



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD- 4101-004-01/2014

P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@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 Gdańsku
Kontrolerzy	1. Milena Szymańska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90452 z dnia 13 maja 2014 r. 2. Hanna Rybczyńska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90459 z dnia 20 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego w Gdańsku, ul. Okopowa 21/27, 80-810 Gdańsk (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Struk, Marszałek Województwa Pomorskiego (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Samorząd Województwa Pomorskiego (dalej: „Województwo”) zadań publicznych za pośrednictwem spółek działających z udziałem Województwa w latach 2009-2014 (do 12 września)².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia realizowanie przez spółki Województwa zadań, do wykonywania których zostały utworzone, a także fakt, że wnoszone do spółek mienie było wykorzystywane w sposób zgodny z określonym m.in. w uchwałach Sejmiku Województwa.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaangażowania kapitałowego Województwa w pięć spółek, których przedmiot działalności nie mieścił się w sferze użyteczności publicznej (art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa³), a ponadto nie polegał na wykonywaniu – poza sferą użyteczności publicznej – jedynie czynności, o których mowa w art. 13 ust. 2 ww. ustawy, tj. promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność i ekonomiczna zasadność powoływania spółek do realizacji wyznaczonych celów

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. i 31 grudnia 2013 r. Województwo posiadało akcje lub udziały odpowiednio w 13 i 22 spółkach prawa handlowego.

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

² Badaniami objęto również zdarzenia mające miejsce przed 1 stycznia 2009 r., jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia będące przedmiotem kontroli.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).

Wartość udziałów i akcji Województwa w spółkach wykazana w bilansie Województwa na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 94.713 tys. zł, co stanowiło 2,2% majątku Województwa. O 4,8% zmniejszył się udział tych aktywów w majątku Województwa w porównaniu ze stanem na dzień 31 grudnia 2008 r., w którym ich wartość wyniosła 143.666 tys. zł, tj. 7,0% majątku⁴.

Wartość udziałów i akcji Województwa w spółkach prawa handlowego, wynikająca z ewidencji księgowej, wynosiła na dzień 31 grudnia 2008 r. i 31 grudnia 2013 r. odpowiednio: 201.130 tys. zł i 1.175.286 tys. zł.

Różnica pomiędzy danymi zawartymi w bilansie Województwa, a ewidencją księgową, jak wyjaśniła dyrektor Departamentu Finansów Urzędu, wynikała z zastosowanych na etapie sporządzania bilansów skonsolidowanych Województwa:

- korekt wartości akcji i udziałów wynikających z bilansu jednostki dominującej o kwotę stanowiącą wartość akcji i udziałów posiadanych przez Województwo w spółkach prawa handlowego konsolidowanych metodą pełną;
- korekt wyniku finansowego spółek konsolidowanych metodą praw własności w proporcji odpowiadającej wysokości akcji i udziałów Województwa w kapitale zakładowym spółek;
- włączenia wartości akcji i udziałów wykazanych w bilansach spółek konsolidowanych metodą pełną.

(dowód: akta kontroli str. 6-47, 1242-1273)

W informacjach o stanie mienia komunalnego przedkładanych Ministrowi Skarbu Państwa za poszczególne lata 2009-2013, sporządzanych na podstawie art. 69 ustawy z dnia 30 czerwca 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁵ oraz w Biuletynie Informacji Publicznej przedstawiono pełne i aktualne dane dotyczące m.in. posiadanych przez Województwo akcji i udziałów w spółkach, ich ilości i wartości nominalnej.

(dowód: akta kontroli str. 48-169)

Sejmik Województwa określił zasady wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania przez Województwo udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego⁶.

W Urzędzie nie opracowano strategii właścicielskiej wobec posiadanych spółek. Z wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Rozwoju Gospodarczego Urzędu (dalej: „DRG”)⁷ oraz dyrektora Departamentu Zdrowia Urzędu (dalej: „DZ”)⁸ wynika, że:

- organy stanowiące oraz wykonawcze Województwa stały na stanowisku, iż dla realizowania polityki właścicielskiej wobec spółek z udziałem Województwa wystarczające były regulacje zawarte w powszechnie obowiązujących przepisach prawa oraz przepisów wykonawczych;
- problematyka powierzania spółkom zadań publicznych stanowiła przedmiot działań właściwych komórek Urzędu, a w sprawach szczególnej wagi powoływane były zespoły zadaniowe dla realizacji konkretnych celów,

⁴ Wartość całego majątku Województwa, tj. aktywów ogółem, na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniosła 4.316.661 tys. zł, a na 31 grudnia 2008 r. – 2.048.052 tys. zł.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

⁶ Uchwała nr 240/XII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 października 2011 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Województwo Pomorskie.

⁷ Do zadań DRG należało m.in. prowadzenie spraw związanych z działalnością spółek prawa handlowego, w których zaangażowany jest majątek Województwa.

⁸ Do zadań DZ należało m.in. prowadzenie spraw związanych z działalnością spółek prawa handlowego powstałych z przekształcenia podmiotów wykonujących działalność leczniczą, w których zaangażowany jest majątek Województwa.

związanych z powierzaniem realizacji zadań publicznych spółkom prawa handlowego z udziałem Województwa;

- powierzanie zadań spółkom prawa handlowego wynika z przyjmowanej przez Sejmik Województwa Strategii Rozwoju Województwa oraz regionalnych programów strategicznych, wyznaczających cele oraz kierunki działania i stanowiących narzędzie kreowania rozwoju Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 170-174, 1165-1175, 1221-1228)

W latach 2009-2014 (do 25 lipca) obowiązywało 11 programów restrukturyzacyjnych: 10 dotyczących spółek realizujących zadania publiczne w zakresie ochrony zdrowia (opis w pkt 1.2 wystąpienia) oraz jeden dotyczący Lokalnego Centrum Pierwszej Sprzedaży Ryb – Aukcja Rybna Ustka Sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 175-193)

W latach 2009-2014 (do 30 czerwca) Województwo wywierało decydujący wpływ, w rozumieniu przepisów art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców⁹, na działalność od siedmiu do 16 spółek, m.in.: Agencji Rozwoju Pomorza S.A. (dalej: „ARP S.A.”), Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (dalej: „PARR S.A.”), INVENO Sp. z o.o., Lokalnego Centrum Pierwszej Sprzedaży Ryb – Aukcja Rybna Ustka Sp. z o.o., Polskiej Kolei Metropolitalnej S.A. (dalej: „PKM S.A.”), Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego Sp. z o.o. (dalej: „PFP Sp. z o.o.”), Pomorskiego Regionalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. (dalej: „PRFPK Sp. z o.o.”), Zakładu Usług Wodnych Sp. z o.o. oraz na działalność 10 spółek kapitałowych powstałych z przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dalej: „SPZOZ” lub „podmioty lecznicze”)¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

Analizą w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami przedmiotu działalności spółek, w których Województwo wywierało decydujący wpływ, objęto sześć spółek.

1.1.1. Akcje w ARP S.A. i PARR S.A. Województwo nabyło nieopłatnie od Skarbu Państwa na podstawie umów z 31 maja 2000 r. i 24 lipca 2000 r., w związku z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹¹, w świetle którego Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zobowiązany był w terminie do dnia 30 czerwca 2000 r. przekazać samorządom województw nieodpłatnie własność akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa w agencjach właściwych w sprawach rozwoju.

Zgodnie ze statutem, misją ARP S.A. była promocja gospodarcza oraz wspieranie rozwoju gospodarczego małych i średnich przedsiębiorstw w Województwie. Przedmiot działalności Spółki obejmował 21 kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności (dalej: „PKD”).

Faktyczny przedmiot działalności ARP S.A. w latach 2009-2013 był zgodny ze statutem i koncentrował się wokół wspierania przedsiębiorczości, wspomaganie Województwa w realizacji polityki regionalnej, wspierania procesów inwestycyjnych,

⁹ Dz. U. Nr 191, poz. 1411 ze zm.

¹⁰ Szpital Specjalistyczny im. św. Wojciecha w Gdańsku Sp. z o.o., Szpital św. Wincentego a Paulo Sp. z o.o., Szpital Specjalistyczny im. F. Ceynowy Sp. z o.o., Szpital Morski im. PCK Sp. z o.o., COPERNICUS Podmiot Leczniczy Sp. z o.o., Przemysłowy Zakład Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o., Pomorskie Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy Sp. z o.o., Szpital Dziecięcy Polanki im. M. Płażyńskiego w Gdańsku Sp. z o.o., Szpital Specjalistyczny w Prabutach Sp. z o.o., Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie Sp. z o.o.

¹¹ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

obsługi środków pomocowych Unii Europejskiej, promocji Województwa oraz inicjowania i uczestniczenia w projektach współpracy międzynarodowej.

Działalność ARP S.A. w zakresie wykonywania czynności promocyjnych (m.in. przygotowanie i realizacja promocji Pomorza), edukacyjnych (m.in. organizowanie spotkań informacyjnych i szkoleń dla samorządów lokalnych, instytucji otoczenia biznesu i przedsiębiorców w zakresie realizacji i rozliczania projektów, udzielania konsultacji i informacji na temat możliwości i procedur wykorzystania funduszy europejskich oraz zakładania działalności gospodarczej) oraz wydawniczych (wydawnictwa regionalne), tj. poza sferą użyteczności publicznej, była zgodna z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Działalność Spółki w szczególności w zakresie: wykonywania funkcji Instytucji Pośredniczącej II stopnia do wdrażania zadań realizowanych w ramach Osi Priorytetowej 1 „Rozwój i Innowacje w MŚP” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa na lata 2007-2013, pełnienia roli regionalnej instytucji finansującej na terenie Województwa, działania Funduszu Kapitałowego ARP S.A. w ramach Działania 3.1 „Kapitał dla Innowacji” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego zajmujące się m.in. wynajmem i zarządzaniem nieruchomościami oraz sprzedażą hurtową produktów rolno-spożywczych była niezgodna z art. 13 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 194-325, 1165-1175)

Celem działania PARR S.A., jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG, było inicjowanie, promowanie i wspieranie wszelkich inicjatyw służących szeroko rozumianemu rozwojowi regionalnemu. Przedmiot działalności PARR S.A., określony w statucie, obejmował 50 kodów PKD.

Faktyczny zakres działalności PARR S.A. w latach 2009-2013 był zgodny ze statutem i obejmował m.in. zarządzanie słupską specjalną strefą ekonomiczną (dalej: „SSSE”), w tym wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSSE, kontrola bieżącej działalności gospodarczej przedsiębiorców posiadających zezwolenie na działalności w SSSE, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej SSSE oraz działania promocyjne SSSE. Zgodnie z art. 6 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych¹², zarządzającym w tych strefach może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa albo województwo posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników.

Ponadto Spółka w badanym okresie brała udział w projektach współfinansowanych z funduszy europejskich, w tym m.in. w zakresie organizacji zajęć pozalekcyjnych rozwijających kompetencje związane z potrzebami lokalnego rynku pracy dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych, pomocy szkoleniowej i doradczej dla osób bezrobotnych lub chcących rozpocząć własną działalność gospodarczą, aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych doradztwa i szkoleń dla pracowników samorządowych w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego, promocji atrakcyjności inwestycyjnej regionu Województwa w krajach skandynawskich. Powyższa działalność poza sferą użyteczności publicznej była zgodna z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, gdyż polegała na wykonywaniu czynności edukacyjnych i promocyjnych.

Działalność Spółki w zakresie realizowania projektu budowy i wyposażenia Słupskiego Inkubatora Technologicznego, projektu budowy Parku Wodnego

¹² Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 ze zm.).

Centrum Rekreacji, Sportu i Rehabilitacji w Słupsku oraz prowadzenia niepublicznej szkoły wyższej była niezgodna z art. 13 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 326-383, 1165-1175)

1.1.2. PRFPK Sp. z o.o. utworzona została w 2001 r., a PFP Sp. z o.o. w 2004 r., na mocy uchwał Sejmiku Województwa¹³. Spółki powołano w celu realizacji kontraktów wojewódzkich zawartych pomiędzy Radą Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej i Województwa, wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorców na terenie Województwa.

Przedmiot działalności PRFPK Sp. z o.o. oraz PFP Sp. z o.o., wskazany w umowach spółek¹⁴, zgodnie z PKD obejmował pozostałą finansową działalność usługową, gdzie indziej niesklasyfikowaną, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych (PKD 64.99.Z), pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania (PKD 70.22.Z) oraz pozostałą działalność usługową w zakresie informacji, gdzie indziej niesklasyfikowaną (PKD 63.99.Z).

Celem działania PRFPK Sp. z o.o., zgodnie z umową spółki, było wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorców na terenie Województwa poprzez ułatwianie im dostępu do finansowania dłużnego, tj.: udzielanie poręczeń, zobowiązań finansowych przedsiębiorców wobec instytucji udzielających im finansowania dłużnego, świadczenie usług doradztwa gospodarczego oraz w dziedzinie marketingu i promocji, świadczenie usług agencyjnych i przedstawicielskich na rzecz podmiotów krajowych i zagranicznych.

Celem działania PFP Sp. z o.o., wskazanym w umowie spółki, było wspieranie rozwoju mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców poprzez ułatwianie im dostępu do finansowania dłużnego, w drodze udzielania im pożyczek na cele związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, a także wspieranie wszelkich przedsięwzięć i inicjatyw służących rozwojowi przedsiębiorczości, w tym również z dziedziny ekonomii społecznej, realizowanych przez organizacje pozarządowe.

Faktyczny zakres działalności PRFPK Sp. z o.o. i PFP Sp. z o.o. w latach 2009-2013 był zgodny z umowami spółek i obejmował m.in.: udzielanie poręczeń kredytów/pożyczek na działalność gospodarczą oraz udzielanie pożyczek mikro i małym przedsiębiorcom. Ponadto, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, ww. spółki w zakresie czynności promocyjnych utworzyły sieć Powiatowych Centrów Informacyjnych w 12 miastach powiatowych Województwa. Ich celem było docieranie do przedsiębiorców i osób rozpoczynających działalność gospodarczą z Województwa z ofertą bezpłatnej, kompleksowej i rzetelnej informacji na temat pożyczek, poręczeń kredytowych oraz dotacji unijnych, a PRFPK Sp. z o.o. prowadził także działania promocyjno-marketingowe polegające m.in. na działaniach informacyjnych wśród doradców bankowych, uczestnictwie w szkoleniach i innych spotkaniach organizowanych dla przedsiębiorców, a także konferencjach i przedsięwzięciach na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Działalność powyższych spółek w zakresie udzielania poręczeń i kredytów nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej (art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa), a ponadto nie polegała na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności

¹³ Odpowiednio: uchwała nr 484/XXXVI/2001 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 26 listopada 2001 r. w sprawie podjęcia działań mających na celu utworzenie spółki z o.o. Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych oraz uchwała nr 4040/XXVI/04 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 13 września 2004 r. w sprawie podjęcia działań mających na celu utworzenie spółki z o.o. Pomorski Regionalny Fundusz Pożyczkowy.

¹⁴ Teksty jednolite umów odpowiednio z: 25 czerwca 2010 r. i 16 lutego 2012 r.

w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa (art. 13 ust. 2 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 384-677)

1.1.3. INVENO Sp. z o.o. utworzona została w 2006 r. na mocy uchwały Sejmiku Województwa¹⁵, podjętej na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa (poza sferą użyteczności publicznej). W § 1 ust. 1 ww. uchwały, jako cel utworzenia spółki, wskazano powołanie funduszu kapitałowego wysokiego ryzyka (venture capital) o nazwie „INVENO”, przeznaczonego do finansowania innowacyjnych przedsięwzięć w pomorskich małych i średnich przedsiębiorstwach. W uzasadnieniu do uchwały wskazano m.in., że jednym z podstawowych zadań Spółki będzie promocja Województwa, w szczególności prezentowanie potencjalnym inwestorom atrakcyjności inwestycyjnej i potencjału gospodarczego regionu pomorskiego.

Umowa Spółki określała przedmiot działalności, który obejmował 12 kodów PKD, oraz dwa cele jej działania:

- 1) promocja Województwa wśród inwestorów krajowych i zagranicznych, w celu stworzenia funduszu kapitałowego wysokiego ryzyka finansującego innowacyjne przedsięwzięcia gospodarcze w małych i średnich przedsiębiorstwach, w rozumieniu definicji prawa unijnego;
- 2) zarządzanie lub uczestniczenie w zarządzaniu powyższym funduszem.

W ocenie NIK działalność Spółki w zakresie powołania, zarządzania lub uczestniczenia w zarządzaniu funduszem kapitałowym wysokiego ryzyka (venture capital) nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej (art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Nie polegała również na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa (art. 13 ust. 2 ww. ustawy).

W badanym okresie INVENO Sp. z o.o. wykorzystywała różne formy promocji projektów inwestycyjnych Pomorza m.in. uczestnictwo w konferencjach, sympozjach, w forach i spotkaniach z inwestorami prywatnymi. Było to zgodne z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Ze sprawozdań z działalności Zarządu Spółki wynika, że faktyczny zakres działalności INVENO Sp. z o.o. w latach 2009-2013 koncentrował się na powołaniu funduszu kapitałowego wysokiego ryzyka. Do końca 2013 r. Spółce nie udało się zrealizować tego celu. Zastępca dyrektora DRG wyjaśnił, że:

- nieosiągnięcie zakładanego celu wynikało przede wszystkim z wycofania się potencjalnych inwestorów, co wiązało się z niepozyskaniem przez INVENO Sp. z o.o. środków z Krajowego Funduszu Kapitałowego S.A.;
- w 2014 r. INVENO Sp. z o.o. utworzy venture capital w oparciu o środki z inicjatywy JEREMIE.

(dowód: akta kontroli str. 678-735)

1.1.4. PKM S.A. zawiązana została w 2010 r. na mocy uchwały Sejmiku Województwa¹⁶, w celu wykonywania zadań związanych z realizacją inwestycji budowy „Kolei Metropolitalnej”, a po jej zakończeniu zarządzaniem kolejowych przewozów regionalnych na wybudowanej linii kolejowej. Spółka została

¹⁵ Uchwała nr 841/XLVI/06 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 marca 2006 r. w sprawie podjęcia działań mających na celu utworzenie spółki celowej, której zadaniem będzie powołanie funduszu kapitałowego wysokiego ryzyka „INVENO”.

¹⁶ Uchwała nr 1170/XLVIII/10 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawiązanie spółki prawa handlowego pod firmą „Pomorska Kolej Metropolitalna” Spółka Akcyjna.

powołana na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, tj. w sferze użyteczności publicznej.

Celem działania PKM S.A., określonym w statucie, była realizacja powierzonego jej do wykonania zadania Kolej Metropolitalna w Trójmieście – Etap I, poprzez:

- budowę infrastruktury kolejowej lub organizację budowy infrastruktury kolejowej na zasadach zastępstwa inwestorskiego i wykonywania w jego ramach obowiązków związanych z procesem budowlanym;
- eksploatację i zapewnienie utrzymania i funkcjonowania infrastruktury kolejowej, powstałej w ramach realizacji zadania.

Realizacja ww. celu miała polegać w szczególności na:

- przygotowaniu powierzonego zadania do realizacji, w tym poprzez zorganizowanie jego sfinansowania, także z wykorzystaniem finansowania dłużnego;
- organizacji budowy i utrzymania infrastruktury kolejowej;
- wykonywaniu zastępstwa inwestorskiego w zakresie budowy, przebudowy i remontów oraz utrzymywaniu i ochrony infrastruktury kolejowej i kolejowych obiektów inżynierskich;
- podejmowaniu czynności niezbędnych do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji lokalizacyjnej inwestycji celu publicznego, decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięć Euro 2012, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej;
- podejmowaniu czynności niezbędnych do uzyskania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej i geodezyjnej oraz projektów budowlanych, projektów wykonawczych, ekspertyz budowlanych i innych opracowań oraz zawieranie w tym celu umów z podmiotami trzecimi zgodnie z przepisami prawa;
- prowadzeniu nadzoru nad realizowanymi pracami;
- dokonywaniu odbioru wykonanych prac.

Przedmiotem działalności PKM S.A., według PKD, były roboty związane z budową dróg i autostrad, dróg szynowych i kolei podziemnej, linii telekomunikacyjnych i elektroenergetycznych, pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane, działalność usługowa wspomagająca transport lądowy, działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne, pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, gdzie indziej niesklasyfikowana, działalność ochroniarska, w tym w zakresie obsługi systemów bezpieczeństwa.

W latach 2010-2014 Zarząd PKM S.A. podejmował działania mające na celu realizację przedsięwzięcia budowy Kolei Metropolitalnej, w szczególności:

- zrealizowano proces przygotowania zadania inwestycyjnego w zakresie terenowo-prawnym, dokumentacyjnym, projektowym i finansowym, w tym podpisano umowy o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków unijnych, przeprowadzono i rozstrzygnięto przetarg na generalnego wykonawcę robót budowlanych;
- rozpoczęto nadzór nad realizacją przez wykonawców prac budowlanych.

Przygotowanie i realizację przedsięwzięcia budowy Kolei Metropolitalnej w Trójmieście – Etap I opisano w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 736-796)

Zdaniem NIK, stworzenie warunków technicznych i organizacyjnych dla bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności w drodze świadczenia powszechnie dostępnych usług transportowych było działaniem Województwa w sferze użyteczności publicznej.

1.2. W latach 2009-2013 Województwo zawiązało jedną spółkę, w której było jedynym akcjonariuszem (tj. PKM S.A.) oraz przekształciło 11 SPZOZ w 10 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością¹⁷.

1.2.1. PKM S.A. powstała w 2010 r. i jej utworzenie mieściło się w założeniach Strategii Rozwoju Województwa, w szczególności:

- w Strategii uchwalonej przez Sejmik Województwa dnia 18 lipca 2005 r., w Priorytecie III Dostępność, w celu strategicznym 1 „Efektywny i bezpieczny system transportowy”, za pożądany kierunek działań uznano m.in. poprawę dostępności transportowej regionu dzięki modernizacji połączeń kolejowych, poprawę jakości powiązań pomiędzy obszarami peryferyjnymi a obszarem metropolitalnym i miastami powiatowymi, rozwój i integrację systemu transportu pasażerskiego, w tym wprowadzenie efektywnych form zarządzania transportem regionalnym i stworzenie zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w obszarze metropolitalnym, zmniejszenie oddziaływania transportu samochodowego na środowisko i ludzi, m.in. poprzez zapewnienie wysokiego udziału alternatywnych (przyjaznych dla środowiska) środków transportu osób i towarów, w tym wspieranie rozwoju regionalnych przewozów kolejowych;
- w Strategii uchwalonej przez Sejmik Województwa dnia 24 września 2012 r., w celu strategicznym 3 „Atrakcyjna Przestrzeń”, jako pożądany kierunek zmian wymieniono wzrost atrakcyjności transportu zbiorowego i znaczenia indywidualnej mobilności aktywnej, a w celu operacyjnym 3.1. „Sprawny system transportowy” zaplanowano kierunek interwencji 3.1.1. związany z rozwojem systemów transportu zbiorowego.

Przed powołaniem ww. spółki, Departament Koordynacji Projektów Województwa Urzędu zlecił przeprowadzenie m.in. analizy uwarunkowań prawnych realizacji przez Województwo zadania „Kolej Metropolitalna – Etap I”. Uwzględniono w niej dwa modele realizacji inwestycji (jeden z nich zapewniał udział partnera prywatnego), mające zagwarantować maksymalną skuteczność planowanego przedsięwzięcia oraz minimalizację ryzyka niepowodzenia ze względu na obowiązujące przepisy prawa krajowego oraz unijnego. Każdy z zaproponowanych modeli został podzielony na trzy warianty, które poddano ocenie ze względu na zaproponowane kryteria oceny, takie jak bankowość projektu, ilość strumieni finansowych, zgodność z prawem unijnym, w tym w szczególności z zasadami pomocy społecznej, wybór i zmiana podmiotu świadczącego usługi transportu kolejowego na wybudowanej i zmodernizowanej infrastrukturze kolejowej, własność taboru i maksymalizacja ryzyk partnera prywatnego. Po przeanalizowaniu wszystkich sześciu wariantów autorzy raportu uznali, że ze względu na najniższy stopień ryzyk prawnych dotyczących wdrożenia modelu, rekomendowanym wariantem realizacji inwestycji jest wariant zakładający realizację przedsięwzięcia przez spółkę celową (SPV), będącą w 100% własnością Województwa oraz zaangażowanie niezależnego operatora transportu, który zapewni niezbędny do świadczenia usług tabor.

Przed utworzeniem PKM S.A., firma IVV GmbH Sp. z o.o. Oddział w Polsce na zlecenie Zarządu Województwa¹⁸ opracowała m.in. analizy stanu infrastruktury, techniczne dla poszczególnych odcinków, marketingowe – podaż i popyt na usługi transportowe w poszczególnych opcjach, oddziaływania na środowisko, analizę kosztów i korzyści przedsięwzięcia oraz etapowanie i zarządzanie inwestycją. Realizacja przedsięwzięcia opisana została w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 678-861, 1212-1218)

¹⁷ Pomorskie Centrum Traumatologii im. M. Kopernika w Gdańsku i Specjalistyczna Przychodnia Rehabilitacyjna w Gdańsku zostały połączone w jedną spółkę – COPERNICUS Podmiot Lecznicy Sp. z o.o.

¹⁸ Umowa nr 603/UM/DIF/2008.

1.2.2. Przekształcenie podległych Województwu SPZOZ w spółki prawa handlowego było realizowane na zasadach określonych w art. 69-82 ustawy o działalności leczniczej¹⁹.

Kwestie przekształcenia podmiotów leczniczych w spółki prawa handlowego regulował także Regionalny Program Strategiczny w zakresie ochrony zdrowia „Zdrowie dla Pomorzan”²⁰ (dalej: „RPS”), będący jednym z narzędzi realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020, uchwalonej przez Sejmik Województwa w dniu 24 września 2012 r.²¹. RPS zakładał, że podmioty lecznicze powinny funkcjonować jako przedsiębiorstwa prowadzące działalność zapewniającą odpowiednią efektywność ekonomiczną. Jednym z priorytetów działania, określonym w RPS, była jakość i ekonomizacja podmiotów leczniczych, w ramach którego Zarząd Województwa założył, że podmioty lecznicze, których przekształcenie miało szansę doprowadzić do zwiększenia rentowności i rozwoju, będą rekomendowane do przekształcenia w spółki kapitałowe, a SPZOZ niestrategiczne lub nieopłacalne pod kątem dalszego funkcjonowania będą rekomendowane do połączenia z innymi, większymi podmiotami, do zbycia lub zlikwidowania. Restrukturyzacja podmiotów leczniczych w RPS uznana została za przedsięwzięcie strategiczne.

(dowód: akta kontroli str. 876-896)

Zarząd Województwa przyjął²² kierunki przekształceń SPZOZ podległych Województwu, określone w planie działania na lata 2011-2012, zmierzające do ich szeroko pojętej restrukturyzacji oraz możliwego przekształcenia w spółki prawa handlowego w celu poprawy efektywności ich funkcjonowania, a także określenie możliwości budżetu Województwa przy ubieganiu się przez samorząd o umorzenie zobowiązań lub dotację celową na spłatę zobowiązań przejętych od SPZOZ. W powyższym planie działania Zarząd Województwa określił m.in. proponowaną formę restrukturyzacji dla każdego podmiotu leczniczego podległego Województwu (np. przekształcenie w spółkę – samodzielnie albo poprzez połączenie z innym SPZOZ-em, sprzedaż, przekazanie innej jednostce samorządu terytorialnego, pozostawienie w dotychczasowej formie, połączenie z innym podmiotem) oraz termin rozpoczęcia procesu.

Ponadto Zarząd Województwa powołał Zespół ds. Przekształceń SPZOZ podległych Województwu²³.

(dowód: akta kontroli str. 862-875)

Jak wyjaśniła dyrektor DZ:

- głównym celem przekształcenia ww. podmiotów było zmniejszenie zadłużenia i poprawa ich płynności finansowej, gdyż ustawa o działalności leczniczej umożliwiała umorzenie niektórych zobowiązań przejętych przez podmiot tworzący od SPZOZ oraz należności z tytułu zobowiązań podatkowych stanowiących dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz zobowiązań publicznoprawnych, a także ubieganie się przez podmiot tworzący o dotację celową z budżetu państwa na spłatę zobowiązań wierzycielom przekształconych SPZOZ;

¹⁹ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.).

²⁰ Regionalny Program Strategiczny w zakresie ochrony zdrowia przyjęty został uchwałą nr 930/274/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 8 sierpnia 2013 r.

²¹ Uchwała nr 458/XXII/12.

²² Uchwała nr 564/48/11 z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie przyjęcia kierunków przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych Samorządowi Województwa Pomorskiego.

²³ Uchwała nr 565/48/11 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Przekształceń Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej podległych Samorządowi Województwa Pomorskiego.

- w pierwszej kolejności procesem objęte zostały podmioty, których przekształcenie umożliwiało odzyskanie środków z budżetu państwa.
(dowód: akta kontroli str. 1221-1229)

Z przekształcenia 11 podmiotów leczniczych powstało 10 spółek²⁴. Przekształceń dokonano zgodnie z planem działania na lata 2011-2012, przyjętym przez Zarząd Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 862-872, 897-948, 1230-1233)

Przed przekształceniem podmiotów leczniczych w spółki prawa handlowego przeanalizowano strukturę ich przychodów i kosztów, mocne i słabe strony, a także opracowano programy restrukturyzacyjne dążące do obniżenia kosztów funkcjonowania oraz zwiększenia przychodów jednostek.

(dowód: akta kontroli str. 949-1056, 1065, 1234-1236)

Proces przekształcenia podmiotów leczniczych w spółki prawa handlowego przebiegał zgodnie z ustawą o działalności leczniczej, w szczególności Zarząd Województwa:

- ustalił wskaźnik zadłużenia przekształcanych SPZOZ na podstawie przychodów ze sprawozdania finansowego za ostatni rok obrotowy oraz danych o zobowiązaniach i inwestycjach krótkoterminowych według stanu na dzień poprzedzający dzień złożenia wniosku o wpisanie spółki kapitałowej do rejestru przedsiębiorców (art. 70 i 71 ww. ustawy);
- przejął zobowiązania SPZOZ przed dniem ich przekształcenia, zgodnie z art. 72 ww. ustawy²⁵;
- sporządził akty przekształcenia podmiotów leczniczych w spółki, zawierające akt założycielski spółki, imiona i nazwiska członków organów spółki pierwszej kadencji oraz pierwszy regulamin organizacyjny (art. 78 ust. 1 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 897-948, 1061-1064, 1096)

Dnia 1 lipca 2014 r., po przeprowadzeniu analizy ekonomicznej, połączono spółki COPERNICUS Podmiot Leczniczy Sp. z o.o. oraz Szpital Specjalistyczny im. św. Wojciecha w Gdańsku Sp. z o.o.²⁶. Z przeprowadzonej analizy wynikało, że połączenie tych podmiotów miało umożliwić osiągnięcie istotnych celów ekonomicznych, obejmujących przede wszystkim uzyskanie korzystnych efektów przychodowych i kosztowych, a także podjęcie wspólnej działalności w ramach jednego podmiotu, co pozwoli na wzrost efektywności działania całej organizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1056)

1.3. Badaniem w zakresie sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek objęte zostały te jednostki, w których Województwo było w latach 2008-2013 podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym (bezpośrednio lub pośrednio) udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy/udziałowców

²⁴ Szpital Specjalistyczny im. św. Wojciecha w Gdańsku Sp. z o.o., Szpital św. Wincentego a Paulo Sp. z o.o., Szpital Specjalistyczny im. F. Ceynowy Sp. z o.o., Szpital Morski im. PCK Sp. z o.o., COPERNICUS Podmiot Leczniczy Sp. z o.o., Przemysłowy Zakład Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o., Pomorskie Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy Sp. z o.o., Szpital Dziecięcy Polanki im. M. Plażyńskiego w Gdańsku Sp. z o.o., Szpital Specjalistyczny w Prabutach Sp. z o.o., Szpital Specjalistyczny w Kościerzynie Sp. z o.o.

²⁵ Województwo spłaciło przejęte od SPZOZ zobowiązania (wraz z odsetkami) w łącznej wysokości 103.121 tys. zł (w 2012 r. – 31.056 tys. zł, w 2013 r. – 53.226 tys. zł, a do 30.06.2014 r. – 18.839 tys. zł), zgodnie z art. 190-192 i 194 ustawy o działalności leczniczej. Do 30.06.2014 r. Województwo otrzymało z budżetu państwa dotację celową, zgodnie z art. 196 ww. ustawy, w wysokości 71.887 tys. zł (w 2012 r. – 26.090 tys. zł, w 2013 r. – 26.824 tys. zł i w 2014 r. – 18.973 tys. zł). Do 25 lipca 2014 r. łączne koszty Województwa wynikające z przekształcenia SPZOZ w spółki prawa handlowego wyniosły 31.766 tys. zł (z wyłączeniem kosztów wniesienia aportów, podwyższenia kapitału zakładowego oraz dotacji celowych na rzecz spółek).

²⁶ Sejmik Województwa, uchwałą nr 781/XXXVII/14 z dnia 24 lutego 2014 r., wyraził zgodę na połączenie spółek: COPERNICUS Podmiot Leczniczy Sp. z o.o. oraz Szpital Specjalistyczny im. św. Wojciecha w Gdańsku Sp. z o.o., przez przeniesienie całego majątku Szpitala Specjalistycznego im. św. Wojciecha w Gdańsku Sp. z o.o. na COPERNICUS Podmiot Leczniczy Sp. z o.o.

spółki²⁷, tj.: ARP S.A., PARR S.A., PRFPK Sp. z o.o., PFP Sp. z o.o. i INVENO Sp. z o.o. (lata 2008-2013), PKM S.A. (lata 2010-2013), InnoBaltica Sp. z o.o. (lata 2009-2013), Zakład Usług Wodnych Sp. z o.o. i Lokalne Centrum Pierwszej Sprzedaży Ryb – Aukcja Rybna Ustka Sp. z o.o. (za rok 2008), Pomorskie Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy Sp. z o.o. i Przemysłowy Zakład Opieki Zdrowotnej Sp. z o.o. (od 13 czerwca 2012 r.), Szpital Specjalistyczny w Prabutach Sp. z o.o. (od 17 września 2012 r.), Szpital Dziecięcy Polanki im. M. Płażyńskiego Sp. z o.o. (od 28 września 2012 r.) oraz Szpital Św. Wincentego a Paulo Sp. z o.o. (od 17 września 2012 r.)²⁸.

Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej ww. spółek wykazała, że według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. niżej wymienione wartości wzrosły w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. i wyniosły odpowiednio:

- aktywa spółek ogółem: 137.152 tys. zł²⁹ i 889.997 tys. zł³⁰ (wzrost o 549%);
- zobowiązania spółek ogółem: 67.014 tys. zł³¹ i 1.678.373 tys. zł³² (wzrost o 2.405%);
- przychody spółek ogółem: 36.987 tys. zł i 324.275 tys. zł (wzrost o 777%);
- koszty spółek ogółem: 34.478 tys. zł i 316.981 tys. zł (wzrost o 819%);
- wynik finansowy spółek: 1.461 tys. zł i 7.127 tys. zł (wzrost o 388%);
- zatrudnienie w spółkach ogółem: 176³³ i 2.041,47 etatów (wzrost o 1.060%).

Największy wzrost aktywów trwałych w latach 2009-2013 odnotowały:

- ARP S.A. (stan aktywów trwałych zwiększył się o 194%, z 22.848 tys. zł do 44.398 tys. zł);
- PARR S.A. (wzrost o 391%, z 15.277 tys. zł do 59.724 tys. zł);
- PRFPK Sp. z o.o. (wzrost o 259%, z 50 tys. zł do 129 tys. zł);
- PFP Sp. z o.o. (wzrost o 258%, z 148 tys. zł do 392 tys. zł);
- InnoBaltica Sp. z o.o. (wzrost o 940%, z 5 tys. zł do 47 tys. zł);
- PKM S.A. (w latach 2010-2013 nastąpił wzrost o 29.361%, z 1.285 tys. zł do 377.301 tys. zł).

Wzrost aktywów trwałych w powyższych przypadkach, jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG, spowodowany był m.in. zakupem środków trwałych, w szczególności nieruchomości, samochodów osobowych i sprzętu, a także wartości niematerialnych i prawnych, w tym oprogramowań.

(dowód: akta kontroli str. 1066-1084, 1197-1211)

Stan długoterminowych aktywów finansowych wzrósł w latach 2009-2013:

- w ARP S.A. o 285% – z 7.280 tys. zł do 20.784 tys. zł;
- w PRFPK Sp. z o.o. – z 0 tys. zł do 50 tys. zł.

Zastępca dyrektora DRG wyjaśnił, że zaangażowanie ARP S.A. w 37 spółkach wynikało z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka Działanie 3.1. „Kapitał dla innowacji”, zaś zwiększenie stanu długoterminowych aktywów finansowych w PRFPK Sp. z o.o. związane było z nabyciem 50 udziałów, po 1 tys. zł

²⁷ Przynajmniej w jednym z badanych lat.

²⁸ W badaniu nie uwzględniono Szpitala Specjalistycznego w Kościerzynie Sp. z o.o., COPERNICUS Podmiot Leczniczy Sp. z o.o., Szpitala Specjalistycznego im. św. Wojciecha w Gdańsku Sp. z o.o., Szpitala Specjalistycznego im. F. Ceynowy w Wejherowie Sp. z o.o., Szpitala Morskiego im. PCK Sp. z o.o. – gdyż pierwszy rok obrotowy tych spółek zakończy się 31 grudnia 2014 r.

²⁹ Aktywa trwale – 50.647 tys. zł i aktywa obrotowe – 86.505 tys. zł.

³⁰ Aktywa trwale – 647.407 tys. zł i aktywa obrotowe – 242.590 tys. zł.

³¹ Z tego: zobowiązania i rezerwy na zobowiązania – 21.161 tys. zł i zobowiązania zabezpieczone na majątku spółek – 45.858 tys. zł.

³² Z tego: zobowiązania i rezerwy na zobowiązania – 567.459 tys. zł i zobowiązania zabezpieczone na majątku spółek – 1.110.914 tys. zł.

³³ Liczba ta nie uwzględnia zatrudnienia w na koniec 2008 r. w Zakładzie Usług Wodnych Sp. z o.o. – z uwagi na brak danych.

każdy, w spółce Krajowa Grupa Poręczeńiowa Sp. z o.o., w ramach której działa 21 regionalnych i lokalnych funduszy poręczeńiowych.

(dowód: akta kontroli str. 1066, 1069, 1197-1211)

Zabezpieczenia na majątku spółek dotyczyły m.in. weksli in blanco w zakresie należytego wykonania zobowiązań wynikających z umów o dofinansowanie w ramach projektów unijnych.

W latach 2009-2013 stan zobowiązań i rezerw na zobowiązania zwiększył się w spółkach: ARP S.A. (o 8.171 tys. zł), PARR S.A. (o 30.074 tys. zł), PKM S.A. (o 361.399 tys. zł), INVENO Sp. z o.o. (o 139 tys. zł – przy jednoczesnym spadku kapitału własnego z 244 tys. zł do 174 tys. zł), PFP Sp. z o.o. (o 49.335 tys. zł) oraz InnoBaltica Sp. z o.o. (o 505 tys. zł).

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG, zwiększenie stanu zobowiązań i rezerw na zobowiązania wynikało m.in. z wzrostu rozliczeń międzyokresowych przychodów.

(dowód: akta kontroli str. 1066-1068, 1070-1071, 1074, 1197-1211)

W badanym okresie ujemny wynik finansowy osiągnęły spółki: PKM S.A. (w latach 2010-2013), INVENO Sp. z o.o. oraz InnoBaltica Sp. z o.o. (w latach 2009-2013), a także Pomorskie Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy Sp. z o.o. (w roku obrotowym 2012-2013). Spowodowane to było:

- według zastępcy dyrektora DRG, w przypadku PKM S.A. i INVENO Sp. z o.o. – ponoszeniem wydatków związanych z zarządzaniem spółką oraz kosztów ogólnego zarządu i brakiem przychodów oraz InnoBaltica – ponoszeniem nakładów finansowych na realizację projektów unijnych niezbędnych do realizacji zadań wyznaczonych spółce przez udziałowców;
- jak wyjaśniła dyrektor DZ, w przypadku Pomorskiego Centrum Chorób Zakaźnych i Gruźlicy Sp. z o.o. – spłatą we wrześniu 2013 r. zobowiązań wynikających z ugód z wierzycielami i innych zaległych zobowiązań przejętych po SPZOZ, co skutkowało wysokimi kosztami finansowymi w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 1070-1071, 1074, 1079, 1197-1211, 1240-1241)

Największy wzrost zatrudnienia w latach 2009-2013 odnotowała: ARP S.A. (ze 121 do 156 etatów), PARR S.A. (z 24 do 55 etatów), PKM S.A. (z 13 w 2010 r. do 72 etatów), PFP Sp. z o.o. (z ośmiu do 31,8 etatów), PRFPK Sp. z o.o. (z sześć i pół do 13,68 etatów) oraz InnoBaltica Sp. z o.o. (z jednego do siedmiu etatów).

Zastępca dyrektora DRG wyjaśnił, że wzrost zatrudnienia związany był głównie z rozwojem spółek (zwłaszcza w obszarze realizacji projektów unijnych), w tym:

- w ARP S.A. największy wzrost zatrudnienia miał miejsce w 2009 r. (do 150 osób) i wynikał z konieczności należytego wypełniania zadań, w szczególności pełnienia funkcji Instytucji Pośredniczącej II stopnia oraz roli Regionalnej Instytucji Finansującej na terenie Województwa (w kolejnych latach zatrudnienie wzrosło tylko o sześć etatów w związku z realizacją kilkunastu projektów z zakresu rozwoju przedsiębiorczości);
- w PARR S.A. było to związane z realizowaniem w 2013 r. wielu projektów finansowanych ze środków UE³⁴, ponadto spółka jest wykonawcą projektu „Kierunek na pracę” realizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku;
- w PRFPK Sp. z o.o. – wzrosło zatrudnienie w związku z dynamicznym rozwojem spółki i uruchamianymi kolejnymi obszarami działalności związanej z obsługą realizowanych projektów, w szczególności inicjatywy JEREMIE.

³⁴ M.in.: „Szansa na sukces”, „My też chcemy pracować”, „Moja Firma, Mój Sukces”, „Inwestuj w Pomorskie II”, „Budowa i wyposażenie Słupskiego Inkubatora Technologicznego”, „Przepis na kształcenie”, „Studia podyplomowe z przyszłością”, „Ośrodek wspierania ekonomii społecznej”).

Wzrost zatrudnienia w PKM S.A. był zgodny z harmonogramem realizacji projektu „Kolej Metropolitalna w Trójmieście – Etap I” (w 2013 r. rozpoczęto roboty budowlane), a w PFP Sp. z o.o. – spowodowany był głównie otwarciem 12 Powiatowych Centrów Informacyjnych (zatrudniono 12 osób), co wynika z realizacji projektu „Powiatowe Centra Informacyjne Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego Sp. z o.o. i Pomorskiego Regionalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o., a także utworzeniem działu księgowości (poprzednio kompleksową usługę księgową świadczyła firma zewnętrzna).

(dowód: akta kontroli str. 1066-1070, 1074, 1197-1211)

Suma zadłużenia poddanych analizie spółek w latach 2009-2013 w odniesieniu do długu Województwa, przedstawiała się następująco w poszczególnych latach:

- 2009 r. – 9.519 tys. zł i 148.700 tys. zł (6%);
- 2010 r. – 15.623 tys. zł i 269.000 tys. zł (6%);
- 2011 r. – 17.269 tys. zł i 380.000 tys. zł (5%);
- 2012 r. – 74.515 tys. zł i 376.000 tys. zł (20%);
- 2013 r. – 310.913 tys. zł i 395.734 tys. zł (79%).

(dowód: akta kontroli str. 1066-1086)

Wskaźnik przyrostu (w ciągu roku) sumy zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego spółek³⁵ dodany do deficytu budżetowego w porównaniu do dochodów budżetu³⁶ wyniósł w 2009 r. – 7,9%, 2010 r. – 21,2%, 2011 r. – 8,7%, 2012 r. – 5,3%, 2013 r. – 25,5%.

Suma wartości zadłużenia Województwa oraz spółek w porównaniu do dochodów budżetu³⁷ wyniosła w 2009 r. – 12,3%, 2010 r. – 37,9%, 2011 r. – 43,3%, 2012 r. – 44,0%, 2013 r. – 74,1%.

Suma zadłużenia spółek w odniesieniu do zadłużenia Województwa³⁸ wyniosła w 2009 r. – 0,98, 2010 r. – 1,02, 2011 r. – 1,00, 2012 r. – 1,04, 2013 r. – 1,58.

Województwo nie ustalało wysokości długu według metody „general government”³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1095, 1242-1247)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie Województwo posiadało akcje lub udziały w pięciu spółkach, których działalność w niżej opisanym zakresie nie mieściła się w sferze użyteczności publicznej (art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa), a ponadto nie polegała na wykonywaniu czynności (poza sferą użyteczności publicznej) wymienionych w art. 13 ust. 2 ww. ustawy, tj. promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służącej rozwojowi województwa:

³⁵ Dane za 2009 r., 2010 r. i 2011 r. obejmują 13 spółek, za 2012 r. i 2013 r. – 14 spółek, ponieważ w przypadku jednej spółki rok obrotowy w 2009 r., 2010 r. i 2011 r. nie był rokiem kalendarzowym.

³⁶ $\frac{\text{Deficyt budżetu Województwa} + \sum_{i=1}^k \Delta D_i \cdot p_i + \sum_{i=1}^k \Delta K_i \cdot p_i}{\text{Dochody budżetu}} \cdot 100$, gdzie ΔD_i – przyrost zadłużenia długoterminowego w i-tej spółce, ΔK_i – przyrost zadłużenia krótkoterminowego w i-tej spółce, k – liczba spółek, w których Województwo w okresie objętym kontrolą było podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy/udziałowców spółki, p_i – udział Województwa w kapitale całkowitym i-tej spółki.

³⁷ $\frac{\text{Zadłużenie Województwa} + \sum_{i=1}^k D_i \cdot p_i + \sum_{i=1}^k K_i \cdot p_i}{\text{Dochody budżetu}} \cdot 100$, gdzie D_i – zadłużenie długoterminowe w i-tej spółce, K_i – zadłużenie krótkoterminowe w i-tej spółce, k – liczba spółek, w których Województwo w okresie objętym kontrolą było podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy/udziałowców spółki, p_i – udział Województwa w kapitale całkowitym i-tej spółki.

³⁸ $\frac{\text{Zadłużenie Województwa} + \sum_{i=1}^k D_i \cdot p_i + \sum_{i=1}^k K_i \cdot p_i}{\text{Zadłużenie Województwa}}$, gdzie D_i – zadłużenie długoterminowe w i-tej spółce, K_i – zadłużenie krótkoterminowe w i-tej spółce, k – liczba spółek, w których Województwo w okresie objętym kontrolą było podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym udział największy lub równy największemu spośród akcjonariuszy/udziałowców spółki, p_i – udział Województwa w kapitale całkowitym i-tej spółki.

³⁹ Dług publiczny sektora instytucji rządowych i samorządowych wg europejskiego systemu rachunków narodowych ESA 95.

- 1) ARP S.A. pełniła funkcje Instytucji Pośredniczącej II stopnia do wdrażania zadań realizowanych w ramach Osi Priorytetowej 1 „Rozwój i Innowacje w MŚP” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa na lata 2007-2013, oraz pełniła rolę regionalnej instytucji finansującej na terenie Województwa. W związku z tym działalność Spółki w badanym okresie polegała m.in. na przeprowadzaniu naboru wniosków o dofinansowanie, dokonywaniu wyboru projektów, zawieraniu umów o dofinansowanie, przeprowadzaniu kontroli projektów w miejscu ich realizacji, weryfikacji wniosków o płatność oraz przekazywaniu płatności. ARP S.A. w latach 2009-2013 była również jedynym udziałowcem w spółce Grupa Zarządzająca Pomerania S.A., zajmującej się wynajmem i zarządzaniem nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, a także jednym z udziałowców w spółce Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze S.A. Ponadto w ramach Funduszu Kapitałowego ARP S.A. posiadała udziały w 37 spółkach, których podstawowy przedmiot działalności obejmował m.in. produkcję instrumentów optycznych i sprzętu fotograficznego, działalność związaną z oprogramowaniem, produkcję komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych, produkcję łodzi wycieczkowych i sportowych;
- 2) PARR S.A. w latach 2009-2013 realizowała projekt budowy i wyposażenia Słupskiego Inkubatora Technologicznego⁴⁰ oraz projekt budowy Parku Wodnego Centrum Rekreacji, Sportu i Rehabilitacji w Słupsku. Spółka prowadziła także działalność komercyjną w zakresie szkolnictwa wyższego – była jedynym udziałowcem niepublicznej Wyższej Hanzeatyckiej Szkoły Zarządzania w Słupsku;
- 3) PRFKP Sp. z o.o. prowadziła działalność polegającą na udzielaniu poręczeń kredytów i pożyczek na działalność gospodarczą;
- 4) PFP Sp. z o.o. udzielała pożyczek mikro i małym przedsiębiorcom;
- 5) INVENO Sp. z o.o. realizowała działania, których celem było utworzenie funduszu kapitałowego wysokiego ryzyka, finansującego innowacyjne przedsięwzięcia gospodarcze w małych i średnich przedsiębiorstwach. Ponadto, w latach 2010-2011 Spółka prowadziła działalność komercyjną polegającą na sporządzaniu biznesplanów na zlecenie.

W badanym okresie Zarząd Województwa nie podejmował działań zmierzających do dostosowania działalności powyższych spółek do ograniczeń wynikających z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa.

Z wyjaśnień zastępcy dyrektora DRG wynikało m.in., że:

- ARP S.A. i PARR S.A. prowadziły działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych, nie miały charakteru zarobkowego, a ich działalność ściśle związana była z realizacją Strategii Rozwoju Województwa;
- PFP Sp. z o.o. i PRFKP Sp. z o.o. działały w sferze użyteczności publicznej, gdyż nie miały charakteru zarobkowego, a ich działalność była ściśle związana z realizacją celu strategii Województwa, określonego w art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa, tj. pobudzanie aktywności gospodarczej;
- INVENO Sp. z o.o. działała poza sferą użyteczności publicznej i wykonywała czynności promocyjne, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 194-735, 1176-1180, 1189-1196, 1277-1282)

⁴⁰ W ramach oferty Słupskiego Inkubatora Technologicznego będzie możliwość najmu powierzchni biurowej jak i produkcyjnej, korzystania z centrum konferencyjno-szkoleniowego, laboratorium komputerowego oraz audytorium.

NIK nie podziela argumentacji zastępcy dyrektora DRG o zgodności działalności ww. spółek z obowiązującymi przepisami, ponieważ analiza postanowień umów i sprawozdań z działalności w badanych latach powyższych spółek wskazuje, że przynajmniej część z wykonywanych przez nie zadań nie miała charakteru użyteczności publicznej, której celem było bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Działalność spółek w wyżej opisanym zakresie nie polegała również na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, tj. czynności, jakie może wykonywać spółka z udziałem samorządu województwa. Nie da się bowiem zakwalifikować ww. działań jako czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych, a także działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2006 r. (sygn. akt II OSK 288/06) działalność obejmująca udzielanie pożyczek i kredytów nie wykazuje cech działalności o charakterze użyteczności publicznej. Tego rodzaju działalności nie można uznać za formę realizacji zadań mających na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Są one bowiem w istocie ograniczone do stosunkowo niewielkiego kręgu podmiotów (przedsiębiorców działających na terenie Województwa), a ponadto nie służą realizacji niezaspokojonych elementarnych potrzeb ogółu ludności. Argumentacja ta odnosi się także do działalności polegającej na udzielaniu poręczeń. Ponadto, aktywność polegająca na udzielaniu pożyczek pieniężnych, poręczeń oraz działalności w roli regionalnej instytucji finansującej wykracza poza czynności spółek z udziałem samorządu województwa, określone w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Nie jest to bowiem działalność promocyjna, edukacyjna lub wydawnicza w rozumieniu ww. przepisu.

Dostrzegając, że aktywność ww. spółek wspomaga rozwój Województwa, zdaniem NIK uczestnictwo kapitałowe w tych spółkach, które prowadzą wskazaną wyżej działalność, nie znajduje wystarczającego oparcia w przepisach ustaw: o samorządzie województwa i o gospodarce komunalnej.

Niektóre rodzaje działalności spółek ARP S.A. i PARR S.A., wyszczególnione w ich aktach założycielskich – choć faktycznie niewykonywane w badanym okresie – wykraczały poza zakres określony w art. 13 ustawy o samorządzie województwa.

W przedmiocie działalności określonym w statucie ARP S.A. wykazano m.in. pozostałą finansową działalność usługową, gdzie indziej niesklasyfikowaną (PKD 64.99.Z), pozostałą działalność wspomagającą usługi finansowe, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych (PKD 66.19.Z), pośrednictwo w sprzedaży czasu i miejsca na cele reklamowe w: radio i telewizji, mediach drukowanych, mediach elektronicznych, pozostałych mediach (odpowiednio PKD: od 73.12.A do 73.12.D), hotele i podobne obiekty zakwaterowania (PKD 55.10.Z).

W statucie PARR S.A. jako przedmiot działalności wskazano m.in. uprawy rolne, chów i hodowla zwierząt, łowiectwo, włączając działalność usługową (PKD 01), wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych (PKD 35), roboty związane z budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej (PKD 42), roboty budowlane specjalistyczne (PKD 43), handel hurtowy, z wyłączeniem handlu pojazdami samochodowymi (PKD 46), handel detaliczny, z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi (PKD 47), transport lądowy oraz transport rurociągowy (PKD 49), magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport (PKD 52), hotele i podobne obiekty zakwaterowania (PKD 55.10.Z), obiekty noclegowe turystyczne

Uwagi dotyczące
badanej działalności

i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania (PKD 55.20.Z), pozostałe zakwaterowanie (PKD 55.90.Z), restauracje i inne placówki gastronomiczne (PKD 56.10.A), pozostałą usługową działalność gastronomiczną (PKD 56.29.Z), przygotowywanie i podawanie napojów (PKD 56.30.Z), telekomunikacja (PKD 61), działalność związaną z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązaną (PKD 62), pośrednictwo w obrocie nieruchomościami (PKD 68.31.Z), zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie (PKD 68.32.Z), działalność prawnicza (PKD 69.10.Z), działalność rachunkowo-księgową, doradztwo podatkowe (PKD 69.20.Z), działalność agencji informacyjnych (PKD 63.91.Z), leasing finansowy (PKD 64.91.Z), badania i analizy związane z jakością żywności (PKD 71.20.A).

(dowód: akta kontroli str. 194-383)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴¹, działalność w powyższym obszarze.

2. Gospodarowanie majątkiem Województwa oddanego do dyspozycji spółek

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009-2014 (do dnia 30 czerwca) wobec spółek ze swoim udziałem Województwo zastosowało następujące mechanizmy wsparcia: aporty, podwyższenie kapitału zakładowego, nieodpłatne użyczenia nieruchomości oraz dotacje celowe z budżetu Województwa.

Łączna wartość wszystkich rodzajów transferów i świadczeń w latach 2009-2014 (do 30 czerwca) wyniosła odpowiednio: 76.323 tys. zł⁴², 94.935 tys. zł⁴³, 79.615 tys. zł⁴⁴, 210.548 tys. zł⁴⁵, 954.982 tys. zł⁴⁶ i 141.755 tys. zł⁴⁷, co stanowiło odpowiednio 3,09%, 3,46%, 2,59%, 6,1%, 22,12% wartości całego majątku Województwa (tj. aktywów ogółem według danych zawartych w bilansie jednostki).

(dowód: akta kontroli str. 1097-1117, 1181-1188, 1230-1233, 1242-1268)

Ponadto Województwo zawarło dwie umowy wsparcia:

- pomiędzy PKM S.A. oraz Bankiem Gospodarstwa Krajowego (na podstawie uchwały nr 511/248/13 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 21 maja 2013 r. ze zm.) dotyczącą zobowiązania finansowego mieszczącego się w kwocie objęcia w latach 2012-2026 akcji w kapitale zakładowym na łączną kwotę 159.660 tys. zł;
- pomiędzy Międzynarodowymi Targami Gdańskimi S.A oraz Nordea Bank Polska S.A. (na podstawie uchwały nr 1449/202/2012 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 11 grudnia 2012 r.) dotyczącą zobowiązania finansowego mieszczącego się w kwocie objęcia w latach 2013-2023 akcji w kapitale zakładowym na łączną kwotę 12.300 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1097-1103, 1277-1282)

Województwo w latach 2012-2014 przejęło zobowiązania podmiotów leczniczych (przed dniem ich przekształcenia w spółki prawa handlowego) i spłaciło je w łącznej kwocie 103.121 tys. zł⁴⁸, zgodnie z art. 72 ustawy o działalności leczniczej. Jak

⁴¹ Podobnie jak przy ocenie ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴² 9.950 tys. zł – podwyższenie kapitału zakładowego, 66.373 tys. zł – dotacje celowe z budżetu Województwa.

⁴³ 19.770 tys. zł – podwyższenie kapitału zakładowego, 10.680 tys. zł – aporty, 64.485 tys. zł – dotacje celowe z budżetu Województwa.

⁴⁴ 16.320 tys. zł – podwyższenie kapitału zakładowego, 63.295 tys. zł – dotacje celowe z budżetu Województwa.

⁴⁵ 30.270 tys. zł – podwyższenie kapitału zakładowego, 104.848 tys. zł – aporty, 75.430 tys. zł – dotacje celowe z budżetu Województwa.

⁴⁶ 62.047 tys. zł – podwyższenie kapitału zakładowego, 820.670 tys. zł – aporty, 72.265 tys. zł – dotacje celowe z budżetu Województwa.

⁴⁷ 102.781 tys. zł – podwyższenie kapitału zakładowego, 38.974 tys. zł – dotacje celowe z budżetu Województwa.

⁴⁸ W 2012 r. – 31.056 tys. zł, w 2013 r. – 53.226 tys. zł i w 2014 r. (do 30 czerwca) – 18.839 tys. zł.

podano w uzasadnieniu do stosownych uchwał Zarządu Województwa, przejęcie przez Samorząd zobowiązań w znacznym stopniu miało poprawić sytuację finansową spółek, a zyski SPZOZ, które do tej pory przeznaczane były na spłatę zobowiązań, miały zostać przeznaczone na cele inwestycyjne spółek – remonty i adaptacje nowych pomieszczeń. W rezultacie miało to spowodować rozszerzenie zakresu świadczeń zdrowotnych udzielanych przez spółki.

W związku z przekształceniem SPZOZ w spółki prawa handlowego, Województwo otrzymało dotację celową z budżetu państwa w łącznej wysokości 71.887 tys. zł⁴⁹, przeznaczoną m.in. na spłatę zobowiązań przejętych przez Województwo na podstawie art. 72 ustawy o działalności leczniczej, odsetek od tych zobowiązań oraz poniesionych kosztów przekształcenia (w szczególności wyceny nieruchomości, kosztów aktu notarialnego).

(dowód: akta kontroli str. 1061-1062, 1221-1229, 1242-1268)

W badanym okresie nie poniesiono innych kosztów związanych z zasilaniem spółek.

(dowód: akta kontroli str. 1230-1233, 1242-1247)

Wszystkie decyzje o rozporządzaniu majątkiem i świadczeniach na rzecz spółek z udziałem Województwa były zgodne z budżetem Województwa na lata 2009-2014 i wieloletnimi planami finansowymi. Mienie Województwa przekazywane było spółkom w celu realizacji powierzonych im zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1117)

Zastępca dyrektora DRG wyjaśnił, że:

- każdorazowe dokapitalizowanie spółek w latach 2009-2014 było oparte na przeprowadzonych analizach dotyczących ewentualności wystąpienia pomocy publicznej, z których wynikało, że nie występowały przesłanki świadczące o takiej pomocy;
- w zakresie możliwości wystąpienia pomocy publicznej przy zawieraniu umów użyczenia przez Województwo ze spółką PKM S.A., opierano się na analizie prawnej z 2 kwietnia 2010 r., w świetle której realizacja całej inwestycji w obranym przez Województwo wariantie wyklucza możliwość wystąpienia pomocy publicznej;
- w Urzędzie w badanym okresie nie opracowano żadnego programu pomocowego dedykowanego spółkom z udziałem Województwa, w tym przewidującego udzielenie pomocy indywidualnej na restrukturyzację, o których mowa w art. 12 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵⁰ (w związku z powyższym nie zwracano się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z wnioskiem o wydanie opinii, o której mowa w ww. przepisie);
- w przypadku gdy spółki były beneficjentami programów europejskich na poziomie regionalnych lub centralnych programów operacyjnych, w stosunku do ich działań obowiązywały programy pomocowe wynikające z założeń poszczególnych programów operacyjnych, nie były one jednak przygotowywane przez Urząd.

Dyrektor DZ wyjaśniła, że:

- analizy (w tym test prywatnego inwestora) wskazujące na brak wystąpienia pomocy publicznej w związku z dokapitalizowaniem spółek powstałych z przekształcenia SPZOZ wykonywane były przez zarządy spółek oraz merytorycznych pracowników Urzędu;

⁴⁹ W 2012 r. – 26.090 tys. zł, w 2013 r. – 26.824 tys. zł i w 2014 r. (do 30 czerwca) – 18.973 tys. zł.

⁵⁰ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.).

- ustawodawca przyjął założenie, iż SPZOZ przekształcone w spółki prawa handlowego będą udzielały świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych, zaś innych świadczeń jedynie incydentalnie, w związku z czym nie zachodzi prawdopodobieństwo naruszenia zasad konkurencji.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1188, 1197-1211, 1234-1239, 1277-1282)

2.2. W badanym okresie w Urzędzie nie opracowano regulacji dotyczących kontroli w zakresie prawidłowego wykorzystania przez spółki przekazanego im majątku.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG organy stanowiące i wykonawcze Województwa stały na stanowisku, że dla realizowania polityki właścicielskiej wobec spółek z udziałem Województwa wystarczające są regulacje zawarte w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

W spółkach z udziałem Województwa działały rady nadzorcze, których członkami były m.in. osoby reprezentujące Województwo, a w DRG działał Referat Nadzoru Właścicielskiego, do zadań którego należało m.in. prowadzenie wszelkich działań kontrolnych, nadzorczych oraz pomocniczych przy wykonywaniu praw z udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem Województwa. Rezultaty prowadzonych działań były okresowo raportowane Zarządowi Województwa (jako organowi odpowiedzialnemu za gospodarowanie mieniem Województwa).

Dodatkowym źródłem informacji o działalności spółek były karty informacyjne, przedkładane dwa razy do roku przez członków rad nadzorczych spółek, prezentujące podstawowe dane i wnioski dotyczące funkcjonowania spółek.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1175)

Dyrektor DZ wyjaśniła, że nad szczegółowym dokumentem zawierającym wewnętrzne regulacje w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami powstałymi z przekształcenia SPZOZ trwają aktualnie prace. Ponadto w trakcie udoskonalania jest aplikacja MyHospital, zawierająca analizy zarządcze dla Województwa, w której planuje się na bieżąco aktualizować raporty z wykorzystania składników majątków przez spółki.

Zgodnie z aktami założycielskimi spółek powstałych z przekształconych SPZOZ, rady nadzorcze pełniły nadzór nad działalnością spółek także i w zakresie kontrolowania wykorzystania przez spółki otrzymanych składników majątku Województwa, a także określono kwotowo, do jakiej wartości aktywów trwałych, ich obciążenie, zbycie, nabycie, oddanie do odpłatnego lub nieodpłatnego korzystania, leasingu, wymaga zgody rad nadzorczych oraz jakie sprawy dotyczące majątku spółki wymagają uchwał zgromadzenia wspólników.

(dowód: akta kontroli str. 1221-1226)

Otrzymane w latach 2009-2014 (do 30 czerwca) składniki majątku Województwa, jak wynika ze sprawozdań i informacji z działalności spółek, spółki wykorzystywały zgodnie z celami określonymi w uchwałach Zarządu lub Sejmiku Województwa.

W badanym okresie Województwo wniosło aporty rzeczowe o łącznej wartości 936.198,0 tys. zł do 11 spółek. Przedmiotem aportów były: w jednym przypadku - nieruchomości zlokalizowane w Gdańsku przy ul. Ławniczej i Mieszczkańskiej⁵¹, w dziewięciu przypadkach – nieruchomości, na których szpitale prowadziły swoją

⁵¹ Nieruchomość o wartości 10.680,0 tys. zł została wniesiona aportem do ARP S.A. na podstawie uchwały nr 1202/XLIX/10 Sejmiku Województwa z dnia 28 czerwca 2010 r.

działalność⁵² oraz w jednym przypadku – wartości niematerialne i prawne (know-how)⁵³. Celem wniesionych aportów było odpowiednio:

- łączne zagospodarowanie wraz z nieruchomościami (kamienicami) zlokalizowanymi przy ul. Długi Targ 1-10, będącymi własnością ARP S.A., co miało zwiększyć szansę na efektywną sprzedaż całego kompleksu nieruchomości ograniczonej ulicami Długi Targ – Mieszczańska – Ławnicza i pozyskanie środków na skonstruowanie trwałego mechanizmu finansującego przez spółkę przedsięwzięcia takie jak Centrum Obsługi Inwestora, Pomorskie Obserwatorium Gospodarcze, czy System Promocji i Informacji Gospodarczej Województwa;
- zabezpieczenie stabilności finansowej spółek powstałych z przekształcenia podmiotów leczniczych i umożliwienie ich dalszego rozwoju;
- właściwa i terminowa realizacja projektu przez PKM S.A.

W wyniku kontroli ustalono m.in. że ARP S.A. rozpoczęła postępowanie przetargowe zbycia ww. kompleksu nieruchomości we wrześniu 2010 r., do dnia zakończenia kontroli nie podpisano umowy sprzedaży. Pozostałe aporty rzeczowe spółki wykorzystywały zgodnie z celami określonymi w uchwałach Sejmiku Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 194-796, 1108-1117)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym obszarze.

3. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółkę

Opis stanu faktycznego

Do badania wybrano jedno przedsięwzięcie pn. Pomorska Kolej Metropolitalna – Etap I – rewitalizacja Kolei Kokoszkowskiej” (dalej: „Projekt”), do realizacji którego powołano PKM S.A.

Projekt polegał na budowie linii kolejowej od stacji Gdańsk-Wrzeszcz przez Port Lotniczy im. Lecha Wałęsy w Gdańsku do włączenia się w linię nr 201 Gdynia – Kościerzyna (długość linii ok. 20 km).

Projekt zakładał wyprowadzenie linii kolejowej Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (dalej: „linia PKM”) ze stacji Gdańsk-Wrzeszcz z układu dalekobieżnego, jako nową dwutorową linię kolejową, aż do włączenia w linię kolejową nr 201. Założono wykorzystanie istniejących budowli ziemnych dawnej kolei Gdańsk-Wrzeszcz – Kokoszki do miejsca przecięcia z Obwodnicą Trójmiasta (stacja Gdańsk-Kiełpinek). Od rejonu przecięcia linii z Obwodnicą Trójmiasta do Portu Lotniczego im. Lecha Wałęsy (estakada przy budynku dworca lotniczego) przebieg linii był wytyczony po całkowicie nowej trasie.

Założono, że powstanie całkowicie nowy dwutorowy odcinek linii stanowiący połączenie Portu Lotniczego im. Lecha Wałęsy bezpośrednio z linią nr 201, a następnie wykorzystanie istniejącego odcinka linii 201 przez Gdańsk-Osowę do Gdyni Głównej. Projekt przewidywał uzupełnienie drugiego toru na odcinku na południe od stacji Gdańsk-Osowa, a ponadto budowę jednotorowej łącznicy w rejonie Rębiechowa umożliwiającej przejazd z kierunku Gdańska w kierunku Kościerzyny i Kartuz przez odcinek linii 201. Przewidywano jazdę pociągów w trakcji spalinowej, jednak z możliwością elektryfikacji linii PKM oraz z możliwością, na odcinku od węzła Wita Stwosza do węzła Rakoczego, poszerzenia nasypu i budowy równoległej (do linii PKM – po wschodniej stronie) linii tramwajowej.

⁵² Nieruchomości o łącznej wartości 923.709,0 tys. zł zostały wniesione do spółek powstałych z przekształcenia SPZOZ-ów.

⁵³ Aportu o wartości 1.809,0 tys. zł do PKM S.A. dokonano na podstawie uchwały nr 467/XXI/12 Sejmiku Województwa z dnia 24 września 2012 r.

Realizowany wariant przebiegu linii PKM został zarekomendowany przez Zarząd Województwa w dniu 13 stycznia 2011 r.

Projekt zakładał modernizację dawnej linii Kokoszkowskiej i budowę od podstaw nowej linii kolejowej na terenie trzech powiatów wraz z niezbędną infrastrukturą. Inwestycja obejmowała zaprojektowanie i budowę dwutorowej linii kolejowej wraz z systemami telematycznymi i pełną infrastrukturą budowlaną systemu odwodnienia, wiaduktów kolejowych i drogowych, przejść pod torami, kładek dla pieszych, ekranów akustycznych, murów oporowych, przebudowę dróg i chodników, sieci uzbrojenia, usunięcia kolizji infrastruktury podziemnej oraz wykonanie nasadzeń zieleni.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG, według stanu na dzień 15 lipca 2014 r. całkowity koszt realizacji przedsięwzięcia miał wynieść 1.120,1 mln zł brutto (929,3 mln zł netto), a źródłami finansowania miały być środki z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, obligacje (finansowanie dłużne) i kapitał własny PKM S.A.

Do 31 maja 2014 r. PKM S.A. na realizację Projektu poniosła koszty w wysokości 465,28 mln netto ogółem. Województwo w latach 2008-2014 poniosło łączne wydatki związane z linią PKM w kwocie 5,2 mln zł⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1196)

Realizacja Projektu, jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG, została podjęta wraz z powołaniem PKM S.A., natomiast działania Urzędu polegały przede wszystkim na wyłonieniu optymalnej formuły realizacyjnej przedsięwzięcia.

Przed rozpoczęciem Projektu, Zarząd Województwa zlecił wykonanie studium wykonalności, obejmujące m.in. analizy ekonomiczne i finansowe oraz ocenę ryzyka, dotyczące celowości Projektu. Analizę tę przeprowadzono w 2009 r. dla różnych modeli inwestycji, tj. inwestor jako zarządca infrastruktury, inwestor jako operator przewozów, inwestor jako operator przewozów będący zarządcą infrastruktury oraz inwestor jako operator przewozów będący zarządcą infrastruktury z wykorzystaniem kredytu. Każdy z zaproponowanych modeli został podzielony na cztery warianty – w zależności od sposobu obsługi połączenia na trasie (linia tramwajowa, linia kolejowa z trakcją spalinową lub elektryczną, oddzielnie lub połączone w różnych kombinacjach).

W ramach analizy efektywności ekonomicznej określone zostały następujące wskaźniki: ekonomiczna zdyskontowana wartość netto (ENPV), ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu (ERR) oraz wskaźnik korzyści/koszty (B/C Ratio). Przeprowadzone obliczenia potwierdzały opłacalność ekonomiczną analizowanych wariantów przedsięwzięcia, o czym świadczy: poziom ekonomicznej wewnętrznej stopy zwrotu wyższy niż przyjęta stopa dyskontowa⁵⁵, dodatnie wartości ekonomicznej zaktualizowanej wartości netto oraz wartości (powyżej jedności) wskaźnika B/C Ratio.

W ramach analizy efektywności finansowej obliczono następujące wskaźniki: finansową zaktualizowaną wartość netto (FNPV), finansową wewnętrzną stopę zwrotu (FRR), B/C Ratio. Powyższe wskaźniki obliczone zostały w dwóch ujęciach:

- bez uwzględnienia źródeł finansowania inwestycji, tj. od całości nakładów inwestycyjnych (finansowa zdyskontowana wartość netto inwestycji – FNPV/C, finansowa wewnętrzna stopa zwrotu z inwestycji – FRR/C);

⁵⁴ Koszty te pokryte zostały ze środków własnych Województwa oraz z uzyskanych przez Województwo od miast Gdańsk i Gdynia dotacji celowych w łącznej kwocie 3,2 mln zł.

⁵⁵ Przyjęta stopa dyskontowa wynosiła 5%.

- z uwzględnieniem źródeł finansowania inwestycji, tj. od zainwestowanego przez inwestora kapitału, z pominięciem grantu Unii Europejskiej (finansowa zdyskontowana wartość netto kapitału – FNPV/K, finansowa wewnętrzna stopa zwrotu z kapitału – FRR/K).

Biorąc pod uwagę wartość wskaźników efektywności finansowej stwierdzono, że:

- ocena efektywności finansowej od całości nakładów inwestycyjnych, a więc bez uwzględnienia źródeł finansowania, dla analizowanych wariantów przedsięwzięcia była nieefektywna finansowo, o czym świadczyła wartość wskaźników finansowej wewnętrznej stopy zwrotu z inwestycji (FRR/C) niższe niż przyjęta stopa dyskontowa, ujemne wartości finansowej zdyskontowanej wartości netto inwestycji (FNPV/C) oraz wartości wskaźnika B/C Ratio poniżej jedności;
- ocena efektywności finansowej kapitału, określona z pominięciem grantu Unii Europejskiej, wykazała nieefektywność finansową inwestycji;
- z analizy wrażliwości efektywności na zmiany kluczowych strumieni pieniężnych (nakładów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych oraz przychodów z tytułu udostępnienia linii dla przewozów pasażerskich) wynikało, że efektywność ta (wskaźnik FNPV/C) była bardzo wrażliwa na zmianę strumienia nakładów inwestycyjnych, zaś mniejsza była wrażliwość efektywności finansowej analizowanej opcji modernizacji na zmianę strumieni przychodów i kosztów bezpośrednich;
- projekt był trwały finansowo;
- wariant zakładający wyprowadzenie linii PKM ze stacji Gdańsk-Wrzeszcz z układu dalekobieżnego jako nową dwutorową linię kolejową, aż do włączenia w linię kolejową nr 201 charakteryzował się najwyższym poziomem efektywności mierzonej wskaźnikiem zaktualizowanej wartości bieżącej netto (ENVP) oraz najwyższą wartością oczekiwanej wartości bieżącej netto.

(dowód: akta kontroli str. 1163-1180)

W pierwszym roku działalności⁵⁶ PKM S.A. przejęła od Departamentu Koordynacji Projektów Urzędu wykonaną uprzednio dokumentację Projektu oraz przejęła nadzór nad wdrożonymi przez Urząd zamówieniami na prace przedprojektowe: koncepcję programowo–przestrzenną, studium wykonalności oraz nad raportem z oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko.

Do czasu powstania PKM S.A. działania Urzędu obejmowały m.in. koordynację działań interesariuszy projektu i potencjalnych beneficjentów, w szczególności rozpoznania możliwości technicznych i innych dla wypracowania wizji przedsięwzięcia, promocję projektu oraz zlecenie ekspertyzy saperskiej części terenów potencjalnej budowy linii kolejowej.

PKM S.A. przejęła też bezpośredni nadzór nad pracą Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Gdańsku – przygotowującego mapy do celów projektowych i materiały do decyzji podziałowych i lokalizacyjnych oraz nad pracą Muzeum Archeologicznego w Gdańsku – prowadzącego badania archeologiczne terenów pod inwestycję linii PKM.

W pierwszym roku sprawozdawczym zostały zakończone prace przedprojektowe dla Projektu (rozpoczęte w 2010 r.), w tym: analiza marketingowa dla przedsięwzięcia, ocena wpływu inwestycji na środowisko, analiza techniczna realizacji linii kolejowej, analiza wielokryterialna wariantów przebiegu linii kolejowej – zakończona wyborem

⁵⁶ Pierwszy rok obrotowy w PKM S.A. obejmował okres od 11 czerwca 2010 r. do 30 czerwca 2011 r., drugi – od 1 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2012 r., trzeci i następne pokrywały się z rokiem kalendarzowym.

wariantu, koncepcja programowo-przestrzenna dla wybranego wariantu realizacji, inwentaryzacja dendrologiczna drzewostanu w pasie inwestycji, analiza ekonomiczna kosztów i korzyści wraz z analizą modelu finansowego projektu, mapy do celów projektowych wraz z modelem 3D, mapy do celów podziałowych wraz z dokumentacją niezbędną do decyzji lokalizacyjnej EURO.

Zarząd PKM S.A. przeprowadził również akcję informacji społecznej, skierowanej do lokalnych społeczności miasta Gdańska i gmin sąsiednich, będących w sferze oddziaływania inwestycji, w celu wyjaśnienia wszelkich uwarunkowań środowiskowych oraz terenowo-prawnych budowy linii kolejowej, a także zebranie wniosków oraz ocen społecznych dotyczących proponowanych rozwiązań przestrzennych i technicznych przedsięwzięcia.

PKM S.A. w pierwszym roku działalności realizowała proces przygotowania zadania inwestycyjnego w zakresie terenowo-prawnym i dokumentacyjnym.

Na podstawie otrzymanych raportów wyników z wykonanych analiz przystąpiono do fazy projektowania technicznego – wykonania projektu budowlanego (przez Transprojekt Gdańsk Sp. z o.o., wyłoniony w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego). Równolegle przeprowadzony konkurs architektoniczny na projekt koncepcyjny przystanków na linii PKM pozwolił na wybór jednolitej dla całej linii PKM formy architektonicznej przystanku (rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło w lipcu 2011 r.).

PKM S.A. zleciła i nadzorowała roboty w zakresie przygotowania placu budowy: przecinkę zieleni w planowanym pasie kolejowym, oczyszczenie terenu z niebezpiecznych pozostałości wojennych (prace saperskie), co umożliwiło ukończenie w terminie pomiarów geodezyjnych oraz kontynuację badań archeologicznych obszaru pasa inwestycyjnego linii PKM.

(dowód: akta kontroli str. 736-796)

Uchwałą z dnia 16 sierpnia 2010 r.⁵⁷ Zarząd PKM S.A. przyjął wieloletni program finansowy Projektu, zgodnie z którym koszt szacowany inwestycji wynosił 710 mln zł netto.

Zakres rzeczowy planowanej inwestycji obejmował budowę odcinka zelektryfikowanej linii kolejowej od stacji Gdańsk-Wrzeszcz (na linii E 65) do włączenia w linię 201 (okolice Rębiechowa).

Zgodnie z przyjętym harmonogramem Projektu termin jego zakończenia określono na I kwartał 2015 r. Jednocześnie określono, że pełna i precyzyjna identyfikacja przyszłych wydarzeń nie jest możliwa, stąd należy przyjąć jako pewne ryzyko pojawienia się problemów wpływających na czas i koszt projektu.

(dowód: akta kontroli str. 736-796)

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG, zgodnie z przedkładanymi Zarządowi Województwa raportami miesięcznym z realizacji umowy nr 110/PKM/2013, Projekt realizowany był zgodnie z planem przyjętym w studium wykonalności oraz planem finansowym, określonym we wniosku o dofinansowanie (uzgodnionym z Komisją Europejską).

(dowód: akta kontroli str. 1165-1175)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym obszarze.

Ocena cząstkowa

⁵⁷ Uchwała nr 2/8//2010 w sprawie przyjęcia planu finansowego Pomorskiej Kolei Metropolitalnej S.A. w organizacji z siedzibą w Gdańsku na rok 2010.

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

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą w Urzędzie nie opracowano regulacji dotyczących monitoringu zadań publicznych i oceny efektywności ich wykonywania przez spółki komunalne.

Jak wyjaśnił zastępca dyrektora DRG:

- organy stanowiące i wykonawcze Województwa stały na stanowisku, że dla realizowania polityki właścicielskiej wobec spółek z udziałem Województwa wystarczające były regulacje zawarte w powszechnie obowiązujących przepisach prawa;
- w spółkach z udziałem Województwa działały rady nadzorcze, których członkami były m.in. osoby reprezentujące Województwo;
- w DRG działała wyspecjalizowana komórka – Referat Nadzoru Właścicielskiego, do której zadań należało m.in. prowadzenie wszelkich działań kontrolnych, nadzorczych oraz pomocniczych przy wykonywaniu praw z udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem Województwa;
- dodatkowym źródłem informacji o działalności spółek były karty informacyjne, przedkładane dwa razy do roku przez członków rad nadzorczych spółek, prezentujące podstawowe dane i wnioski dotyczące funkcjonowania spółek.

(dowód: akta kontroli str. 1165-1175)

W odniesieniu do przedsięwzięcia budowy linii PKM, zastępca dyrektora DRG wyjaśnił, że:

- na podstawie obowiązującego w Urzędzie regulaminu organizacyjnego, monitorowanie i ocena wykonywania przedsięwzięcia w zakresie nadzoru właścicielskiego prowadzone były przez DRG;
- monitorowanie realizacji infrastrukturalnego projektu linii PKM leżało w kompetencji Departamentu Infrastruktury Urzędu;
- Zarząd PKM S.A. składał Zarządowi Województwa oraz ww. Departamentom comiesięczne raporty z realizacji projektu, zawierające raport inżyniera kontraktu, plan asortymentowo-finansowy, harmonogram asortymentowy, stan realizacji finansowej projektu, plan i realizację robót budowlanych, stan wykorzystania środków POIiŚ, harmonogram przygotowania eksploatacji, oświadczenie Zarządu dotyczące wystąpienia zdarzeń w zakresie realizacji umowy emisji obligacji oraz informacje na temat zagrożeń;
- powyższy raport poddawany był weryfikacji przez pracowników ww. departamentów i prezentowany w cyklach miesięcznych na posiedzeniach Zarządu Województwa, gdzie Zarząd PKM S.A. przedstawiał poziom zaawansowania realizacji projektu;
- co tydzień w Urzędzie organizowane były spotkania robocze dotyczące przebiegu realizacji projektu, z udziałem członka Zarządu Województwa, dyrektorów ww. Departamentów oraz Zarządu PKM S.A.;
- stały nadzór nad Spółką oraz realizacją projektu sprawuje Rada Nadzorcza;
- w Urzędzie nie opracowano mierników jakości świadczonych usług publicznych i efektywności wykonywania zadań przez spółki, w których Województwo było zaangażowane kapitałowo z uwagi na prawidłowe funkcjonowanie dotychczas stosowanych mechanizmów kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1163-1180, 1212-1218, 1277-1282)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym obszarze.

IV. Wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, wnosi o:

- podjęcie działań mających na celu dostosowanie zakresu działalności spółek, w których udziały i akcje posiada Województwo, do ograniczeń wynikających z art. 13 ustawy o samorządzie województwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia 24 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Milena Szymańska
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

⁵⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.