. do 26 sierpnia 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia przydzielenie pracownikom Urzędu zadań z zakresu nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których Województwo posiadało udziały lub akcje, jak i to, że w okresie objętym kontrolą do wypełniania tych zadań zaangażowano osoby z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem. Pozyskiwane od spółek sprawozdania finansowe i z działalności wykorzystywano do sprawowania rzetelnego nadzoru nad spółkami. Ponadto Województwo korzystało z prawa do kontroli, które przysługiwało mu jako współnikowi i sprawowało faktyczny nadzór nad realizacją przez spółki zadań publicznych. Mimo to w przypadku trzech spółek dopuszczono do prowadzenia działalności, wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej z naruszeniem warunków określonych w przepisach.

W prawidłowy sposób dokonywano zmian w kapitale zakładowym spółek. Wydatki Województwa polegające na wniesieniu wkładów pieniężnych zostały przewidziane w budżecie zgodnie z art. 236 ust. 4 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.

Podjęto prawidłowe działania w celu uchwalenia przez zgromadzenia wspólników poszczególnych spółek wymogów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu oraz zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek. Kandydaci na członków rad nadzorczych spełniali wymogi określone w art. 10a ust. 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁷. Powołano ich w skład rad nadzorczych z zachowaniem postanowień umów spółek oraz przepisów art. 215 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁸. W uchwałach przyjętych przez zgromadzenie wspólników wynagrodzenie członków zarządu oraz rad nadzorczych ustalono we właściwych wysokościach.

Zadłużenie Województwa w latach 2017-2020 utrzymywało się na wyrównanym poziomie, tj. kolejno 286 345,1 tys. zł, 284 654,0 tys. zł, 279 994,6 tys. zł oraz 277 143,3 tys. zł. Natomiast zadłużenie spółek, w których Województwo posiadało udziały lub akcje, w tym samym okresie wzrosło z 864 229,9 tys. zł do 1 607 928,0 tys. zł. W konsekwencji relacja zadłużenia tych spółek do zadłużenia Województwa wynosiła w analizowanym okresie 301,8%; 366,0%; 484,7% oraz 580,2%. Pomimo tego indywidualny wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp, w latach 2017-2021, nie przekraczał dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań określonego w tym przepisie.

W latach 2017-2021 w przekazywanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy⁹ projektach Wieloletniej Prognozy Finansowej¹⁰ w planowanej kwocie długu nie wykazywano zobowiązań, wynikających z umowy wsparcia zawartej pomiędzy Województwem, spółką ze 100% udziałem Województwa oraz bankiem w części odpowiadającej wysokości zobowiązań spółki, wynikającymi z emisji obligacji, tj. odpowiednio na koniec lat 2017-2021 w kwotach 12 800,0 tys. zł, 11 200,0 tys. zł, 9 600,0 tys. zł, 8 000,0 tys. zł oraz 6 400,0 tys. zł, co przeprowadzająca w tym zakresie kontrolę RIO wskazała jako nieprawidłowe. Ocenę tę podziela NIK. W konsekwencji przedstawione projekty WPF nie odpowiadały wymogowi

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

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „ufp”.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: „ugk”.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm. dalej: „ksh”.

⁹ Dalej: „Regionalna Izba Obrachunkowa” lub „RIO”.

¹⁰ Dalej: „WPF”.

realistyczności określonego w art. 226 ust. 1 pkt 1 upf. Ponadto nieprawidłowo sporządzono sprawozdania jednostkowe (Rb-Z).

Kontrola wykazała, że zaciągając kredyty oraz udzielając poręczeń nie naruszono regulacji prawnych w tym zakresie. Przestrzegano limitów określonych w uchwałach budżetowych. Stwierdzono także, że dane dotyczące kwot rozchodów wykazane w WPF Województwa, obowiązujące w latach 2017-2021 były realistyczne i wynikały z odpowiednich dokumentów, co było zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 upf.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór właścicielski nad spółkami, w których jednostka samorządu terytorialnego posiadała udziały lub akcje.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu kwestie dotyczące wykonywania nadzoru właścicielskiego nad funkcjonowaniem spółek z udziałem Województwa należały do zadań Wydziału Nadzoru Właścicielskiego¹². Do zadań WNW należało m.in.: prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem praw korporacyjnych

i majątkowych Województwa w spółkach, współpraca z organami spółek oraz z innymi współnikami i akcjonariuszami, opiniowanie planów, programów oraz wniosków spółek przedkładanych Zarządowi i Sejmikowi Województwa, monitorowanie sytuacji rynkowej i finansowej spółek oraz przygotowywanie materiałów i analiz dla reprezentantów Województwa na zgromadzeniach współników i akcjonariuszy, przygotowywanie projektów dokumentów, w tym uchwał, opinii i informacji na zgromadzenia współników lub walne zgromadzenia akcjonariuszy oraz koordynację zadań i prowadzenie dokumentacji w zakresie dysponowania prawami majątkowymi z akcji i udziałów należących do Województwa w spółkach oraz przystępowania do spółek nowopowstałych.

(akta kontroli str. 11-166)

Stan zatrudnienia w WNW kształtował się następująco: na początku 2017 r. cztery osoby, na koniec lat 2017-2019 trzy osoby, na koniec 2020 r. cztery osoby oraz na koniec 2021 r. pięć osób. Na dzień rozpoczęcia kontroli w Wydziale pracowały cztery osoby. Wszyscy pracownicy ukończyli studia wyższe (na kierunkach ochrona środowiska, pedagogika, prawo oraz administracja). Trzech ukończyło studia podyplomowe (administracja publiczna, prawo spółek i administrowanie funduszami unijnymi). Jeden złożył z wynikiem pozytywnym egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa. Jeden pracownik ukończył aplikację adwokacką i posiadał wpis na listę adwokatów. Dodatkowo pracownicy ukończyli kursy i szkolenia, w tym m.in.: z zakresu rachunkowości, prawa zamówień publicznych oraz audytu i kontroli.

(akta kontroli str. 167-178)

1.2. Nadzór właścicielski nad spółkami był przedmiotem audytu przeprowadzonego w latach 2020-2021 przez Departament Audytu i Kontroli Zarządczej Urzędu¹³. Audytor wewnętrzny sformułował 15 zaleceń dotyczących doskonalenia kontroli zarządczej oraz jeden wniosek horyzontalny. WNW złożył zastrzeżenia do wstępnych wyników audytu. Marszałek uwzględnił zastrzeżenia w odniesieniu do czterech

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: WNW lub Wydział.

¹³ Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do 24 sierpnia 2020 r.

zaleceń. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 10 zaleceń. W jednym przypadku jako termin wykonania zalecenia wskazano lipiec 2022 r.

(akta kontroli str. 179-299)

1.3. W Urzędzie nie opracowano i nie wprowadzono do stosowania pisemnych zasad nadzoru właścicielskiego. Jednym z zaleceń ww. audytu było rozważenie opracowania dokumentu określającego zasady nadzoru. Ustalono, że WNW przygotowuje dokument pn. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Kujawsko-Pomorskiego” i przedstawi go Zarządowi Województwa do zatwierdzenia do lipca 2022 r. W związku z nowelizacją ksh przedłużono termin wprowadzenia zasad do 30 listopada 2022 r.

(akta kontroli str. 188, 241, 1053-1055)

1.4. W latach 2017-2021 Województwo było zaangażowane kapitałowo łącznie w 17 spółek prawa handlowego, tj.:

- Kujawsko-Pomorski Transport Samochodowy S.A. (KPTS),
- Uzdrowisko Ciechocinek S.A. (UC),
- Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o. (KPPF),
- Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o. od 4 kwietnia 2017 r. (KPPR),
- Kujawsko-Pomorskie Centrum Kompetencji Cyfrowych Sp. z o.o. (KPCKC),
- Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne Sp. z o.o. (KPIM),
- Regionalny Ośrodek Edukacji Ekologicznej Sp. z o.o. (ROEE),
- Zakład Sprzętu Ortopedycznego i Rehabilitacyjnego Sp. z o.o. (ZSOR),
- Kujawsko-Pomorska Agencja Innowacji Sp. z o.o. (KPAI),
- Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Regionalne Sp. z o.o. od 12 lutego 2019 r. (KPIR),
- Kujawsko-Pomorskie Centrum Naukowo-Technologiczne Sp. z o.o. od 5 listopada 2021 r. (KPCNT),
- Port Lotniczy Bydgoszcz S.A. (PLB),
- Toruńska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (TARR),
- Kujawsko-Pomorski Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. (KPPFK),
- Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna Sp. z o.o. (PSSE),
- POLREGIO S.A.,
- Żnińska Kolej Powiatowa Sp. z o.o. do 20 marca 2019 r. (ŻKP).

(akta kontroli str. 301-303)

Łączna wartość udziałów i akcji posiadanych przez Województwo wynosiła:

- 262 376,7 tys. zł na 1 stycznia 2017 r. (17,4% aktywów),
- 256 714,9 tys. zł na 31 grudnia 2020 r. (12,8% aktywów).

(akta kontroli str. 302, 1481-1485)

W latach 2017-2021 pięć spółek posiadało akcje lub udziały w innych spółkach:

1) PSSE w podmiotach:

- Międzynarodowe Targi Gdańskie S.A. (0,64% akcji na 1 stycznia 2017 r. oraz 0,52% akcji na 31 grudnia 2020 r.);
- Systin Sp. z o.o. w likwidacji (100% udziałów na 1 stycznia 2017 r. oraz 31 grudnia 2020 r.);

- PSSE Media Operator Sp. z o.o. (100% udziałów na 1 stycznia 2017 r. oraz 31 grudnia 2020 r.);
- 2) TARR w spółkach:
- Pałac Wieniec Sp. z o.o. (100% udziałów na 1 stycznia 2017 r., spółkę wykreślono z KRS 3 lipca 2017 r.);
 - KPFP (7,21% udziałów na 1 stycznia 2017 r.);
 - TARR Centrum Innowacyjności Sp. z o.o. (od 14 września 2018 r. EXEA Sp. z o.o.; 100% udziałów na 1 stycznia 2017 r. oraz 93,94% udziałów na 31 grudnia 2020 r.);
- 3) KPCKC w:
- EXEA Sp. z o.o. (6,06% udziałów na 31 grudnia 2020 r.);
- 4) PLB w:
- Klaster Turystyki Zdrowotnej Sp. z o.o. (39% udziałów na 1 stycznia 2017 r. oraz 31 grudnia 2020 r.);
- 5) UC w podmiotach:
- Klaster Turystyki Zdrowotnej Sp. z o.o. (1% udziałów na 1 stycznia 2017 r. oraz 31 grudnia 2020 r.);
 - Klaster Turystyki Medycznej Uzdrowskiej Sp. z o.o. (1% udziałów na 1 stycznia 2017 r. oraz 31 grudnia 2020 r.).

Ponadto UC na dzień 31 grudnia 2020 r. dysponował jednym udziałem w Spizarni Kujawsko-Pomorskiej – Klaster Spółdzielczy.

(akta kontroli str. 304-308)

1.5. Województwo korzystało z możliwości przeprowadzenia indywidualnej kontroli spółek na podstawie art. 212 ksh. Pracownicy Urzędu łącznie przeprowadzili pięć kontroli: dwie w 2018 r., dwie w 2019 r. oraz jedną w 2021 r. Ustalenia dokonano w ramach funduszy i kapitałów, źródeł finansowania oraz wartości wybranych aktywów i pasywów.

(akta kontroli str. 309-524)

1.6. W latach 2017-2021 zmiany w kapitale zakładowym (dalej także: „KZ”) dotyczyły 12 spółek, w których udziały lub akcje posiadało Województwo. Łącznie dokonano 63 podwyższeń KZ na kwotę łączną 321 459,5 tys. zł oraz czterech obniżeń KZ na kwotę łączną 32 499,1 tys. zł.

W dziewięciu spółkach dokonano podwyższenia kapitału zakładowego 54-krotnie na łączną kwotę 284 414,5 tys. zł, w tym w:

- KPAI kapitał zakładowy zwiększył się o 500,0 tys. zł do 1 535,0 tys. zł;
- KPCKC kapitał zakładowy zwiększył się o 13 914,5 tys. zł do 35 084,0 tys. zł;
- KPIM kapitał zakładowy zwiększył się o 233 561,0 tys. zł do 293 411,0 tys. zł;
- KPIR kapitał zakładowy zwiększył się o 4 500,0 tys. zł do 4 550,0 tys. zł;
- KPTS kapitał zakładowy zwiększył się o 4 200,0 tys. zł do 19 079,0 tys. zł;
- ROEE kapitał zakładowy zwiększył się o 10 723,0 tys. zł do 21 861,0 tys. zł;
- TARR kapitał zakładowy zwiększył się o 7 300,0 tys. zł do 22 370,0 tys. zł;

- UC kapitał zakładowy zwiększył się o 8 816,0 tys. zł do 33 566,0 tys. zł;
- ZSOR kapitał zakładowy zwiększył się o 900,0 tys. zł do 1 440,0 tys. zł.

W KPFP zwiększono KZ o 4 474,0 tys. zł oraz zmniejszono o 1 237,0 tys. zł. Na 31 grudnia 2021 r. KZ wynosił 26 896,0 tys. zł. W PLB kapitał zakładowy zwiększono o 32 570,1 tys. zł oraz zmniejszono o 4 455,6 tys. zł. Na 31 grudnia 2021 r. KZ wynosił 94 949,6 tys. zł.

Wyłącznie obniżenie KZ miało miejsce w POLREGIO (o kwotę 26 806,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 525-572, 582-587, 1487-1488)

Podwyższenia kapitału zakładowego spółek były zgodne z planem finansowym Urzędu.

(akta kontroli str. 573-581)

Kontrolą objęto trzy przypadki przeprowadzenia zmiany w kapitale zakładowym KPIM uchwałą Zgromadzenia Wspólników:

- z 15 czerwca 2018 r. podwyższenie KZ o 15 900,0 tys. zł;
- z 15 października 2020 r. podwyższenie KZ o 31 130,0 tys. zł oraz
- z 23 grudnia 2020 r. podwyższenie KZ o 23 500,0 tys. zł.

Wskazane podwyższenia KZ zostały dokonane zgodnie z przepisami. Powodem podwyższenia KZ w pierwszych dwóch przypadkach była realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w Szpitalach Wojewódzkich na lata 2009-2016”. W trzecim przypadku powodem podwyższenia KZ była konieczność dofinansowania wkładu własnego do projektów unijnych.

(akta kontroli str. 588-589)

1.7. W latach 2017-2021 Województwo utworzyło trzy spółki tj. KPFR, KPIR oraz KPCNT. W każdej z nich Województwo posiadało 100% udziałów.

(akta kontroli str. 301-302)

KPFR został utworzony 4 kwietnia 2017 r. poprzez podział KPFP. Zgodę na utworzenie spółki Sejmik Województwa wyraził 29 sierpnia 2016 r. uchwałą nr XXIII/415/16. Przed utworzeniem spółki przeprowadzono analizę możliwości wykorzystania instrumentów finansowych z uwzględnieniem warunków wsparcia przewidzianych dla poszczególnych obszarów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa¹⁴. Jako rekomendowany system wdrażania instrumentów finansowych wskazano wybór podmiotu zewnętrznego (funduszu funduszy), który przejmie zarządzanie wszystkimi instrumentami finansowymi. W związku z powyższym utworzono KPFR jako fundusz funduszy, spełniający warunki określone w art. 7 Rozporządzenia delegowanego Komisji UE nr 480/2014 z 3 marca 2014 r.¹⁵ Spółce powierzono prowadzenie działalności obejmującej wspieranie i promowanie rozwoju Województwa poprzez wprowadzanie na rynek regionalny instrumentów finansowych asygnowanych na realizację celów polityki rozwoju Województwa, w tym na kreowanie aktywności podmiotów gospodarczych.

(akta kontroli str. 604-730, 928-929)

¹⁴ „Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020”, data opracowania: październik 2014 r., aktualizacja opracowania: grudzień 2016 r.

¹⁵ Uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 138, str. 5 ze zm.).

KPIR zostały utworzone 12 lutego 2019 r. Zgodę na utworzenie spółki Sejmik Województwa wyraził 19 marca 2018 r. uchwałą nr XLII/721/18. Jako cel działania spółki wskazano m.in. szeroko rozumiane wspieranie działań (głównie procesów inwestycyjnych) Województwa poprzez pozyskania finansowania zewnętrznego oraz sprawne prowadzenie procesu inwestycyjnego. W uzasadnieniu uchwały wymieniono działania inwestycyjne w zakresie poprawy infrastruktury Filharmonii Pomorskiej im. Ignacego Jana Paderewskiego w Bydgoszczy oraz Opery Nova, a także rozbudowę siedziby Urzędu.

KPIR 19 czerwca 2019 r. zawarł z konsorcjum banków umowę kredytu w celu sfinansowania realizacji zadań drogowych (modernizacje) zaplanowanych w „Programie modernizacji dróg wojewódzkich z grupy III Kujawsko-Pomorskiego planu spójności komunikacji drogowej i kolejowej 2014-2020 etap I”¹⁶. Kwota kredytu wynosiła 125,0 mln zł. Mimo podpisania umowy nie doszło do uruchomienia kredytu z uwagi na brak umowy powierzenia zadań własnych Województwa wskazanych w Programie. Umowa miała zostać zawarta pomiędzy KPIR jako przyjmującym oraz Województwem jako powierzającym, w formie i treści satysfakcjonującej kredytodawców.

Na decyzję o przerwaniu projektu kredytowego miała wpływ treść uchwały składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej, w której wskazano, że zaciągnięcia przez KPIR zobowiązania długoterminowego o charakterze zwrotnym należy analizować przez pryzmat art. 72 ust. 1a up. W związku z negocjowaniem umowy kredytu spółka poniosła wydatki w kwocie 403,6 tys. zł z tytułu opłat związanych z udzieleniem kredytu oraz 116,9 tys. zł z tytułu świadczenia usług prawnych przez zewnętrzną kancelarię prawną na rzecz banków.

Zarząd Województwa powierzył KPIR inwestycje dotyczące dróg wojewódzkich. Sekretarz Województwa wyjaśnił, że przekazanie zadań związanych z drogami publicznymi KPIR było spowodowane problemami z zatrudnieniem wysokospecjalistycznej kadry pracowników z branży budowlanej i drogowej w związku z ograniczeniami widełek wynagrodzeń. Ponadto KPIR miała pełnić funkcję inżyniera kontraktu dla wybranych przedsięwzięć drogowych, czyli zastąpić podmioty prywatne.

(akta kontroli str. 731-901, 923-927, 1024-1026, 1028-1052, 2147-2197)

KPCNT został utworzony 5 listopada 2021 r. Zgodę na utworzenie spółki Sejmik Województwa wyraził 26 kwietnia 2021 r. uchwałą nr XXXI/452/21. Utworzenie spółki zostało przewidziane w „Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+”¹⁷. Zgodnie ze strategią celem utworzenia spółki było zbudowanie systemu sieciowego typu przestrzeń naukowo-badawcza, wspierającego rozwój innowacji w regionie. Planowany obszar działań zakłada współpracę ośrodków naukowo-badawczych z terenu Pomorza i Kujaw, posiadających możliwości i potencjał badawczy oraz instytucji otoczenia biznesu, posiadających potencjał inicjowania prac badawczo-wdrożeniowych w przedsiębiorstwach. Działalność podmiotu miała polegać na koordynacji oraz inicjowaniu procesów prowadzenia prac badawczo-rozwojowych w regionie w obszarze inteligentnych specjalizacji, ukierunkowana na współpracę z uczelniami wyższymi oraz instytucjami otoczenia biznesu oraz uzupełnienie zasobów infrastruktury naukowo-badawczej regionalnych instytucji w zakresie aparatury, a także opracowanych metodyk i procedur kontrolnych w ramach prowadzenia badań.

¹⁶ Dalej: „Program”.

¹⁷ Stanowiącej załącznik do uchwały Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr XXVIII/399/20 z dnia 21 grudnia 2020 r.

Zadania w zakresie m.in. wspierania rozwoju powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorcami, uczelniami i innymi uczestnikami systemu innowacji, w szczególności tych o znaczeniu regionalnym, promocji potencjału naukowego i gospodarczego Województwa, współpracy z krajowymi i zagranicznymi ośrodkami naukowymi oraz instytucjami działającymi na rzecz rozwoju innowacji; organizacji i udziału w wydarzeniach o charakterze naukowym, umożliwiających wymianę doświadczeń i promocję wyników badań naukowych, a także promocji Województwa Kujawsko-Pomorskiego jako regionu innowacji; wspieranie wybitnych studentów, doktorantów oraz naukowców; monitorowanie trendów rozwojowych w zakresie inteligentnych specjalizacji były działaniami dotychczas realizowanymi w ramach zadań Wydziału Nauki i Innowacyjności Urzędu. Zgodnie z wyjaśnieniami przedłożonymi przez Sekretarza Województwa funkcjonowanie wskazanego Wydziału w strukturze Urzędu planowane jest do końca trzeciego kwartału 2022 roku.

(akta kontroli str. 902-916, 919-923)

1.8. WNW dysponował danymi o sytuacji finansowo-ekonomicznej spółek z udziałem Województwa. Pracownicy WNW analizowali:

- roczne sprawozdania finansowe;
- sprawozdania zarządu z działalności spółki, sporządzone według wzoru określonego przez Województwo;
- sprawozdania biegłych rewidentów (jeżeli był obowiązek ich sporządzenia).

Ponadto rady nadzorcze zostały zobowiązane do przekazywania WNW kwartalnych bilansów oraz rachunków zysków i strat nadzorowanych spółek. Na podstawie nadesłanych danych sporządzano kwartalne zestawienia danych finansowych.

(akta kontroli str. 962-963)

WNW nie monitorował realizacji przez spółki obowiązku składania rocznego sprawozdania finansowego w KRS. Naczelnik WNW wyjaśniła, że sporządzanie i składanie rocznego sprawozdania finansowego do KRS, zgodnie z obowiązującymi przepisami, należy do obowiązków Zarządu Spółki, jako organu uprawnionego do reprezentacji spółki, a WNW nie dysponuje jakimikolwiek instrumentami prawnymi, przy wykorzystaniu których mógłby zobowiązać spółki do wykonywania obowiązków normatywnie określonych.

(akta kontroli str. 963)

Województwo było zaangażowane kapitałowo w 17 spółek, które prowadziły działalność gospodarczą i na 31 grudnia 2021 r. posiadały 100% udziałów dziewięciu spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, tj. w podmiotach: KPFP, KPFR, KPCKC, KPIM, ROEE, ZSOR, KPAI, KPIR i KPCNT oraz 100% akcji w dwóch spółkach akcyjnych tj. KPTS i UC. Ponadto Województwo posiadało 75,04 % akcji w PLB, 67,2% akcji w TARR, 50,22% udziałów w KPFPK, 2,92% udziałów w PSSE oraz 2,9% akcji w POLREGIO. Do 20 marca 2019 r. Województwo było również mniejszościowym udziałowcem w ŻKP (17,81% udziałów).

(akta kontroli str. 301-303)

Dane ekonomiczno-finansowe za lata 2017-2020 przeanalizowano w odniesieniu do czterech spółek, tj. PLB, UC, KPTS i KPIR.

Wartość aktywów trwałych¹⁸:

- w PLB zmniejszyła się z 101 548,7 tys. zł w 2017 r. do 87 257,1 tys. zł w 2020 r. Wynikało to m.in. z nadwyżki odpisów amortyzacyjnych nad

¹⁸ Stan na 31 grudnia.

przyrostem majątku trwałego, aktywowaniem kosztów dotyczących remontu infrastruktury lotniczej (płyt postojowych, dróg kołowania, odwodnienia, systemu elektroenergetycznego);

- w UC zmniejszyła się z 45 909,6 tys. zł w 2017 r. do 44 538,3 tys. zł w 2020 r., przy czym w 2018 r. wyniosła 43 159,3 tys. zł, a w 2019 r. 40 869,9 tys. zł;
- w KPTS zmniejszyła się z 38 654,2 tys. zł w 2017 r. do 34 215,5 tys. zł w 2020 r. Wynikało to m.in. z nadwyżki odpisów amortyzacyjnych nad przyrostem majątku trwałego oraz sprzedaży i likwidacji środków trwałych o wartości księgowej 1 112,9 tys. zł (w tym: pojazdy towarowe, autobusy, prawo wieczystego użytkowanie gruntu);
- w KPIR w całym okresie kontroli wynosiła 0 zł.

Stan zobowiązań i rezerw na zobowiązania:

- w PLB systematycznie się zmniejszał z kwoty 57 446,1 tys. zł na koniec 2017 r. do 38 967,4 tys. zł na koniec 2020 r.;
- w UC zmniejszył się z kwoty 20 034,9 tys. zł na koniec 2017 r. do 18 749,1 tys. zł na koniec 2019 r., jednak w 2020 r. zwiększył się i wyniósł 33 109,1 tys. zł;
- w KPTS systematycznie się zmniejszał z kwoty 33 821,5 tys. zł na koniec 2017 r. do 25 962,3 tys. zł na koniec 2020 r.;
- w KPIR zwiększył się z 43,3 tys. zł na koniec 2019 r. do 61,3 tys. zł na koniec 2020 r.

PLB w latach 2017-2020 ponosiło stratę z prowadzonej działalności. Do 2018 r. strata uległa zmniejszeniu z 9 888,4 tys. zł do 5 545,2 tys. zł, natomiast w latach 2019-2020 strata zwiększyła się i wynosiła odpowiednio 7 773,8 tys. zł oraz 9 588,1 tys. zł. Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami spowodowana ona była wysokimi kosztami wynikającymi z wymagań regulacyjnych i certyfikacyjnych, decyzji infrastrukturalnych i modelu biznesowego portu lotniczego. Z uwagi na konieczność zapewnienia gotowości operacyjnej PLB nie posiadał możliwości elastycznego podejścia do planowanego modelu biznesowego. Obowiązek sprostania wymogom prawnym stanowił stałą bazę kosztową na działalności operacyjnej. Ponadto w 2020 roku funkcjonowanie PLB skomplikowała pandemia Covid-19.

UC w latach 2017-2020 ponosiło stratę z prowadzonej działalności. W latach 2017-2019 kształtowała się ona na wyrównanym poziomie i wynosiła kolejno: 1 841,0 tys. zł, 1 733,8 tys. zł oraz 2 056,1 tys. zł. W 2020 r. strata uległa znacznemu zwiększeniu i wyniosła 8 567,7 tys. zł. Powodem były m.in. niestawiennictwa kuracjuszy (spółka jest zobowiązana zapewnić miejsca dla zakontraktowanej liczby osób, jednak nie otrzymuje wynagrodzenia od NFZ, jeśli kuracjusz nie stawia się na pobycie leczniczym) oraz koszty kompleksowych remontów obiektów. W 2020 r. spółka ponosiła koszty bieżącej działalności bez możliwości generowania przychodów, co było spowodowane pandemią Covid-19.

KPTS w latach 2017-2018 osiągnął zysk na prowadzonej działalności wynoszący odpowiednio 879,8 tys. zł oraz 89,5 tys. zł. W latach 2019-2020 działalność przyniosła stratę w wysokości 85,7 tys. zł oraz 2 938,7 tys. zł. Powodem osiągnięcia straty w 2019 r. było m.in. zwiększenia wynagrodzeń pracowników od października 2019 r. po zakończeniu sporu zbiorowego, co nie było przewidziane w budżecie spółki. W 2020 r. załamanie przychodów było efektem ogłoszenia stanu epidemii, przede wszystkim zamknięciem szkół, bowiem uczniowie stanowią główną grupę pasażerów.

KPIR w latach 2018-2020 wykazał stratę w prowadzonej działalności, która wyniosła 549,7 tys. zł w 2019 r. oraz 746,9 tys. zł w 2020 r. Była ona spowodowana ponoszeniem przez spółkę kosztów stałych (wynagrodzenia, koszty wynajmu, wyposażenia biura, obsługi księgowej i informatycznej) bez uzyskiwania przychodów z działalności.

(akta kontroli str. 930, 932-935, 949-962)

Wartość poszczególnych wskaźników ekonomicznych (stan na koniec roku) kształtowała się następująco:

- 1) wskaźnik ogólnej oceny finansowej dla:
 - PLB zwiększył się z 1,1 w 2017 r. do 1,6 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 1,2; w 2019 r. 1,3);
 - UC zmniejszył się z 1,5 w 2017 r. do 0,7 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 1,5; w 2019 r. 1,4);
 - KPTS zwiększył się z 0,4 w 2017 r. do 0,6 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 0,5; w 2019 r. 0,6);
 - KPIR wynosił 23,1 w 2019 r. oraz 53,1 w 2020 r.
- 2) wskaźnik bieżącej płynności dla:
 - PLB zmniejszył się z 5,47 w 2017 r. do 2,96 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 4,74; w 2019 r. 2,48);
 - UC zwiększył się z 1,09 w 2017 r. do 1,72 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 1,02; w 2019 r. 0,86);
 - KPTS zwiększył się z 1,05 w 2017 r. do 1,33 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 1,16, w 2019 1,66);
 - KPIR znacznie przekroczył optymalne wartości i wynosił 24,11 w 2019 r. oraz 54,05 w 2020 r.
- 3) rentowność sprzedaży dla
 - PLB spadła z -52,9% w 2017 r. do -72,4% w 2020 r. (w 2018 r. wynosiła -28,1%, w 2019 r. -40,1%);
 - UC spadła z -5,1% w 2017 r. do -36,2% w 2020 r. (w 2018 r. wynosiła -4,6%, w 2019 r. -5,2%);
 - KPTS spadła z 1,9% w 2017 r. do -11,2% w 2020 r. (w 2018 r. wynosiła 0,2%, w 2019 r. -0,2%);
 - KPIR nie mógł zostać obliczony z uwagi na brak sprzedaży w całym kontrolowanym okresie.
- 4) rentowność aktywów dla:
 - PLB spadła z -8,3% w 2017 r. do -9,4% w 2020 r. (w 2018 r. wynosiła -5,0%, w 2019 r. -7,5%);
 - UC spadła z -3,7% w 2017 r. do -14,9% w 2020 r. (w 2018 r. wynosiła -3,6%, w 2019 r. -4,5%);
 - KPTS spadła z 1,8% w 2017 r. do -7,1% w 2020 r. (w 2018 r. wynosiła 0,2%, w 2019 r. -0,2%);
 - KPIR wynosiła -0,1% w 2018 r., -52,7% w 2019 r. oraz -22,5% w 2020 r.

- 5) wskaźnik ogólnego zadłużenia dla:
- PLB osiągnął w latach 2017-2020 kolejno: 0,48; 0,45; 0,44 oraz 0,38;
 - UC osiągnął w latach 2017-2020 kolejno: 0,4; 0,4 0,41 oraz 0,58;
 - KPTS osiągnął w latach 2017-2020 kolejno: 0,71; 0,68; 0,61 oraz 0,63;
 - KPIR osiągnął w latach 2018-2020 kolejno 0; 0,04 oraz 0,02.
- 6) wskaźnik zadłużenia kapitału własnego dla:
- PLB zmniejszył się z 0,93 w 2017 r. do 0,62 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 0,8; w 2019 r. 0,77);
 - UC zwiększył się z 0,66 w 2017 r. do 1,36 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 0,67; w 2019 r. 0,71);
 - KPTS zmniejszył się z 2,41 w 2017 r. do 1,7 w 2020 r. (w 2018 r. wynosił 2,14; w 2019 r. 1,55);
 - KPIR latach 2018-2020 wynosił 0.
- 7) wskaźnik zadłużenia długoterminowego dla:
- PLB osiągnął w latach 2017-2020 kolejno: 0,06; 0,05; 0,04 oraz 0,02;
 - UC osiągnął w latach 2017-2020 kolejno: 0,07; 0,04; 0,02 oraz 0;
 - KPTS oraz KPIR wynosił 0.

(akta kontroli str. 930, 932-935)

1.9. Pracownicy WNW sprawując nadzór na spółkami w imieniu Województwa, posiadali wiedzę na temat zakresu prowadzonej działalności przez te podmioty. W dyspozycji WNW znajdowały się sprawozdania zarządów z działalności, roczne plany rzeczowo-finansowe oraz strategie funkcjonowania spółek. Element nadzoru nad działalnością spółek stanowiło wyznaczanie celów zarządczych dla członków organu zarządzającego spółki, na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami¹⁹. Inicjatywa w przedmiocie proponowanych celów zarządczych należała do rady nadzorczej. Projekty były opiniowane przez departamenty sprawujące merytoryczny nadzór nad spółkami. Realizację celów zarządczych oceniano w ujęciu rocznym, a przedstawiane przez spółki plany finansowe zawierały rubrykę, dotyczącą ich za poprzedni rok obrotowy.

(akta kontroli str. 964-965)

Główny przedmiot działalności spółek z udziałem Województwa stanowił:

- KPTS: transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski;
- PLB: działalność usługowa wspomagająca transport lotniczy;
- UC: działalność lecznicza, obejmująca usługi lecznictwa uzdrowiskowego;
- TARR: podejmowanie działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarczego;
- KPAI: promocja Województwa jako regionu wiedzy i innowacji opartego na systemie efektywnego współdziałania pomiędzy władzami regionalnymi, przedsiębiorcami oraz instytucjami naukowymi i szkołami wyższymi, poprzez podejmowanie działań wspierających rozwój nauki, współpracy pomiędzy sferą gospodarki i nauki, a także aktywizujących postęp technologiczny oraz innowacje;

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

- KPCKC: ochrona zdrowia, edukacja, kultura i sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym, prowadzenie działalności w zakresie telekomunikacji;
- KPFPK: wspieranie rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorców oraz organizacji pożytku publicznego poprzez ułatwianie im dostępu do kredytów, pożyczek, gwarancji oraz umów leasingu i factoringu, a także wadów przetargowych oferowanych przez banki oraz inne instytucje finansowe;
- KPFP: pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności regionu, promocja ekonomii społecznej i polityki związanej z efektywnością energetyczną i gospodarką niskoemisyjną;
- KPFR: wspieranie rozwoju Województwa poprzez wprowadzanie na rynek regionalnych instrumentów finansowych na realizację celów polityki rozwoju Województwa, w tym na kreowanie aktywności podmiotów gospodarczych oraz zarządzanie środkami finansowymi w obszarze wsparcia rozwoju mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w szczególności poprzez ułatwianie dostępu do finansowania;
- KPIM: wspieranie, we wszelkich prawnie dopuszczalnych formach, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których uprawnienia podmiotu, który je utworzył, wykonuje Samorząd Województwa, w spełnieniu wymogów określonych w obowiązujących przepisach prawa, warunkujących prowadzenie działalności tych zakładów;
- KPIR: wspieranie procesów organizowania zadań Województwa o charakterze użyteczności publicznej, w szczególności polegających na tworzeniu infrastruktury technicznej służącej wykonywaniu tych zadań;
- ROEE: organizacja, propagowanie, popularyzowanie, inicjowanie oraz wspieranie wszelkich zjawisk i przedsięwzięć z zakresu: ekologii, ochrony zwierząt i dziedzictwa przyrodniczego, a także podejmowanie różnorodnych działań zmierzających do podniesienia stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa, w szczególności młodego pokolenia;
- ZSOR: produkcja sprzętu medycznego, chirurgicznego, produkcja sprzętu ortopedycznego, działalności usługowej (instalacji, naprawy i konserwacji sprzętu medycznego), sprzedaż detaliczna artykułów medycznych i ortopedycznych;
- PSSE: działanie na rzecz rozwoju regionalnego poprzez stwarzanie korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości ze szczególnym uwzględnieniem sektora wysokich technologii i transferu wiedzy z uczelni do przemysłu;
- POLREGIO: wykonywanie przewozów pasażerskich w ramach publicznego transportu zbiorowego w kolejowym ruchu regionalnym;
- KPCNT: promocja Województwa poprzez wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego i innowacji;
- ŻKP: promocja regionu.

(akta kontroli str. 1463-1471)

W przypadku 14 spośród 17 spółek nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁰ w zakresie działalności prowadzonej przez spółki²¹.

(akta kontroli str. 984-994)

W latach 2017-2020 uległ zmianie zakres działalności sześciu Spółek, w których akcje lub udziały posiadało Województwo, tj. w KPCKC, KPIM, ROEE, UC, KPTS oraz PLB, w związku z czym podjęto stosowne uchwały.

(akta kontroli str. 1061, 1065-1130)

1.10. Przestrzeganie zasad doboru i wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych zbadano na próbie dokumentacji z czterech spółek (KFPF, ROEE, ZSOR oraz KPAI). Pracownicy WNW posiadali wiedzę i dokonali weryfikacji kandydatów na członków rad nadzorczych pod kątem możliwości potencjalnego naruszenia ograniczeń określonych w przepisach ugk oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne²². Zgromadzenia wspólników wybranych do kontroli spółek podjęły uchwały w sprawie wymogów, jakie powinni spełniać kandydaci na członków zarządu spółek.

(akta kontroli str. 995-999)

Na członków rad nadzorczych wskazywano kandydatów spełniających wymogi wskazane w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²³. Nie przeprowadzono jednak postępowań konkursowych na te stanowiska, ani nie opracowano procedury i kryteriów doboru członków rad nadzorczych. Naczelnik WNW w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że żaden przepis prawa nie nałożył na Województwo obowiązków w tym zakresie. Wyjaśniono, że przy dokonywaniu wyboru członków rad nadzorczych obok wymogów formalnych, brano pod uwagę przygotowanie merytoryczne kandydatów, w szczególności wiedzę, umiejętności oraz doświadczenie, w tym w pracy samorządowej.

Przy powoływaniu rad nadzorczych postępowano zgodnie z postanowieniami umowy spółki oraz ksh.

(akta kontroli str. 968-970, 995-999)

Zgromadzenie wspólników wybranych do kontroli spółek podjęły uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami²⁴:

- wszystkie podjęto w terminie określonym w art. 21 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach;
- określono w nich cele zarządcze, służące określeniu części zmiennej wynagrodzenia członka zarządu;
- przewidywały, że wynagrodzenie uzupełniające członka zarządu przysługuje po zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego za ubiegły rok obrotowy oraz udzieleniu temu członkowi zarządu absolutorium z wykonania przez niego obowiązków przez walne zgromadzenie;

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 547.

²¹ Por. stwierdzone nieprawidłowości.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 1110, dalej: „ustawa antykorupcyjna”.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm. dalej: „ustawa o wynagrodzeniach”.

- zgodnie z ich treścią członek rady nadzorczej zachowywał uprawnienie do wynagrodzenia miesięcznego za dany miesiąc w roku obrotowym, niezależnie od tego, czy w danym miesiącu odbyło się posiedzenie rady, jak również niezależnie od faktycznego podjęcia czynności objętych zakresem działania lub współdziałania członka rady nadzorczej, wynikających z ustawy, aktu założycielskiego, uchwał zgromadzenia wspólników, uchwał wspólników lub aktów wewnętrznych spółek;
- wysokość wynagrodzenia członków zarządu oraz rady nadzorczej została określona zgodnie z art. 10 ustawy o wynagrodzeniach;
- wskazano w nich, że z członkiem organu zarządzającego spółką zawiera się umowę o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej oraz, że członek organu zarządzającego nie będzie pobierał wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka organu w podmiotach zależnych od spółki w ramach grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁵;
- określono w nich, że umowa zawarta z członkiem zarządu nie może być rozwiązana przez spółkę z zachowaniem okresu wypowiedzenia, co przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- w przypadku dziewięciu z 12 spółek, w których Województwo posiadało uprawnienia takie jak przedsiębiorca dominujący w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w terminie przekazano ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa informacji w sprawie realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 2 ustawy o wynagrodzeniach.

(akta kontroli str. 1000-1016)

Przed terminem określonym w art. 21 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach wynagrodzenie miesięczne, a także tryb i zasady nagrody rocznej członków zarządów i rad nadzorczych spółek były określone stosownie do przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi²⁶.

(akta kontroli str. 1003-1009)

Uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego i organu nadzorczego spółek zostały opublikowane na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego w Toruniu.

(akta kontroli str. 1002)

1.11. Do Urzędu nie wpływały skargi i nie uczestniczył on w postępowaniach w sprawie skarg dotyczących stosowania przez spółki z udziałem Województwa praktyk naruszających zasady konkurencji.

W ramach sprawowanego nadzoru pracownicy WNW nie stwierdzili stosowania przez spółki praktyk naruszających zasady gwarantujące zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji lub nieprzestrzegania zasad równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

(akta kontroli str. 970, 1017)

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 275.

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

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

1. Marszałek w ramach sprawowanego nadzoru nie podjął czynności, zapobiegających prowadzeniu przez trzy spółki działalności, wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, tj.:
 - TARR w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, z czego uzyskała w latach 2017-2020 łączny przychód w wysokości 491,5 tys. zł;
 - UC w zakresie sprzedaży kosmetyków²⁷, z którego uzyskała w latach 2017-2020 łączny przychód w wysokości 847,7 tys. zł oraz
 - ROEE w zakresie usług gastronomicznych (trzy punkty sprzedaży: Urząd Marszałkowski, Orbita Business Park oraz Kościuszko Business Point), z którego uzyskała w latach 2017-2020 łączny przychód w wysokości 3 784,4 tys. zł.

Powyższa działalność wykraczała poza zadania województwa w sferze użyteczności publicznej. Prowadzenie jej nie znajdowało podstaw prawnych z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 10 ust. 4 ugk oraz art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Sekretarz Województwa w wyjaśnieniach wskazał, że działalność dodatkowa prowadzona przez spółki nie miała negatywnego wpływu na standard działalności w zakresie użyteczności publicznej, a przychody z dodatkowej działalności poprawiały wynik finansowy spółek. Zapobiegało to konieczności dokapitalizowania tych podmiotów ze środków Województwa. Podkreślił, że wskazana działalność miała charakter pomocniczy i związana była z działalnością podstawową, a w pozostałym zakresie miała na celu wypełnienie luki pomiędzy zdolnością operacyjną i możliwościami produkcyjnymi, a działalnością podstawową.

(akta kontroli str. 984-994, 1018-1019, 1021-1024, 1056-1058)

2. W 2017 r. w księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto operacji gospodarczej, polegającej na obniżeniu kapitału zakładowego PLB o 4 455,6 tys. zł (zmniejszenie wartości nominalnej akcji z 45 do 42 złotych). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że brak ujęcia obniżenia KZ PLB wynikał z faktu, że na dzień wpisu do KRS w księgach rachunkowych istniała różnica pomiędzy wartością objęcia i zakupu akcji w latach wcześniejszych a stanem według KRS w kwocie 4 921,8 tys. zł. Powstała różnica wynikała z wyceny nominalnej akcji nabytych według różnych cen zakupu i poniesionych wydatków z budżetu. Wprowadzenie obniżenia akcji z 45 do 42 złotych spowodowałoby zwiększenie różnicy pomiędzy stanem długoterminowych aktywów finansowych (konto 030) a KRS.

(akta kontroli str. 527-541, 582-583, 591, 593)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w przedstawionej sytuacji należało ująć operację gospodarczą w księgach rachunkowych, a następnie podjąć działania zmierzające do uzgodnienia ksiąg rachunkowych z KRS.

²⁷ UC prowadziła sprzedaż w ośmiu punktach handlowych. Asortyment obejmował: kremy pod oczy, do twarzy, rąk, stóp, balsam do ciała, żel i sól do kąpieli, mydło, żywność i szampon do włosów oraz serum i peeling do twarzy.

3. W odniesieniu do czterech spółek występowały różnice pomiędzy wartością akcji lub udziałów w księgach rachunkowych Urzędu (konto 030 – długoterminowe aktywa finansowe) a wartością akcji lub udziałów ujawnioną w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) na koniec lat 2017-2020:

- dla KPCKC kwota w księgach rachunkowych przewyższała wartość ujawnioną w KRS o 17 335,6 tys. zł;
- dla KPFP kwota w księgach rachunkowych przewyższała wartość ujawnioną w KRS o 166,1 tys. zł;
- dla PLB kwota w księgach rachunkowych była niższa od wartości ujawnionej w KRS o 4 921,8 tys. zł
- dla TARR kwota w księgach rachunkowych przewyższała wartość ujawnioną w KRS o 961,4 tys. zł.

W konsekwencji suma bilansowa (po uwzględnieniu odpisów aktualizujących zaewidencjonowanych na koncie 073) w sprawozdaniu finansowym Województwa została zaniżona w latach 2017-2020 o 3 794,2 tys. zł.

Skarbnik Województwa wyjaśnił, że w przypadku:

- KPCKC różnica wynikała z podjęcia w 2012 r. decyzji o długotrwałej utracie wartości udziałów Województwa, którą zaewidencjonowano w formie odpisu aktualizującego na koncie 073;
- KPFP rozbieżność wynikała z różnic pomiędzy wartością transakcji przejęcia udziałów w spółce od TARR a ich wartością nominalną;
- PLB rozbieżność powstała w wyniku różnicy pomiędzy wartością nominalną a emisyjną akcji, zmianą cen nominalnych akcji oraz czynności zakupu akcji po cenie niższej od wartości nominalnej;
- TARR różnica powstała w wyniku różnicy pomiędzy wartością nominalną akcji a ich ceną emisyjną oraz przeprowadzonym w 2017 r. przeniesieniem udziałów KPFP, które posiadał TARR.

W trakcie kontroli dokonano korekty w księgach rachunkowych, doprowadzając do zgodności ksiąg rachunkowych według stanu na 31 grudnia 2021 r. z danymi w KRS.

(akta kontroli str. 525-572, 590-603, 1487-1490)

4. W przypadku 13 spółek, w których akcje lub udziały posiadało Województwo, projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy o wynagrodzeniach nie przewidywały możliwości wypowiedzenia przez spółkę umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji. Było to niezgodne z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach, który stanowi, że projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidują m.in. możliwość wypowiedzenia przez spółkę umowy o świadczenie usług zarządzania na czas pełnienia funkcji, przy czym umowa ta może określać różne terminy wypowiedzenia, zależne od okresu jej wykonywania, jednak nie dłuższe niż 3 miesiące, jak też może przewidywać, że termin wypowiedzenia upływa z końcem miesiąca kalendarzowego.

Dyrektor Departamentu Zamówień Publicznych, Nadzoru Właścicielskiego i Inwestycji wyjaśnił m.in., że członka zarządu spółki z udziałem Województwa łączy ze spółką dwa rodzaje więzi. Pierwsza powstaje w wyniku powołania aktem prawa handlowego na konkretne stanowisko. Druga powstaje wraz z zawarciem umowy o świadczenie usług zarządzania. Ustanie stosunku korporacyjnego będzie pociągało za sobą ustanie umowy o świadczenie usług zarządzania.

Charakter umowy, a w szczególności pozycja prawna prezesa spółki, sprawiają, że uznano za niecelowe wprowadzania postanowień o rozwiązaniu umowy o świadczenie usług zarządzania za wypowiedzeniem.

(akta kontroli str. 1061-1064, 1143, 1165, 1188, 1208, 1239, 1263, 1299, 1326, 1351, 1382, 1404, 1438, 1458)

NIK wskazuje na obligatoryjność normy wynikającej z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o wynagrodzeniach, która nie przewiduje w tym zakresie wyjątków.

5. W przypadku trzech z 12 spółek przekazano ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa informacje w sprawie realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 2 ustawy o wynagrodzeniach z uchybieniem trzy miesięcznego terminu. Opóźnienie wynosiło: pięć (KPFPK), 12 (UC) oraz 22 dni (KPFK) oraz stanowiło naruszenie art. 21 ust. 2 przywołanej ustawy.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że termin do przekazania informacji (3 miesiące), o którym mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach, ma charakter instrukcyjny, a przekazanie informacji nastąpiło, zgodnie z zasadą gospodarności, poprzez przyjęcie zbiorczej formuły dla wszystkich spółek, co oznacza, że zamiast kilkunastu listów wysłano jedną przesyłkę.

(akta kontroli str. 1016, 1027)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że w strukturze organizacyjnej Urzędu działała komórka organizacyjna odpowiedzialna za sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Województwa, a zatrudnieni pracownicy byli merytorycznie przygotowani do wykonywania zadań w tym zakresie. Pozytywnie oceniono również, że Województwo korzystało z prawa do kontroli spółek, które przysługiwało mu jako współnikowi, a pracownicy Urzędu sprawowali faktyczny nadzór nad realizacją zadań publicznych przez spółki, w których Województwo było zaangażowane kapitałowo. W Urzędzie przestrzegano zasad obowiązujących przy powoływaniu członków rad nadzorczych. Prawidłowo określono zasady wynagradzania członków zarządu i rady nadzorczej spółek. Województwo na bieżąco dysponowało danymi, dotyczącymi ich sytuacji finansowej i ekonomicznej.

Tym niemniej w przypadku trzech spółek dopuszczono do prowadzenia działalności, wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej z naruszeniem warunków określonych w przepisach. Jako nieprawidłowe Izba oceniła również, iż w latach 2017-2020, w odniesieniu do czterech spółek, występowały różnice pomiędzy wartością akcji lub udziałów w księgach rachunkowych Urzędu a wartością akcji lub udziałów ujawnioną w KRS. Przygotowane przez Urząd projekty uchwał w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego nie przewidywały możliwości wypowiedzenia umów o zarządzanie, co było niezgodne z przepisami ustawy o wynagrodzeniach. Ponadto w przypadku trzech spółek informacja o podjęciu uchwał została przekazana ministrowi właściwemu ds. skarbu państwa z naruszeniem art. 21 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach.

OBSZAR

2. Wpływ zadłużenia jst oraz spółek działających z ich udziałem na bezpieczeństwo finansowe samorządu oraz realizację zadań publicznych.

Kontrola w niniejszym zakresie przeprowadzana została przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, w trybie art. 12 ust. 2 ustawy o NIK, a z jej ustaleń wynika, że:

2.1. Poziom i struktura zadłużenia, podstawowe wielkości finansowe charakteryzujące Województwo

Dochody Województwa (wykonane) w latach 2017-2021 wynosiły odpowiednio: 690 413,1 tys. zł, 793 069,1 tys. zł, 897 386,2 tys. zł, 1 122 510,0 tys. zł oraz 1 319 534,1 tys. zł. Wydatki wynosiły w tym okresie odpowiednio: 688 719,4 tys. zł, 816 078,9 tys. zł, 895 048,2 tys. zł, 1 060 355,8 tys. zł, 1 215 459,5 tys. zł.

W latach 2017, 2019, 2020 oraz 2021 wystąpiła nadwyżka budżetowa (odpowiednio w wysokości 1 693,7 tys. zł, 2 338,1 tys. zł, 62 154,3 tys. zł i 104 074,6 tys. zł). W roku 2018 wystąpił deficyt budżetowy w wysokości 23 009,8 tys. zł. Źródłami finansowania deficytu w 2018 r. były kredyty i pożyczki w kwocie 22 000,0 tys. zł oraz wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 1 009,8 tys. zł.

Zadłużenie²⁸ Województwa wynosiło w latach 2017-2021 odpowiednio: 286 345,1 tys. zł, 284 654,0 tys. zł, 279 994,6 tys. zł, 277 143,3 tys. zł, 249 084,0 tys. zł. Na zadłużenie to składały się kredyty i pożyczki długoterminowe oraz zobowiązania wymagalne. Nie było zobowiązań z przyjętych depozytów. Kwota długu na koniec 2020 r. wynikała ze zobowiązań Urzędu oraz Zarządu Dróg Wojewódzkich²⁹ i wynosiła 41,9 tys. zł. W pozostałych latach dotyczyła wyłącznie ZDW. W sprawozdaniu Rb-Z na koniec 2017, 2018, 2019 oraz 2021 r. wykazano zobowiązania wymagalne w wysokości odpowiednio 1 063,3 tys. zł, 79,1 tys. zł, 343,3 tys. zł oraz 44,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1501-1505, 1508-1510)

2.2. Poziom zadłużenia jst

Kontrolą objęto rzetelność zaplanowania poziomu zadłużenia Województwa według pierwotnych wartości wykazanych w WPF przyjętych w latach 2017-2021. W WPF na 2017 r. Województwo wykazało planowany dług na koniec roku w wysokości 284 100,1 tys. zł. Zaplanowano rozchody w wysokości 36 181,0 tys. zł zgodnie z wysokościami wynikającymi z harmonogramów spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek. W kolejnych latach (2018-2021) planowany dług wyniósł: 291 444,9 tys. zł, 303 051,3 tys. zł, 315 411,1 tys. zł, 402 996,1 tys. zł. Zaplanowane rozchody w wysokościach wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek wynosiły w tych latach odpowiednio: 34 481,0 tys. zł, 36 481,0 tys. zł, 35 481,0 tys. zł oraz 27 444,0 tys. zł.

W planowanej kwocie długu w powyższych latach nie ujęto zobowiązań z tytułu umowy wsparcia zawartej 9 października 2014 r. z KPCKC oraz bankiem, co szczegółowo opisano w *Sekcji Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1510-1512, 1574-1581)

2.3. Zaciąganie kredytów pożyczek, udzielanie poręczeń gwarancji oraz emitowanie papierów wartościowych.

2.3.1. Kredyty i pożyczki

Na koniec 2020 r. Województwo posiadało 50 zobowiązań wynikających z zawartych umów z instytucjami finansowymi, których łączne saldo na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosiło 269 101,3 tys. zł.

²⁸ Zadłużenie Województwa w latach 2017-2021 po uwzględnieniu zobowiązania Spółki – KPCKC z tytułu emisji obligacji – umowa wsparcia zawarta 9 października 2014 r. pomiędzy KPCKC a Województwem i bankiem.

²⁹ Dalej: „ZDW”.

Kontrola wykazała, że wskazane w prowadzonej przez pracowników Urzędu ewidencji analitycznej salda kredytów były zgodne z potwierdzeniami sald wystawionymi przez banki udzielające poszczególnych kredytów na dzień 31 grudnia 2020 r. Ewidencja analityczna konta 134 – kredyty bankowe prowadzona była prawidłowo, tj. w sposób umożliwiający ustalenie zobowiązań z tytułu poszczególnych umów kredytowych. Stwierdzono terminową spłatę rat kapitałowych kredytów stosownie do treści art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

W latach 2017-2021 Województwo zaciągnęło pięć zobowiązań wynikających z umów zawartych z instytucjami finansowymi. Ustalono, że:

- 1) uchwałami Sejmiku Województwa upoważniano Zarząd Województwa do zaciągnięcia danego kredytu,
- 2) Województwo posiadało pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązań, o których mowa powyżej, stosownie do art. 91 ust. 2 ufp,
- 4) nie został przekroczony limit na zaciągnięcie powyższych zobowiązań, zawierając umowy, Zarząd Województwa działał w granicach upoważnienia udzielonego przez Sejmik Województwa,
- 5) Województwo nie udzieliło pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki, co było zgodne z art. 264 ust. 5 ufp.

Stwierdzono, że w latach 2017-2020 wykonując uchwały budżetowe Sejmiku Województwa, nie przekroczono planu rozchodów. Planowane rozchody z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w WPF, sporządzonych na lata 2017-2021, wynikały z harmonogramów spłat zobowiązań z zaciągniętych kredytów. Ewidencja analityczna konta 134 – kredyty bankowe była prowadzona w sposób prawidłowy, tj. umożliwiający ustalenie zobowiązań z tytułu poszczególnych umów kredytowych. Stwierdzono terminową spłatę rat kapitałowych stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp.

Plan i wykonanie rozchodów z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na dzień 31 grudnia 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 r. wynosił odpowiednio: 43 281,0 tys. zł; 41 581,0 tys. zł; 44 581,0 tys. zł; 53 581,0 tys. zł; 94 424,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1512-1536)

2.3.2. Papiery wartościowe

W latach 2017-2020 Województwo nie zawierało umów o organizację i obsługę emisji obligacji. Na dzień 31 grudnia 2020 r. nie stwierdzono zaciągniętych zobowiązań z tytułu obligacji w ewidencji księgowej jednostki.

(akta kontroli str. 1529)

2.3.3. Poręczenia i gwarancje

W 2017 roku Zarząd Województwa udzielił jednego poręczenia w kwocie 22 000,0 tys. zł dla Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. Błogosławionego księdza Jerzego Popiełuszki we Włocławku oraz jednego poręczenia w 2020 r. w kwocie 200,0 tys. zł dla Pałacu Lubostroń. Kwoty poręczeń były zgodne z uchwałami Sejmiku Województwa.

Wartość udzielonych poręczeń przypadających potencjalnie do spłaty na koniec lat 2017-2021 wynosiła odpowiednio: 664 611,7 tys. zł, 627 907,6 tys. zł, 593 912,4 tys. zł, 563 834,0 tys. zł, 533 167,7 tys. zł. Kontrola wykazała, że w budżecie oraz w WPF w latach 2017 - 2021 zaplanowano realistyczne kwoty poręczeń, co było zgodne z art. 226 ust. 1 pkt 1 ufp. Województwo w latach 2017-

2021 nie ponosiło wydatków z tytułu udzielonych poręczeń oraz nie wystąpiły wymagalne zobowiązania z tego tytułu.

(akta kontroli str. 1539-1543)

2.3.4. Instrumenty niestandardowe

W dniu 31 października 2018 r. Województwo zawarło umowę sprzedaży oraz ustanowienia służebności gruntowej z TARR, na mocy której Województwo zakupiło prawo użytkowania wieczystego gruntu wraz z własnością posadowionego na nim budynku za cenę wynoszącą 3 830,0 tys. zł płatną w ratach. Przedmiotowa umowa stanowiła tytuł dłużny w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego³⁰. Zgodnie z § 3 pkt 2 Rozporządzenia umowa stanowi tytuł dłużny klasyfikowany do kredytów i pożyczek jako umowa sprzedaży, których cena jest płatna w ratach. Powyższa umowa została prawidłowo wykazana w WPF Województwa.

(akta kontroli str. 1537-1539)

2.4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ufp, w poszczególnych latach objętych kontrolą dla Województwa posiadał następujące wartości:

w 2017 r. – 7,85%

Do obliczenia wskaźnika przyjęto następujące wartości:

- (2.1.1) planowane wydatki na poręczenia, gwarancje: 22 114,0 tys. zł,
- (2.1.3) planowane wydatki na obsługę długu w kwocie: 8 344,6 tys. zł,
- (5.1) planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości: 36 181,0 tys. zł,
- planowane dochody ogółem: 849 382,4 tys. zł.

w 2018 r. – 8,21%

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje: 36 328,9 tys. zł,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie: 7 272,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości: 34 481,0 tys. zł,
- planowane dochody ogółem: 951 599,1 tys. zł.

w 2019 r. – 7,03%

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje: 34 082,7 tys. zł,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie: 7 438,4 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości: 36 481,0 tys. zł,
- planowane dochody ogółem: 1 108 798,4 tys. zł.

w 2020 r. – 12,15%

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje: 33 509,5 tys. zł,

³⁰ Dz. U. nr 298, poz. 1767, ze zm., dalej: „Rozporządzenie”.

- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie: 8 682,6 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości: 35 481,0 tys. zł,
- planowane dochody bieżące: 843 937,1 tys. zł,
- planowane dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące: 204 506,5 tys. zł.

w 2021 r. – 11,75%

Do obliczenia wskaźnika na ten rok przyjęto następujące wartości:

- planowane wydatki na poręczenia, gwarancje: 35 093,7 tys. zł,
- planowane wydatki na obsługę długu w kwocie: 7 524,0 tys. zł,
- planowane spłaty rat kapitałowych kredytów i pożyczek w wysokości: 27 444,0 tys. zł,
- planowane dochody bieżące: 853 519,9 tys. zł,
- planowane dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące: 257 232,3 tys. zł.

Ustalono, że dane dotyczące kwot rozchodów wykazane w WPF Województwa obowiązujących w latach 2017-2021 były realistyczne zgodnie z treścią art. 226 ust. 1 ufp.

Ustalono, że wskaźnik spłaty zobowiązań ujęty w WPF (po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń) dla Województwa wynosił odpowiednio (dla lat 2017-2021) 7,85; 8,21; 7,03; 12,15; 11,75 wobec dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań o którym mowa w art. 243 ufp wynoszącego 9,32; 9,94; 12,41; 25,12; 29,73. Stwierdzono, że ww. dopuszczalne wskaźniki spłaty zobowiązań w latach 2017-2021 zostały wykazane w WPF Województwa.

(akta kontroli str. 1543-1546)

2.5. Transfery majątku Województwa do spółek z jego udziałem.

W okresie objętym kontrolą Województwo dokonało transferów do spółek z jego udziałem na kwotę 55 226,1 tys. zł w 2017 r., 53 166,2 tys. zł w 2018 r., 72 917,1 tys. zł w 2019 r., 114 249,1 tys. zł w 2020 r. oraz 99 766,0 tys. zł.

Badaniem objęto transfery majątku do pięciu spółek. Suma transferów do tych spółek wynosiła 58 700 tys. zł. Cztery z nich dokonano w 2020 oraz jeden w 2021 roku.

Kwoty związane z kontrolowanymi transferami zostały prawidłowo zaplanowane w klasyfikacji budżetowej i zrealizowane w prawidłowych wysokościach oraz terminowo. Zwiększenia udziałów Województwa lub pozostałe czynności związane z transferami zostały zaewidencjonowane w księgowości Urzędu.

Dokapitalizowanie, jak podano w uchwałach, było przeznaczone na:

- 1) podwyższenie kapitału zakładowego PLB;
- 2) objęcie udziałów w kapitale zakładowym KPIR z przeznaczeniem na realizację „Programu modernizacji dróg wojewódzkich z grupy III Kujawsko-pomorskiego planu spójności drogowej 2014-2020 – etap I”;
- 3) dopłaty do KPCKC z przeznaczeniem na pokrycie ujemnego wyniku finansowego na działalności operacyjnej za rok 2019 oraz podwyższenie kapitału spółki;
- 4) podwyższenie kapitału zakładowego UC, mające na celu utrzymanie gotowości technicznej posiadanych zasobów po okresie przestoju spowodowanego epidemią wirusa SARS CoV-2;

- 5) podwyższenie kapitału zakładowego KPIM z przeznaczeniem na pokrycie przyszłych zobowiązań wobec EBI w związku z realizacją zadań inwestycyjnych w ochronie zdrowia oraz dofinansowanie wkładu własnego spółki do projektów unijnych.

Kontrolą objęto zobowiązania wobec trzech spółek, tj. KPIM, KPCKC oraz KPFR. Wobec KPIM oraz KPFR nie wystąpiły zobowiązania na koniec lat 2017-2020. Wobec KPCKC zobowiązania Województwa na koniec lat 2017-2020 wynosiły odpowiednio: 0 zł, 111,5 tys. zł, 123,0 tys. zł, 123,6 tys. zł. Zobowiązania zostały rozliczone.

Kontrolą objęto również oświadczenia i udzielone zabezpieczenia rzeczowe spłaty zobowiązań spółek z udziałem Województwa, wszelkie mechanizmy wsparcia stosowane przez Województwo wobec spółek z jego udziałem oraz zawieranie umów cywilnych, w ramach zamówień publicznych, które ewentualnie mogłyby zostać zaliczone i uznane za tytuł dłużny oraz klasyfikowane do długu Województwa. Na podstawie próby dokumentów dotyczących kontrolowanych spółek, nie stwierdzono wystąpienia dodatkowych zdarzeń dotyczących transferów majątku do spółek, takich jak: ustanowienia hipoteki na nieruchomościach Województwa na zabezpieczenie spłaty zobowiązań zaciąganych przez kontrolowane Spółki, wystawienie promes warunkowych, ustanawiania zastawów na udziałach/akcjach kontrolowanych Spółek lub umowy sprzedaży akcji/udziałów z opcją/obowiązkiem ich odkupu przez Województwo.

Województwo w latach 2017-2021 stosowało następujące mechanizmy wsparcia Spółek z jego udziałem:

- zobowiązania gwarancyjne wobec KPIM;
- dopłaty w związku z wystąpieniem ujemnego wyniku finansowego wobec KPCKC;
- dopłaty z tytułu stosowania ulg w przewozach pasażerskich na podstawie umów z KPTS;
- dotacje z tytułu świadczenia przewozów autobusowych (KPTS) oraz kolejowych (POLREGIO);
- dotacje i płatności w związku z realizacją projektów finansowanych lub współfinansowanych ze środków UE;
- dokapitalizowania spółek (zawierano umowy objęcia akcji w drodze subskrypcji prywatnej między Województwem a PLB, TARR, UC oraz KPTS w związku z podwyższeniem kapitału zakładowego w spółkach);
- w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zawierano umowy cywilnoprawne w związku ze świadczeniem usług.

(akta kontroli str. 1547-1559)

W latach 2017-2021 wobec dwóch spółek z udziałem Województwa, tj. KPAI oraz KPFP zastosowano ulgi w spłacie należności w ramach realizowanych projektów współfinansowanych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Wobec KPAI częściowo umorzono odsetki w kwocie 3,9 tys. zł, natomiast KPFP umorzono w całości odsetki w wysokości 8,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1562)

2.6. Zadłużenie spółek z udziałem Województwa.

Zadłużenie spółek³¹ w których Województwo posiadało udziały lub akcje wynosiło w latach 2017-2020 odpowiednio 864 229,9 tys. zł; 1 041 949,0 tys. zł; 1 357 196,7 tys. zł, 1 607 928,0 tys. zł. Z tego zobowiązania długoterminowe wynosiły odpowiednio: 794 706,8 tys. zł, 957 407,5 tys. zł, 1 285 757,1 tys. zł, 1 533 684,9 tys. zł.

Wśród spółek z udziałem Województwa, jedna z nich (TARR) posiadała większościowy udział w EXEA Sp. z o.o.³² Spółka ta miała zadłużenie w wysokości: 5 089,9 tys. zł w 2017 r., 5 370,0 tys. zł w 2018 r., 5 912,7 tys. zł w 2019 r. oraz 891,1 tys. zł w 2020 r. Zadłużenie EXEA stanowiło od 11,8% w 2017 r. do 1,1% w 2020 r. sumy aktywów TARR.

Zadłużenie Województwa³³ wynosiło w latach 2017-2020 odpowiednio: 286 345,1 tys. zł, 284 654,0 tys. zł, 279 994,6 tys. zł, 277 143,3 tys. zł. Zadłużenie spółek w stosunku do zadłużenia Województwa stanowiło więc w tym okresie odpowiednio: 301,8%; 366,0%; 484,7% oraz 580,2%. Na to zadłużenie składały się zobowiązania z tytułu: kredytów i pożyczek, innych zobowiązań wykazywanych przez KPFR, KPFP, KPFPK, TARR³⁴, pozostałych zobowiązań. W latach 2017-2020 udział tych zobowiązań³⁵ w zadłużeniu Województwa kształtował się następująco: kredyty i pożyczki – 61,55% (2017), 53,24% (2018), 50,95% (2019), 45,67% (2020); inne zobowiązania wykazywane przez KPFR, KPFP, KPFPK, TARR – 34,37% (2017), 42,68% (2018), 46,55% (2019), 52,91% (2020); pozostałe zobowiązania – 4,08% (2017), 4,08% (2018), 2,51% (2019), 1,43% (2020).

(akta kontroli str. 1583-1586, 1805)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2017-2021 w przekazywanych RIO projektach WPF w planowanej kwocie długu nie wykazywano zobowiązań z tytułu umowy wsparcia zawartej 9 października 2014 r. pomiędzy KPCKC, Województwem oraz bankiem. Skutek finansowy, jaki wywołało dla Województwa zawarcie umowy, był ekonomicznie podobny do umowy pożyczki lub kredytu. Przekazanie KPCKC określonych zadań publicznych spowodowało, że Województwo nie było bezpośrednio obciążone procesem ich realizacji. Ciężar ich finansowania polegający na emisji obligacji przeniesiono na spółkę. Przekazane wsparcie finansowe miało służyć wyłącznie zaspokojeniu roszczeń obligatariuszy z tytułu obligacji i nie mogło być przeznaczone na inne cele. Tym samym uniknięto konieczności finansowania inwestycji poprzez zaciąganie zobowiązań (pożyczka/kredyt) przez Województwo. Przyjęto natomiast mechanizm poprzez zastosowanie formy majątkowej, tj. objęcia udziałów, co zalicza się do wydatków majątkowych niezwiązanych z długiem publicznym.

W konsekwencji:

- przedstawione projekty WPF nie odpowiadały wymogowi realistyczności określonego w art. 226 ust. 1 pkt 1 upf;

³¹ Suma zobowiązań i rezerw na zobowiązania ustalona na podstawie bilansów spółek sporządzanych na dzień 31 grudnia 2017 r., 31 grudnia 2018 r., 31 grudnia 2019 r. oraz 31 grudnia 2020 r., w których wielkość udziałów / akcji Województwa wynosi co najmniej 50% kapitału zakładowego oraz zadłużenia spółki – córki działającej pod firmą EXEA Sp. z o.o., w której udziały w kapitale zakładowym posiada TARR.

³² Dalej: „EXEA”.

³³ Zadłużenie Województwa w latach 2017-2021 po uwzględnieniu zobowiązania KPCKC z tytułu emisji obligacji w związku z umową wsparcia z 9 października 2014 r. zawartą pomiędzy KPCKC a Województwem i bankiem.

³⁴ Każda z tych czterech spółek pełni określone funkcje w redystrybucji środków europejskich i w ich zobowiązaniach występują związane z tymi środkami rozliczenia.

³⁵ W całości zadłużenia uwzględniono także zobowiązania spółki EXEA.

- nieprawidłowo sporządzono sprawozdania jednostkowe Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji na koniec IV kwartału poprzez nieuwzględnienie³⁶ zobowiązań wynikających z zawartej przez Województwo umowy wsparcia w wysokości zobowiązań KPCKC z tytułu emisji obligacji, tj. odpowiednio na koniec lat 2017-2021 w kwotach 12 800,0 tys. zł, 11 200, 0 tys. zł, 9 600,0 tys. zł, 8 000,0 tys. zł oraz 6 400,0 tys. zł.

Powyższe jako nieprawidłowe wskazało RIO w wystąpieniu pokontrolnym będącym rezultatem kontroli wspólnej z NIK, a której wyniki zostały przedstawione w całym obszarze drugim niniejszego wystąpienia

(akta kontroli str. 1574-1581, 1819-1850, 2139-2143)

Wicemarszałek Województwa wyjaśnił, że „Wskazana umowa wsparcia nie została zaliczona do długu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z uwagi na stan faktyczny i prawny wynikający z zapisów umowy wsparcia z dnia 9 października 2014 r. oraz przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³⁷, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego³⁸ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji³⁹.

(akta kontroli str. 1579-1580)

NIK wskazuje, że zgodnie z § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. tytuły dłużne dzielą się m.in. na umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W art. 72 ust. 1a ufp zaznaczono natomiast, że tytuły dłużne, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3⁴⁰, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów.

Nadto, jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁴¹ RIO jest wyspecjalizowanym państwowym organem nadzoru i kontroli gospodarki finansowej m.in. jednostek samorządu terytorialnego.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie limitów określonych w uchwałach budżetowych, a także, że dane dotyczące kwot rozchodów wykazane w WPF Województwa, obowiązujące w latach 2017-2021 były realistyczne i wynikały z odpowiednich dokumentów, co było zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 ufp.

W latach 2017-2021 w przekazywanych RIO projektach WPF w planowanej kwocie długu nie wykazywano zobowiązań, wynikających z umowy wsparcia zawartej pomiędzy Województwem, spółką ze 100% udziałem Województwa oraz bankiem w części odpowiadającej wysokości zobowiązań KPCKC wynikającymi z emisji obligacji, tj. odpowiednio na koniec lat 2017-2021 w kwotach 12 800,0 tys. zł, 11 200,0

³⁶ W części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” (wiersz E2 „Kredyty i pożyczki”).

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1927, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2011 nr 298 poz. 1767.

³⁹ Dz. U. z 2010 nr 57 poz. 366

⁴⁰ Wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne, zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz przyjęte depozyty.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 ze zm.

tys. zł, 9 600,0 tys. zł, 8 000,0 tys. zł oraz 6 400,0 tys. zł, co oceniono jako nieprawidłowe.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Podejmowanie działań zapobiegających prowadzeniu przez spółki działalności wykraczającej poza zadania własne Województwa w sferze użyteczności publicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Bydgoszcz, 29 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

Kontroler
(-) Marcin Bigos

Starszy inspektor kontroli państwowej

(-) z up. Agnieszka Serlikowska
p.o. Wicedyrektor

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: (-) p.o. Dyrektor Tomasz Sobecki