



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-016-03/2014

N/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/019 – Wykonywanie zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Aleksander Górniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91663 z dnia 11 sierpnia 2014 r. 2. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91657 z dnia 7 sierpnia 2014 r. oraz nr 92392 z 23 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 4, 707 – 708)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, ul. Ligonía 46, 40–037 Katowice ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego ² .

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę fakt, iż w okresie objętym kontrolą Województwo Śląskie obejmowało udziały i akcje w spółkach, których działalność odpowiadała kompetencjom samorządu m. in. w zakresie realizacji zadań publicznych związanych z regionalnymi przewozami pasażerskimi, działalności leczniczej oraz działalności w zakresie sportu i kultury fizycznej. Transfery majątku do spółek, a w szczególności aporty rzeczowe, odpowiadały prowadzonej działalności statutowej.

Działaniom samorządu województwa, polegającym na tworzeniu spółek komunalnych, obejmowaniu w nich kolejnych akcji/udziałów oraz wnoszeniu do nich mienia nie towarzyszyły jednak wyliczenia kosztów i korzyści tych działań. Brak było również udokumentowanej analizy weryfikacji faktycznych potrzeb w zakresie dalszego zasilania kapitałowego tych podmiotów. Tym samym działania poprzedzające decyzje Samorządu w powyższym zakresie nie spełniały kryterium rzetelności.

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² W okresie objętym kontrolą obowiązki kierownika Urzędu wykonywali: Bogusław Śmigielski od 12 stycznia 2008 r. do 2 grudnia 2010 r., Adam Matusiewicz od 2 grudnia 2010 r. do 21 stycznia 2013 r., Mirosław Sekuła od 21 stycznia 2013 r. do 1 grudnia 2014 r.

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

Stwierdzone dalsze nieprawidłowości w szczególności dotyczyły:

- prowadzenia przez spółkę Fundusz Górnośląski S.A. działalności wykraczającej poza zakres dopuszczony zapisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*⁴,
- nieskutecznego nadzoru dotyczącego przestrzegania ograniczeń wynikających z odrębnych przepisów prawa przez osoby powołane do organów Funduszu Górnośląskiego S.A.,
- błędnego ujęcia w księgach rachunkowych wartości udziałów nabytych w Szpitalu Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o. według ich wartości nominalnej (tj. 1.500,0 tys. zł) w zamian za przewłaszczenie nieruchomości zabudowanej o wartości fakturowej netto 3.207,0 tys. zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na dzień 31 grudnia 2008 r. Województwo Śląskie posiadało udziały i akcje w dziewięciu spółkach prawa handlowego, a łączna wartość księgowa tych aktywów ujęta na koncie 030 wyniosła 811.575,7 tys. zł. Największe pozycje w finansowym majątku stanowiły akcje w Górnośląskim Przedsiębiorstwie Wodociągów S.A. na kwotę 480.000,0 tys. zł oraz Funduszu Górnośląskim S.A. na kwotę 122.276,8 tys. zł. Na 31 grudnia 2013 r. zaangażowanie kapitałowe obejmowało udziały lub akcje w 15 spółkach o łącznej wartości księgowej 1.008.147,1 tys. zł, a największe pozycje w księgach dotyczyły: Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów S.A. (488.393,0 tys. zł), Funduszu Górnośląskiego S.A. (wartość bez zmian) oraz Przewozów Regionalnych Sp. z o.o. (141.736,0 tys. zł). Wartość powyższych aktywów stanowiła na koniec 2008 r. 11,8 % aktywów ogółem Województwa Śląskiego, a na koniec 2013 r. 10,6%.

W informacjach o stanie mienia komunalnego oraz na stronach internetowych (BIP) prezentowano dane obejmujące wszystkie spółki, w których Województwo Śląskie posiadało akcje i udziały, a prezentowane w nich dane były zgodne ze stanem faktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 23, 655 – 659, 823 – 835)

Sporządzając bilans na koniec 2013 r. Województwo Śląskie dokonało odpisu aktualizującego wartość aktywów - całości udziałów w Przewozach Regionalnych Sp. z o.o. na kwotę 141.736,0 tys. zł oraz Kolejach Śląskich Sp. z o.o. na kwotę 59.704,5 tys. zł.⁵ Odpisu wartości udziałów w Przewozach Regionalnych Sp. z o.o. dokonano na wniosek Marszałka Województwa Śląskiego uzasadniony ujemną wartością kapitałów własnych spółki i całkowitą utratą zdolności do przynoszenia korzyści ekonomicznych. Natomiast odpisu wartości udziałów w Kolejach Śląskich dokonano na wniosek Dyrektora Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego, a jego uzasadnieniem była utrata zdolności do przynoszenia korzyści ekonomicznych („brak potencjału generowania korzyści ekonomicznych”).

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm., zwana dalej „ustawą o samorządzie województwa”.

⁵ Łączna wartość odpisów aktualizujących udziały i obciążających wynik finansowy wyniosła 201.440,5 tys. zł.

Dyrektor Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego wyjaśniła, że na ocenę wartości udziałów wpływ miały następujące okoliczności: za lata 2011 i 2012 spółka osiągnęła straty bilansowe (na dzień 31 grudnia 2012 r. wartość księgowa 1 udziału wynosiła (-) 171,08 zł przy wartości nominalnej udziału w wysokości 500,0 zł, na koniec września 2013 r. spółka wykazała stratę w wysokości 56,8 mln zł, spółka była w trakcie realizacji „programu naprawczego”, który zaczął przynosić efekty ekonomiczne, spółka kontynuowała działalność wyłącznie z wpływów bieżących przy udziale kapitału obcego przekraczającego wartość aktywów, spółka wykazywała wskaźniki rentowności, zadłużenia, płynności na poziomach znacznie odbiegających od wielkości uznawanych za bezpieczne.

(dowód: akta kontroli str. 24 – 30, 121, 247 – 248)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki funkcjonowania kilku spółek z udziałem Województwa Śląskiego o tym samym lub w istotnym stopniu pokrywającym się przedmiocie działalności, jak również nie powołano spółek, którym wyznaczono by cele do realizacji o określonym czasie. W przypadku jednej spółki - Stadion Śląski, powierzono jej zadania związane z inwestycją oraz utrzymaniem stadionu przez okres 10 lat, tj. do 2023 r., umowę w tej sprawie zawarto w grudniu 2013 r.

Spośród 15 spółek, w których Województwo Śląskie posiadało udziały na koniec 2013 r., udział dominujący (powyżej 50% kapitału) występował w dziesięciu spółkach z czego:

- cztery spółki⁶ prowadziły działalność w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych (trzy powstały w wyniku przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, a nabycia udziałów w kolejnej dokonano w celu powierzenia jej działalności zadłużonego szpitala w Tychach⁷), objęcie bądź nabycie udziałów w tych spółkach nastąpiło w okresie od sierpnia 2012 r. do listopada 2013 r.,
- zaangażowanie w cztery spółki akcyjne⁸ było wynikiem nieodpłatnego nabycia akcji tych spółek od Skarbu Państwa, które miało miejsce w okresie od czerwca 2000 r. do listopada 2007 r., (z czego akcje jednej ze spółek zostały zbyte na rzecz innej spółki akcyjnej w maju 2014 r.⁹),
- dwie jednoosobowe spółki z o.o. (Koleje Śląskie, Stadion Śląski) zawiązało Województwo Śląskie w okresie objętym kontrolą, pierwszą 8 kwietnia 2010 r., drugą – 16 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 123 – 128)

Cele działalności spółek Sejmik Województwa Śląskiego wskazał w podjętych uchwałach w dwóch przypadkach:

⁶ Megrez Sp. z o.o., Śląskie Centrum Rehabilitacyjno – Uzdrawiskowe im. dra Adama Szabesty w Rabce Zdroju Sp. z o.o., Szpital Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o., OLK Poradnie Specjalistyczne w Sosnowcu Sp. z o.o.

⁷ Spółka m. in. przejęła część pracowników i realizowała kontrakt z NFZ, natomiast przekształcenie samodzielnego publicznego zoz w spółkę wiązałoby się m. in. z wydłużeniem procedur, koniecznością przejęcia zobowiązań.

⁸ GARR SA,S.A., Fundusz Górnośląski SA,S.A., GPW SA,S.A., WPKiW SA.S.A..

⁹ Akcje w GARR SAS.A. zbyto Funduszowi Górnośląskiemu SAS.A. na mocy umowy z 15 kwietnia 2014 r.

- w odniesieniu do Kolei Śląskich Sp. z o.o. określił, że podstawowym celem było wykonywanie kolejowych przewozów pasażerskich, natomiast uzasadnieniem dla powołania tej spółki był m. in. zamiar zapewnienia „pełnego sprawowania funkcji organizatora regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich”,
- podstawowym celem spółki Stadion Śląski Sp. z o.o. była realizacja celów publicznych Województwa Śląskiego z zakresu edukacji, kultury, kultury fizycznej i sportu, w tym zadań obejmujących budowę, utrzymanie i eksploatację Stadionu Śląskiego w Chorzowie.

(dowód: akta kontroli str. 667 – 672)

Przedmiot działalności ww. spółek był zgodny z celami określonymi w uchwałach Sejmiku. W odniesieniu do spółek istniejących wcześniej, w których samorząd województwa posiadał udziały, nie były podejmowane uchwały dotyczące zmiany celów działania spółek.

W odniesieniu do pozostałych ośmiu spółek, w których Województwo Śląskie było udziałowcem lub akcjonariuszem dominującym ustalono, że zakres faktycznej działalności siedmiu z nich dotyczył zadań o charakterze publicznym określonych w art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Województwo Śląskie posiadało od września 2001 r. (do nadal) 92,95% akcji Funduszu Górnośląskiego S.A., który prowadził działalność wykraczającą w sposób niedozwolony poza sferę użyteczności publicznej. Zagadnienie to szczegółowo opisano w dalszej treści (pkt 3.) niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przedmiot działalności czterech niżej wyszczególnionych spółek, określony w ich statutach oraz ujawniony w Krajowym Rejestrze Sądowym, oprócz zadań mających charakter użyteczności publicznej zawierał dodatkowo zapisy dopuszczające prowadzenie przez te spółki działalności wykraczającej poza sferę zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zakaz prowadzenia takiej działalności przez spółki, na które województwo wywiera decydujący wpływ, określony został w art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁰ w związku z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa. Podmioty te nie mogły, poza szczególnymi przypadkami, prowadzić działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Przykładowe działalności ujęte w statutach/umowach spółek, które nie mieściły się w sferze użyteczności publicznej to:

- w statucie Stadionu Śląskiego Sp. z o.o. ujęto m. in. działalność dot. prowadzenia hoteli i podobnych obiektów zakwaterowania, restauracji i innych stałych placówek gastronomicznych, ruchomych placówek gastronomicznych, przygotowywania i dostarczania żywności dla odbiorców zewnętrznych, stosunków międzyludzkich (public relations) i komunikacji,
- w statucie WPKiW S.A. ujęto m. in. działalność dot. hoteli i podobnych obiektów zakwaterowania, obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania, restauracji i innych stałych placówek gastronomicznych,

¹⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.

ruchomych placówek gastronomicznych, zarządzania nieruchomościami wykonywanego na zlecenie, działalności rachunkowo-księgowej, doradztwa podatkowego, stosunków międzyludzkich (public relations) i komunikacji, pozostałego doradztwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania, działalności związanej z wyszukiwaniem miejsc pracy i pozyskiwaniem pracowników, działalności pośredników turystycznych,

- w statucie Megrez Sp. z o.o. przedmiot działalności obejmował m. in. pozostałe drukowanie, działalność agentów zajmujących się sprzedażą towarów różnego rodzaju,
- w statucie Kolei Śląskich Sp. z o.o. wykazano m. in. pozostałe formy udzielania kredytów, działalność rachunkowo-księgową doradztwo podatkowe, pośrednictwo w sprzedaży czasu i miejsca na cele reklamowe w radio i telewizji, pośrednictwo w sprzedaży miejsca na cele reklamowe w mediach drukowanych, pośrednictwo w sprzedaży miejsca na cele reklamowe w mediach elektronicznych (Internet), działalność pośredników turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 725 – 805)

Z-ca Dyrektora Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego odnosząc się do ww. zagadnienia wyjaśnił, że w odniesieniu do spółek, w których Województwo Śląskie posiadało udział dominujący były dokonywane bieżące analizy pod kątem zgodności faktycznie prowadzonej działalności z zakresem zadań wynikających z art. 13 i 14 ustawy o *samorządzie województwa* oraz zadań realizowanych przez samorząd w sferze użyteczności publicznej. Zakres działalności określony w statutach spółek był znacznie szerszy niż działalność faktycznie wykonywana, co powodowane było zamiarem unikania kosztownych zmian w umowach i ich rejestracji w KRS w sytuacji, gdyby wystąpiły takie potrzeby w przyszłości.

(dowód: akta kontroli str. 721 – 724)

Opis stanu faktycznego

1.2.1 W latach 2009–2014 Województwo Śląskie przystąpiło lub utworzyło łącznie sześć spółek:

- w 2010 r. z rachunku bankowego opłacono objęcie udziałów o wartości 15.000,0 tys. zł w utworzonej spółce Koleje Śląskie Sp. z o.o.,
- w 2012 r. z rachunku bankowego opłacono nabycie udziałów w Megrez Sp. z o.o. za kwotę 546,0 tys. zł, natomiast objęcie udziałów w Śląskim Centrum Rehabilitacyjno – Uzdrawiskowym im. dr Adama Szabesty w Rabce Zdroju Sp. z o.o. o wartości 21.978,0 tys. zł nastąpiło w zamian za wniesienie do spółki mienia przejętego po samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej,
- w 2013 r. objęcie udziałów w Szpitalu Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o. o wartości 1.500,0 tys. zł nastąpiło wskutek przeniesienia własności zabudowanej nieruchomości położonej w Siewierzu przy ul. Oleśnickiego 21 o wartości rynkowej netto (bez VAT) 3.207,0 tys. zł, objęcie udziałów w OLK Poradnie Specjalistyczne w Sosnowcu Sp. z o.o. o wartości 90,0 tys. zł nastąpiło wskutek przekształcenia samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Obwodu Lecznictwa Kolejowego w Sosnowcu, dokonanego na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o *działalności leczniczej*¹¹, wartość kapitałów ustalono zgodnie z art. 82 tej ustawy, a odnosiły

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 217 ze zm., zwanej dalej „ustawą o działalności leczniczej”.

się one do posiadanego przez zakład majątku, który przeszedł na własność spółki (nabycie przez Województwo Śląskie udziałów nie wiązało się z transferami majątku). Ponadto utworzono jednoosobową spółkę Stadion Śląski Sp. z o.o. o kapitale wynoszącym 50,0 tys. zł pokrytym wkładem pieniężnym z rachunku bankowego.

(dowód: akta kontroli str. 141 – 205)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Województwo Śląskie ujęło w księgach rachunkowych nabyte udziały w Szpitalu Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o. wg wartości nominalnej zamiast w cenie ich nabycia, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹².

Województwo Śląskie 8 listopada 2013 r. przeniosło na rzecz ww. spółki własność nieruchomości, których wartość rynkową określono na 3.207,0 tys. zł, w zamian za objęcie udziałów w ww. spółce o nominalnie 1.500,0 tys. zł. Aktywa te wykazano w księgach rachunkowych Urzędu na służącym do tego celu koncie („030”) wg wartości nominalnej (1.500,0 tys. zł), zamiast w cenie nabycia wynikającej z zawartej transakcji, w tym przypadku w wartości księgowej wkładu, która wynosiła 3.201,8 tys. zł. Wartość nieruchomości (3.207,0 tys. zł bez podatku VAT) wynikała z wyceny rzeczoznawcy majątkowego, a jej wartość księgowa netto wyniosła 3.201,8 tys. zł. W wystawionej na okoliczność przewłaszczenia fakturze VAT nr 35/12/13 z 8 listopada 2013 r. wartość operacji określono na 3.207,0 tys. zł netto.

Odpowiedzialność za prawidłowe ujęcie operacji gospodarczej w księgach rachunkowych Urzędu ponosi Dyrektor Wydziału Księgowości Główny Księgowy. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą zniżeniem o 1.701,8 tys. zł wartości przedmiotowych aktywów w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniu finansowym (bilansie) na 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 158, 188 – 196, 206 – 218, 259 – 266)

Dyrektor Wydziału Księgowości Główny Księgowy Urzędu wyjaśniając przyczyny powyższego stwierdziła, że przedmiotowe aktywa – udziały w spółce zostały ujęte na koncie 030 w wartości godziwej, a różnicę ujęto w kosztach na kontach zespołu „7”. Zdaniem Dyrektora Wydziału Księgowości, wartością godziwą jest kwota za jaką na warunkach rynkowych składnik aktywów mógłby zostać wymieniony pomiędzy niepowiązаныmi stronami, a w sytuacji gdy wartość godziwa jest niższa od ceny nabycia – różnicę ujmuje się w kosztach jednostki.

W wyjaśnieniach Dyrektor Wydziału stwierdziła ponadto, że przyjęto wartość godziwą z uwagi na to, że właścicielem samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej było Województwo Śląskie, a jego przekształcenie następowało na podstawie ustawy *o działalności leczniczej*. Zgodnie z zasadami opisanymi w wymienionej ustawie, przyjęto jako kapitał zakładowy wartość 1.500,0 tys. zł. Zdaniem Dyrektora Wydziału Księgowości, w przypadku transformacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w spółkę kapitałową stosuje się zasadę absolutnego pierwszeństwa przed uregulowaniami *kodeksu spółek handlowych*

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., zwanej dalej „ustawą o rachunkowości”.

i w tym zakresie przepisy *ustawy o działalności leczniczej* stanowią *lex specialis* względem uregulowań przyjętych w *kodeksie spółek handlowych*.

(dowód: akta kontroli str. 244, 258,720)

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, przede wszystkim z uwagi na przywołany wyżej art. 35 ust. 1 *ustawy o rachunkowości*, stanowiący, że nabyte lub powstałe aktywa finansowe oraz inne inwestycje ujmuje się w księgach rachunkowych na dzień ich nabycia albo powstania, według ceny nabycia albo ceny zakupu, jeżeli koszty przeprowadzenia i rozliczenia transakcji nie są istotne. Ujęcie tych aktywów w wartości nominalnej nie znajduje więc żadnego oparcia w obowiązujących przepisach. Zwrócić należy uwagę, że określony w *ustawie o rachunkowości* termin „wartości godziwej”, zgodnie z art. 28 ust. 1 i 6 ww. ustawy, ma zastosowanie przy wycenie takich aktywów na dzień bilansowy, nie zaś przy ich ujęciu (wprowadzeniu) do ksiąg. W przedmiotowym przypadku, ustalenie wartości godziwej, rozumianej zgodnie z art. 28 ust. 6 *ustawy o rachunkowości* jako „kwoty, za jaką dany składnik aktywów mógłby zostać wymieniony, a zobowiązanie uregulowane na warunkach transakcji rynkowej, pomiędzy zainteresowanymi i dobrze poinformowanymi, niepowiązanymi ze sobą stronami” na kwotę 1.500,0 tys. zł wskazywałoby, że jest ona ponad dwukrotnie mniejsza niż wartość transakcji określona w fakturze VAT (3.207,0 tys. zł) i umowie przeniesienia własności.

NIK zauważa, iż ustalanie „wartości godziwej” przedmiotowych aktywów oznacza zakwestionowanie wartości transakcyjnej wynikającej z umowy i wystawionej przez Urząd faktury oraz mogłyby wskazywać na wpływ na stronę transakcji tj. spółkę zależną.

Dyrektor Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego wyjaśniła natomiast, że cenę nabycia 1.500,0 tys. zł przyjęto zgodnie z dowodem księgowym (OTU nr 00003 z 31 grudnia 2013 r.) w związku z postanowieniami art. 70–82 *ustawy o działalności leczniczej*.

Zdaniem NIK, przytoczone przepisy nie odnoszą się w żaden sposób do zasad ujmowania operacji nabycia udziałów w księgach rachunkowych udziałowca.

(dowód: akta kontroli str. 256, 549)

Opis stanu
faktycznego

1.2.2. Województwo Śląskie na moment podejmowania decyzji o nabywaniu akcji lub udziałów (wyszczególnionych w punkcie 1.2.1.) nie posiadało dokumentu o charakterze strategii właścicielskiej lub dokumentu zawierającego założenia odnośnie realizacji określonych zadań samorządu poprzez spółki prawa handlowego. Zastępca Dyrektora Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru właścicielskiego wyjaśnił, że realizacja zadań przez spółki działające z udziałem Województwa Śląskiego została uwzględniona w dokumentach strategicznych: Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015, Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013, Kierunkach restrukturyzacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Województwo Śląskie na lata 2009-2013. Dokonana przez kontrolerów analiza treści dwóch dokumentów dot. strategii rozwoju województwa śląskiego wskazuje, że dla poszczególnych przedsięwzięć lub celów (np. modernizacji komunikacji, poprawy oferty w zakresie sportu i rekreacji) nie wskazano w nich formuły spółek prawa handlowego.

W „Kierunkach restrukturyzacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej dla, których organem założycielskim jest Województwo Śląskie na lata

2009–2013¹³ zawarto m. in. założenia wskazujące, że przekształcenie samodzielnego zoz w spółkę przyczyni się do poprawy jego funkcjonowania (str. 70). Dokument nie zawierał jednakże wskazania konkretnych jednostek wyznaczonych do przekształcenia w określonej perspektywie, ani założeń co do kosztów i korzyści takich przekształceń.

(dowód: akta kontroli str. 121-122, 248, 271 – 272, 278 – 282)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki przekazania spółkom wszystkich zadań określonych komórek organizacyjnych Urzędu ani pracowników. Powołanej w lipcu 2013 r. spółce Stadion Śląski zadania do realizacji powierzono umową z 23 grudnia 2013 r. Zadania takie jak: pełnienie funkcji inwestora bezpośredniego dla realizowanej inwestycji, nadzór nad dokumentacją projektową obejmującą zadanie inwestycyjne, współpraca z podmiotami zewnętrznymi w zakresie uzgodnień dotyczących inwestycji, udział w Radach Budowy Stadionu Śląskiego oraz naradach roboczych dotyczących inwestycji, uzgadnianie programów/harmonogramów rzeczowo – finansowych dla koordynowanego zadania czy nadzór nad prawidłowym przebiegiem realizacji zadania inwestycyjnego w zakresie dotrzymania terminów realizacji, nadal pozostały w kompetencjach Urzędu, a w szczególności Referatu ds. modernizacji Stadionu Śląskiego (IR-BS) funkcjonującego w ramach Wydziału Inwestycji, Remontów i Nadzoru Inwestorskiego (IR).¹⁴ Powyższe działania skutkowały zlikwidowaniem z dniem 1 sierpnia 2014 r. Biura ds. Modernizacji Stadionu Śląskiego, co wiązało się z przeniesieniem wszystkich jego pracowników do Wydziału IR i redukcją jednego stanowiska dyrektorskiego. Powołanie lub przystąpienie do spółek nie skutkowało w latach 2009–I półrocze 2014 r. ograniczeniem kosztów i redukcją innych zasobów (osobowych, materialnych itp.) przeznaczonych dotychczas przez kontrolowaną jednostkę na zadania, przekazane jakiegokolwiek spółce.

(dowód: akta kontroli str. 282, 682 – 685)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Dla dokonanych przez samorząd województwa w latach 2009–2013 operacji zaangażowania się kapitałowego w spółki¹⁵ nie sporządzono przed utworzeniem lub przystąpieniem do spółki ocen opłacalności lub ocen efektywności projektów, które powierzono spółkom, ani też nie dokonano analizy kosztów i korzyści, porównania kosztów realizacji zadań publicznych za pośrednictwem spółki w stosunku do dotychczasowego modelu. Brak też było analiz i prognoz dotyczących potrzeb kapitałowych niezbędnych spółkom w kolejnych latach ich funkcjonowania wraz ze wskazaniem źródeł ich sfinansowania. Zaniechanie to NIK ocenia negatywnie w kontekście rzetelności działań.

¹³ Dokument przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Śląskiego nr 3231/330/III/2009 z 8 grudnia 2009 r.

¹⁴ Powyższe kompetencje wynikały z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu - tekstu jednolitego przyjętego uchwałą nr 1295/349/IV/2014 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 15 lipca 2014 roku. http://slaskie.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=24&id=12&id_menu=39

¹⁵ Dotyczy spółek: Koleje Śląskie Sp. z o.o., Stadion Śląski Sp. z o.o., Szpital Chorób Płuc w Siewierzu, OLK Poradnie Specjalistycznej w Sosnowcu Sp. z o.o., oraz nabycia udziałów w Megrez Sp. z o.o.

Na przykładzie spółki Koleje Śląskie stwierdzono, że Urząd dysponował opracowaniem (z lutego 2010 r.), w którym wskazano m. in. mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia tego przedsięwzięcia. Z kolei, proces przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej został wskazany w dokumencie pn. Kierunki restrukturyzacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których organem założycielskim jest Województwo Śląskie na lata 2009-2013”.

Powyższe dokumenty nie zawierały jednak danych wynikających z analiz finansowych.

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego, zaangażowanie kapitałowe w Koleje Śląskie Sp. z o. o. było podyktowane m. in. możliwością sprawowania pełnej kontroli nad własną jednostką, zamiarem organizowania przewozów według własnej koncepcji, prowadzenie działalności nowej spółki bez obciążeń stratami z lat poprzednich oraz potrzebą uściślenia rzeczywistych kosztów i przychodów z tej działalności na terenie województwa, co powinno wpłynąć pozytywnie na wysokość przekazywanych przewoźnikowi rekompensat. Województwo Śląskie zamierzało posiadać bezpośredni wpływ na zakres świadczonych usług, ich jakość, ponoszone koszty i przychody na tej działalności. We wcześniejszej formule, usługi przewozowe wykonywała spółka „Przewozy Regionalne”, której trudna sytuacja finansowa i organizacyjna powodowała wzrost kwot rekompensat ponad wielkości ustalone w umowach.

Podzielając powyższe argumenty NIK zauważa jednakże, że w toku kontroli nie przedstawiono analiz i prognoz, jak Województwo Śląskie realizować będzie proces dofinansowania spółki w porównaniu do wcześniejszej formuły realizacji przewozów kolejowych.

W odniesieniu do Stadionu Śląskiego Sp. z o.o. jedyny udziałowiec tworząc spółkę z zamiarem powierzenia jej procesu inwestycyjnego kierował się m. in. zamiarem wyłączenia nakładów inwestycyjnych związanych z budową poza budżet Województwa Śląskiego oraz zapewnieniem spółce możliwości rozliczenia podatku VAT, co wynikało z uzasadnienia do uchwały w sprawie powołania spółki. Brak było jednakże ustaleń dotyczących perspektyw dalszego dofinansowania Spółki i założeń odnośnie terminu powierzenia jej zadań.

(dowód: akta kontroli str. 256, 278 – 282, 549 – 550)

W odniesieniu do operacji objęcia udziałów w spółkach z o.o., powstałych z przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dyrektor Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wyjaśniła, że „ocena opłacalności przekształceń wszystkich podmiotów leczniczych, które poddane były ww. procedurze, dokonywana była w trakcie szeregu spotkań z przedstawicielami Województwa Śląskiego z dyrektorami zoz, na każdym etapie omawianego procesu”. W trakcie tych spotkań „rozpatrywane były” możliwości rozszerzenia działalności leczniczej, elementy analizy SWOT, zagrożenia ze strony konkurencji, zadłużenie jednostek, kwestie dotyczące stanu prawnego nieruchomości. Z kolei nabycie udziałów w spółce Megrez było spowodowane, zdaniem Dyrektora Wydziału, wyjątkowo trudną sytuacją Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego nr 1 w Tychach, w tym znaczną skalą zobowiązań zasądzonych na rzecz jego pracowników, których egzekucja komornicza, w tym blokady kont bankowych, uniemożliwiły prowadzenie działalności statutowej. Spółka Megrez przejęła działalność w zakresie lecznictwa zamkniętego począwszy od 1 czerwca 2012 r.,

co zapewniło bezpieczeństwo pacjentom korzystającym z usług szpitala, po czym nastąpiło przejęcie (nabycie) jej przez Województwo Śląskie. Zdaniem Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej zakładane korzyści powyższych rozwiązań to m. in. wzmocnienie nadzoru właścicielskiego, wyraźne określenie odpowiedzialności kadry zarządzającej, konieczność utrzymania dyscypliny finansowej z uwagi na rygory kodeksu spółek handlowych oraz prawa upadłościowego, możliwość skorzystania z przepisów o postępowaniach naprawczych, możliwość dokapitalizowania spółki przez właściciela. Jako dodatkową korzyść dla trzech przekształconych samodzielnych publicznych zoz Dyrektor wskazała ustawy obowiązki ich oddłużenia do określonej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 271, 283 – 288)

Jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego, samorząd podejmując decyzje o powołaniu lub przystąpieniu do spółek nie kieruje się wyłącznie kryterium osiągania dodatnich wyników ekonomicznych w krótkim okresie.

(dowód: akta kontroli str. 550)

Podzielając pogląd o uwzględnianiu przez jednostkę samorządu terytorialnego w sferze tworzenia spółek innych kryteriów niż wyniki finansowe i zysk, NIK zwraca uwagę na potrzebę rzetelnej analizy kosztów i korzyści takich projektów. Analizy takie pozwalają bowiem na ograniczenie ryzyka błędnych decyzji, angażujących w przypadku Województwa Śląskiego środki publiczne. Kolejne Śląskie, których problemy z realizacją zadań przewozowych były szeroko komentowane w mediach, jest w ocenie NIK przykładem sytuacji, której można było uniknąć lub ograniczyć jej skutki, gdyby utworzenie spółki poprzedzone zostało rzetelną analizą.

NIK zauważa również, że brak takich opracowań uniemożliwił w kolejnych latach monitorowanie prawidłowości realizacji powierzonych zadań przez pryzmat wyników finansowych oraz mógł przyczynić się do konieczności doraźnego dofinansowywania spółek. NIK ponadto zwraca uwagę, że brak analiz efektywności/opłacalności wystąpił także w przypadkach operacji dokapitalizowania spółek oraz zwiększenia udziałów poprzez wniesienie aportów rzeczowych.

Opis stanu
faktycznego

1.3. Odnośnie sytuacji ekonomiczno-finansowej dziesięciu spółek komunalnych, w których Województwo Śląskie było w latach 2009–2013 podmiotem o decydującym wpływie lub podmiotem posiadającym największy udział spośród akcjonariuszy/udziałowców spółki ustalono, że:

- a) z czterech spółek prowadzących działalność w zakresie świadczeń zdrowotnych:
- Megrez Sp. z o.o. osiągnęła za 2012 r. i 2013 r. zysk netto, który wyniósł odpowiednio 541,1 tys. zł i 2.264,2 tys. zł,
 - Śląskie Centrum Rehabilitacyjno – Uzdrawiskowe im. dr Adama Szabesty w Rabce Zdroju Sp. z o.o. poniosło po pierwszym roku prowadzenia działalności (2013 r.) niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej stratę netto w kwocie 1.285,9 tys. zł,
 - OLK Poradnie Specjalistyczne w Sosnowcu Sp. z o.o. po przekształceniu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej w listopadzie 2013 r. na koniec 2013 r. wykazała zysk netto 15,5 tys. zł,

- Szpital Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o. rozpoczął działalność począwszy od 1 stycznia 2014 r. (brak danych za 2013 r.),
- b) z czterech spółek akcyjnych¹⁶, w których akcje nabyto nieodpłatnie od Skarbu Państwa:
 - GARR S.A. osiągała w latach 2009–2013 zyski netto kształtujące się w przedziale od 164,6 tys. zł do 534,2 tys. zł, zysk netto osiągnięty na koniec 2013 r. był ponad 12-krotnie wyższy od osiągniętego w 2008 r.,
 - Fundusz Górnośląski S.A. lata 2009, 2010, 2012 i 2013 zamknął zyskiem netto kształtującym się w przedziale od 899,7 tys. zł do 13.553,8 tys. zł, natomiast za 2011 r. wykazał stratę netto w kwocie 12.899,5 tys. zł, której przyczyną było przede wszystkim przecena do zera akcji posiadanych w SCF S.A. o wartości 13.704 tys. zł w związku z wnioskiem o upadłość tej spółki, ponadto udziały w Megrez Sp. z o.o. przeceniono o 134,0 tys. zł z uwagi na stratę tej spółki za 2011 r.,
 - GPW S.A. osiągała w latach 2009–2012 zyski netto kształtujące się w przedziale od 10.641,3 tys. zł do 23.814,2 tys. zł, a za 2013 r. poniosła stratę netto wynoszącą 156.521,8 tys. zł, pomimo zysku ze sprzedaży (12.041,5 tys. zł) oraz zysku na działalności operacyjnej (12.625,3 tys. zł). Przyczyną straty w 2013 r. były wysokie koszty finansowe wynoszące 201.208,9 tys. zł przy przychodach finansowych w kwocie 42.432,9 tys. zł. Na wysokie koszty finansowe złożyły się przede wszystkim: odpis aktualizujący wartość aktywów – certyfikatów inwestycyjnych w funduszach inwestycyjnych zamkniętych (66.881,3 tys. zł), odpis aktualizujący wartość obligacji długoterminowych GPW Dystrybucja Sp. z o.o.¹⁷ (43.969,2 tys. zł), odpis aktualizujący należności sporne z tytułu poręczenia obligacji spółki Inteko i umowy cesji na zabezpieczenie poręczenia (20.000,0 tys. zł), odpis aktualizujący wierzytelności z tytułu kredytu udzielonego spółce Inteko (7.000,0 tys. zł oraz 314,6 tys. zł tytułem odsetek od tego kredytu), odpis aktualizujący wartość obligacji krótkoterminowych spółki z o.o. GPW Dystrybucja (7.900,0 tys. zł), odpis aktualizujący należności z tytułu pożyczek udzielonych spółce z o.o. GPRD¹⁸ (6.127,0 tys. zł), odpis aktualizujący należności z tytułu pożyczek udzielonych spółce z o.o. GPW Dystrybucja (3.054,7 tys. zł). Ponadto GPW S.A. zawiązała rezerwę na zobowiązania warunkowe w formie lokat kaucyjnych stanowiących zabezpieczenie zobowiązań kredytowych GPW Dystrybucja Sp. z o.o. (20.769,5 tys. zł) oraz poręczyła wykup obligacji przez spółkę z o.o. Inteko na kwotę 20.000,0 tys. zł i dokonała ich spłaty na rzecz Funduszu Górnośląskiego S.A.
 Generalną przyczyną powyższych zdarzeń było korzystanie z pozycji naturalnego monopolisty (co zapewniło środki finansowe) oraz prowadzenia działalności z naruszeniem ograniczeń wynikających z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy ustawą o samorządzie województwa. NIK oceniła powyższe działania, w tym nadzór nad GPW S.A. negatywnie w odrębnej kontroli¹⁹;
 - WPKiW S.A. za rok 2009 r. osiągnęło zysk netto w kwocie 630,8 tys. zł, a za lata 2010–2013 straty netto wynoszące odpowiednio: 1.872,1 tys. zł, 2.984,3 tys. zł,

¹⁶ GARR S.A., Fundusz Górnośląski S.A., GPW S.A., WPKiW S.A.

¹⁷ GPW S.A. posiadało 100% udział w tej spółce.

¹⁸ GPW S.A. posiadało 95% udział w tej spółce.

¹⁹ Kontrola P/13/056, wystąpienie pokontrolne LKA 4101 – 14-03/2013 z 31 grudnia 2013 r.

5.269,0 tys. zł, 6.814,6 tys. zł. Przyczynami tych strat były: w 2010 r. - wzrost kosztów działalności operacyjnej (przede wszystkim wynagrodzeń o 988,3 tys. zł) o 26,3 % w stosunku do roku 2009 r. przy jednoczesnym spadku przychodów ze sprzedaży o 7,6%, w 2011 r. - wzrost przychodów ze sprzedaży o 2.392,0 tys. zł (13,3 %) jednakże koszty działalności operacyjnej wzrosły o 2.230,0 tys. zł, a pozostałe koszty operacyjne o 1.115,0 tys. zł, a wzrost kosztów dotyczył usług obcych, wynagrodzeń, odpisów aktualizujących wartość środków trwałych. W 2012 r. strata netto wyniosła 5.269,0 tys. zł, co było skutkiem spadku przychodów ze sprzedaży o 3.608,0 tys. zł (17,7%) oraz wzrostem kosztów działalności operacyjnej o 194,0 tys. zł (głównie reklamy i promocji). W 2013 r. przychody ze sprzedaży spadły w stosunku do roku poprzedniego o 1.106,6 tys. zł, a spadek kosztów działalności operacyjnej wyniósł 775,0 tys. zł, ponadto wzrosły o 1.002,0 tys. zł pozostałe koszty operacyjne głównie z uwagi na aktualizację aktywów niefinansowych. Spółka osiągała swoje przychody głównie z biletów wstępu do wesołego miasteczka oraz czynszów za udostępnione tereny i obiekty, jednakże ponosiła koszty utrzymania i modernizacji parku udostępnianego mieszkańcom Aglomeracji Górnośląskiej nieodpłatnie;

- c) dwie jednoosobowe spółki z o.o. Województwa Śląskiego w okresie objętym kontrolą ponosiły straty: Stadion Śląski Sp. z o.o. od momentu zawiązania (16 lipca 2013 r.) do 31 grudnia 2013 r. nie osiągnęła przychodów z działalności operacyjnej, lecz ponosiła koszty funkcjonowania. Natomiast wyniki finansowe Kolei Śląskich Sp. z o.o. przedstawiały się następująco: za 2010 r. strata netto wyniosła 88,2 tys. zł i wynikała z faktu, że spółka była w fazie organizacji i nie prowadziła działalności w zakresie transportu kolejowego, ponosiła koszty funkcjonowania, a przychody stanowiły jedynie odsetki od środków na rachunkach bankowych; strata netto za 2011 r. wyniosła 6.611,3 tys. zł i była spowodowana stratą na sprzedaży (-4.482,6 tys. zł) oraz stratą na pozostałej działalności operacyjnej (2.128,8 tys. zł m. in. wynikającą z utworzenie rezerwy na odprawy emerytalne i nagrody jubileuszowe 1.585,4 tys. zł) – działalność operacyjną w zakresie przewozów spółka rozpoczęła w październiku 2011 r., za 2012 r. strata netto wyniosła 13.938,5 tys. zł i wynikała ze straty na sprzedaży (-9.807,6 tys. zł), a także strat na pozostałej działalności oraz działalności finansowej, które wystąpiły pomimo istotnego (379,0% w stosunku do 2011 r.) wzrostu przychodów ze sprzedaży. Wynik finansowy tej spółki za 2013 r. pogorszył się znacząco – strata netto wyniosła 61.626,8 tys. zł, strata ze sprzedaży wyniosła 54.617,1 tys. zł, na pozostałej działalności osiągnięto nadwyżkę (832,0 tys. zł), koszty finansowe wyniosły 8.487,5 tys. zł, a przychody finansowe 645,8 tys. zł. W 2014 r. Spółka poprawiła wyniki finansowe: za 3 miesiące przychody netto ze sprzedaży przewyższały koszty o 453,7 tys. zł, za 6 miesięcy o 2.296,0 tys. zł, a za 9 miesięcy nadwyżka ta wyniosła 5.533,1 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 133, 132, 138, 134, 135, 140, 136, 137, 289 – 442)

W grupie badanych spółek nie wystąpiły zjawiska nieuzasadnionych zmian stanu aktywów trwałych lub wzrostu zatrudnienia.

W wyniku analizy dynamiki zobowiązań spółek komunalnych²⁰ ustalono, że łączny stan ich zobowiązań oraz rezerw na zobowiązania zwiększył z 213,5 mln zł na koniec 2008 r. do 364,6 mln zł na koniec 2013 r.

Łączne zadłużenie spółek²¹ wzrosło z 45.853,0 tys. zł w 2009 r. do 256.418,7 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 8,4% oraz 16,9 % zobowiązań ogółem Województwa Śląskiego wykazanych w bilansie skonsolidowanym.

Wskaźnik przyrostu sumy zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego²² przedstawiał się następująco: 8,55% w 2010 r., 10,10% w 2011 r., 15,13% w 2012 r., 10,96% w 2013 r. Wskaźnik zadłużenia w danym roku²³ za poszczególne lata okresu 2009 r. – 2013 r. przedstawiał się odpowiednio: 5,08%, 19,06%, 33,36%, 48,4%, 50,78%. Wskaźnik tzw. ukrywania zadłużenia²⁴ za poszczególne lata okresu 2009–2013 przedstawiał się następująco: 1,95; 1,47; 1,31; 1,57; 1,62. Powyższe wskaźniki uwzględniały zobowiązania spółek w proporcji odpowiadającej udziałom w ich kapitałach.

Istotny wzrost zatrudnienia wystąpił w Kolejach Śląskich Sp. z o.o. z pięciu zatrudnionych (2010 r.) do 1.003 na koniec 2013 r. co wynikało z podjęcia działalności przewozowej w 2011 r. i zwiększania skali działalności w następnych latach.

Spośród dziewięciu spółek, w których na koniec II kw. 2014 r. Województwo Śląskie posiadało udział dominujący²⁵ sześć spółek nie wykazywało w swoich aktywach długoterminowych aktywów finansowych (udziałów/akcji w innych spółkach)²⁶. W pozostałych trzech spółkach nie wystąpiły istotne wzrosty długoterminowych aktywów finansowych.²⁷

(dowód: akta kontroli str. 130 – 140, 673 – 675, 836 – 858)

Ocena cząstkowa

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

2. Gospodarowanie majątkiem Województwa Śląskiego oddanego do dyspozycji spółek komunalnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2009–2014 transfery majątku województwa samorządowego do spółek przedstawiały się następująco:

- a) wartość transferów pieniężnych bądź aportów rzeczowych wniesionych celem objęcia udziałów i akcji przedstawiały się następująco:
 - w 2009 r. 39.983,8 tys. zł, z tego: za kwotę 27.999,8 tys. zł nabyto akcje Górnośląskiego Towarzystwa Lotniczego S.A., za kwotę 11.984,0 tys. zł nabyto

²⁰ Analiza obejmowała 5 spółek, które funkcjonują od 2008 r.

²¹ Dotyczyło trzech podmiotów: WPKiW S.A., GPW S.A., Koleje Śląskie Sp. z o.o.

²² Liczony dla poszczególnych lat jako suma deficytu jst oraz przyrostów zadłużenia krótko- i długoterminowego spółek z dominującym udziałem jst podzielona przez dochody.

²³ Liczony dla poszczególnych lat jako suma zadłużenia jst (z bilansu skonsolidowanego) oraz zadłużenia krótko- i długoterminowego spółek z dominującym udziałem jst w relacji do dochodów jst.

²⁴ Liczony dla poszczególnych lat jako relacja sumy zadłużenia ogółem jst i spółek do zadłużenia jst.

²⁵ Bez spółki GARR S.A..

²⁶ Były to: Koleje Śląskie, Stadion Śląski, Śląskie Centrum Rehabilitacyjno-Uzdrowiskowe, Megrez, Szpital Chorób Płuc, OLK.

²⁷ Dotyczy to Funduszu Górnośląskiego, GARR oraz WPKiW. W spółce WPKiW S.A. pomimo wzrostu stanu tych aktywów w 2013 r. z 5 do 100 tys. zł, stanowiły one 0,06% wszystkich aktywów.

- akcje WPKiW S.A. (dwie operacje: 5.124,0 tys. zł oraz 6.860,0 tys. zł) – wszystkie transakcje sfinansowano z rachunku bankowego,
- w 2010 r. 33.393,0 tys. zł, z tego: z rachunku bankowego opłacono podwyższenie kapitałów WPKiW S.A. o 10.000,0 tys. zł oraz objęcie udziałów w Kolejach Śląskich Sp. z o.o. na kwotę 15.000,0 tys. zł, natomiast objęcie akcji GPW S.A. o wartości 8.393,0 tys. zł związane było z przewłaszczeniem nieruchomości położonej w Katowicach przy ul. Żeliwnej, zgodnie z zawartą umową z dnia 14 lipca 2010 r.,
 - w 2011 r. 5.821,3 tys. zł, z tego: z rachunku bankowego opłacono podwyższenie kapitałów WPKiW S.A. o 1.600,0 tys. zł, natomiast kolejne objęcie akcji o wartości 4.221,3 tys. zł nastąpiło wskutek przeniesienia na spółkę praw własności nieruchomości (działek niezabudowanych i zabudowanych położonych w Chorzowie),
 - w 2012 r. 2.546,0 tys. zł - z rachunku bankowego opłacono objęcie emisji akcji WPKiW S.A. oraz nabycie udziałów w Megrez Sp. z o.o., aportów nie przekazywano,
 - w 2013 r. 69.620,4 tys. zł, z tego: z rachunku bankowego opłacono transakcje: nabycia udziałów w Kolejach Śląskich Sp. z o.o. wartości 33.180,0 tys. zł oraz nabycia udziałów w Stadionie Śląskim Sp. z o.o. za kwotę 14.050,0 tys. zł, natomiast zwiększenie stanu posiadania udziałów w Megrez Sp. z o.o. o 7.658,9 tys. zł nastąpiło wskutek wniesienia aportem składników majątku ruchomego, podwyższenie kapitałów i objęcie kolejnych udziałów w Kolejach Śląskich Sp. z o.o. wartości 11.524,5 tys. zł wynikało z wniesienia aportem pojazdu kolejowego, a objęcie udziałów w Szpitalu Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o. nastąpiło w zamian za aport w postaci nieruchomości o wartości 3.207,0 tys. zł,
 - w I półroczu 2014 r. 19.232,5 tys. zł, z tego 5.000,0 tys. zł stanowiło dokapitalizowanie spółek środkami finansowymi WPKiW S.A. na kwotę 5.000,0 tys. zł (20 maja 2014 r.–2.500,0 tys. zł oraz 30 czerwca 2014 r. również 2.500,0 tys. zł), a 100,0 tys. zł dokapitalizowania Szpitala Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o. (30 czerwca 2014 r.), natomiast objęcie kolejnych udziałów w Kolejach Śląskich Sp. z o.o. wartości 14.132,5 tys. zł nastąpiło wskutek wniesienia aportem dwóch pojazdów szynowych.
- b) nabycie udziałów w spółkach z o.o. powstałych w wyniku przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej²⁸ wiązało się wydatkami budżetowymi tytułem pokrycia straty bilansowej oraz spłaty części zobowiązań, a kwota tych wydatków w 2012 r. wyniosła 3.689,3 tys. zł, a w 2013 r. 204,6 tys. zł,
- c) w jednym przypadku Województwo Śląskie udzieliło w dniu 6 marca 2013 r. spółce Koleje Śląskie pożyczki w wysokości 6.000,0 tys. zł na uregulowanie bieżących najpilniejszych zobowiązań, spółka spłaciła ją, wobec powyższego na 31 grudnia 2013 r. nie występowały rozrachunki z tego tytułu,
- d) w latach 2009–2014 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki nieodpłatnych świadczeń na rzecz spółek komunalnych.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 23, 141 – 205, 251, 809 – 822, 859 – 875)

²⁸ W Śląskim Centrum Rehabilitacyjno – Uzdrowskim im. dra Adama Szabesty w Rabce Zdroju Sp. z o.o. oraz OLK Poradnie Specjalistyczne w Sosnowcu Sp. z o.o.

Łączna wartość wniesionych do spółek środków pieniężnych związanych z objęciem udziałów i akcji wyniosła: w 2009 r. – 39.983,8 tys. zł, w 2010 r. – 25.000,0 tys. zł, w 2011 r. – 1.600,0 tys. zł, w 2012 r. – 2.546,0 tys. zł, w 2013 r. – 47.230,0 tys. zł, w I półroczu 2014 r. – 5.100,0 tys. zł. Wartość przewłaszczonej na rzecz spółek składników majątkowych wyniosła w 2009 r. - 0 zł, w 2010 r. – 8.393,0 tys. zł, w 2011 r. – 4.221,3 tys. zł, w 2012 r. – 0 zł, w 2013 r. – 22.390,4 tys. zł. Wartość wnoszonego aportami mienia miała znikomy udział w odniesieniu do wartości bilansowej rzeczowych aktywów trwałych województwa wykazywanych w bilansach skonsolidowanych: w 2010 r. – 0,2%, w 2011 r. – 0,1%, w 2013 r. – 0,3%.

Transfery pieniężne kierowane do spółek następująco wpływały na dług jednostki samorządu terytorialnego: w 2009 r. stanowiły w nim 99,9%, w 2010 r. – 14,4%, w 2011 r. – 0,5%, w 2012 r. – 0,6%, w 2013 r. – 9,4%²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 253 – 255)

Objęcie akcji oraz udziałów w czterech spółkach³⁰ o łącznej wartości 81.879,8 tys. zł zostało sfinansowane kredytami. Łączne wydatki związane z zaciągnięciem kredytów (spłata kapitału, odsetek i prowizji) w okresie od 2009 r. do I półrocza 2014 r. – 38.002,6 tys. zł, w tym łączna kwota spłaconych w latach 2009 – I półrocze 2014 r. odsetek wyniosła 5.852,7 tys. zł, spłaty rat kapitałowych w tym okresie wyniosły 31.834,2 tys. zł, kwota prowizji od kredytów zaciągniętych w latach 2009–2013 wyniosła razem 315,6 tys. zł. Obejmowanie akcji lub udziałów za środki pozyskane z kredytów miało miejsce w latach 2009, 2010, 2013 i 2014.

Zobowiązania kredytowe zaciągnięte celem dokapitalizowania spółek następująco wpłynęły na stan zadłużenia Województwa Śląskiego (wg sprawozdań Rb-Z): za 2009 r. zobowiązania z tytułu kredytu na objęcie akcji w spółce GTL (27.999,8 tys. zł) stanowiły 69,9% całości zobowiązań, na koniec 2010 r. zobowiązania z tytułu kredytu na objęcie akcji w spółce WPKiW (10.000,0 tys. zł) stanowiły 5,8% wszystkich zobowiązań, natomiast na koniec 2013 r. przedmiotowe zobowiązania w kwocie 43.880 tys. zł dotyczące spółek Koleje Śląskie i Stadion Śląski stanowiły 8,8% wszystkich zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 219 – 243, 273 – 277)

W okresie objętym kontrolą Województwo Śląskie w jednym przypadku poręczyło pożyczkę udzieloną przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach spółce komunalnej (WPKiW S.A.) do kwoty 544,0 tys. zł, której spłaty dokonał pożyczkobiorca w latach 2009–2012. W związku z powyższym poręczeniem Województwo Śląskie nie występowało do Prezesa UOKiK o opinię dotyczącą pomocy publicznej, gdyż, wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego, z posiadanych dokumentów wynikało, że poręczenie nie wymagało takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 676, 680)

Spółka Śląskie Centrum Rehabilitacyjno – Uzdrowiskowym im. dr Adama Szabesty w Rabce Zdroju Sp. z o.o. otrzymała od udziałowca dopłaty do kapitału – bezzwrotną w wysokości 300,0 tys. zł (grudzień 2012 r.) oraz w kwocie 500,0 tys. zł

²⁹ Wskaźniki obliczono jako relację transferów pieniężnych do zobowiązań jst wykazanych na koniec każdego roku w sprawozdaniach Rb-Z.

³⁰ GTL S.A., WPKiW S.A., Koleje Śląskie Sp. z o.o., Stadion Śląski Sp. z o.o.

(lipiec 2013 r.) podlegającą zwrotowi zgodnie z harmonogramem w okresie od 30 września 2013 r. do 30 września 2015 r. Możliwość wnoszenia dopłat przewidziano w umowie spółki. Dopłat dokonano na prośbę zarządu spółki (opiewającą na kwotę 800,0 tys. zł) wskazującą m. in. na konieczność spłaty zobowiązań oraz polepszenie płynności finansowej.

W odniesieniu do największych transferów pieniężnych skierowanych do spółek WPKiW S.A. (30.584,0 tys. zł), Stadion Śląski Sp. z o.o. (14.000,0 tys. zł), GTL S.A. (27.999,8 tys. zł) analiza zamierzanych transferów dokonywana była pod kątem potrzeb spółek i ich weryfikacji. Na decyzje o dokapitalizowaniu ww. spółek wpłynęły odpowiednio: potrzeby inwestycyjne oraz dot. uatrakcyjnienia parku, budowa zaplecza rozgrzewkowo-treningowego oraz zadanie badania lin przy budowie Stadionu Śląskiego i realizacja planu strategicznego Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice-Pyrzowice”.

(dowód: akta kontroli str. 859 – 875)

Dokonując transferów majątku do spółek działających z udziałem Województwa Śląskiego dokonywano analiz pod kątem problematyki pomocy publicznej. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego, analizy te wskazywały, że spółki prowadzą działalność na rynku lokalnym, nie wpływają na wymianę handlową między państwami UE i nie występują przesłanki uznania tych operacji za wsparcie publiczne. Ponadto w zamian za powyższe transfery (podwyższenia kapitału, aporty) jednostka uzyskiwała ekwiwalentny przyrost praw majątkowych oraz korporacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 721 – 724)

W ocenie NIK, wnoszone w formie aportów mienie pozostawało w związku z zasadniczym celem funkcjonowania spółek.

2.2. W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa Śląskiego przyjął uchwałą nr 910/262/2005 z 31 maja 2005 r. „Zasady sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach prawa handlowego, w których Województwo Śląskie posiada akcje i udziały”. Określono w nich obowiązki przedstawicieli samorządu w radach nadzorczych spółek oraz walnych zgromadzeniach, w tym uczestnictwa w posiedzeniach i dokumentowania wykonywanych czynności. Z dniem 25 lutego 2010 r. weszły w życie „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Śląskiego” obejmujące m. in. kompetencje i obowiązki przedstawicieli samorządu w radach nadzorczych, mechanizm monitorowania spółek. Uchwałą z 16 kwietnia 2014 r. „Zasady nadzoru” uzupełniono o wzory kwestionariuszy osobowych oraz oświadczeń osób reprezentujących samorząd odnośnie okoliczności wykluczających udział danej osoby w radzie nadzorczej. W ww. regulacjach nie zawarto zapisów odnośnie kontroli wykorzystania przez spółki otrzymanych od Województwa Śląskiego składników majątkowych. W ocenie NIK Wydział Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego dysponował informacjami odnośnie sposobu wykorzystywania majątku przekazanego spółkom, wskazującym na prawidłowe jego wykorzystywanie zgodnie z celami jego przekazania. Nadzór w powyższym zakresie

był sprawowany przez przedstawicieli Województwa Śląskiego w radach nadzorczych spółek, a pośrednio także przez wydziały merytoryczne³¹.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 116, 676 – 678)

Ocena cząstkowa

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

3. Efektywność realizacji zadań i nadzór nad Funduszem Górnośląskim S.A., w tym nad efektywnością oraz skutecznością wykonywania przez Spółkę zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

NIK poddała szczegółowej analizie przedsięwzięcia, realizowane w latach 2009-2013 przez spółkę powołaną przed 2009 r., tj. Fundusz Górnośląski S.A. w Katowicach³².

Fundusz został zawiązany w dniu 5 października 1995 r. jako podmiot realizujący postanowienia Kontraktu Regionalnego dla Województwa Katowickiego podpisanego przez stronę Rządową i Stronę Społeczną Województwa Katowickiego³³. Podstawowym zadaniem Spółki miała być budowa regionalnego rynku kapitałowego.

(dowód: akta kontroli str. 445 – 446)

Na wniosek Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 23 marca 2000 r. oraz z dnia 26 kwietnia 2001 r. Minister Skarbu Państwa, na mocy art. 50 ustawy o samorządzie województwa, decyzją z dnia 4 września 2001 r. przekazał nieodpłatnie Województwu Śląskiemu własność mienia Skarbu Państwa stanowiącego 12.217.677 akcji imiennych (92,5%) o wartości nominalnej 122.176,8 tys. zł³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 447 – 465)

W trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego nabycia przez Województwo Śląskie akcji Funduszu, Minister Skarbu Państwa³⁵, pismem z dnia 11 maja 2000 r., zwrócił Zarządowi Województwa uwagę, że Województwo może przystępować do spółek działających poza strefą użyteczności publicznej jedynie wtedy, gdy ich działalność polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa. Minister

³¹ Spółki z obszaru ochrony zdrowia nadzorował Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej, Koleje Śląskie – Wydział Komunikacji i Transportu.

³² Zwanego dalej „Funduszem”.

³³ Reprezentowaną przez 10 gmin z terenu dawnego Województwa Katowickiego – Bytom, Chorzów, Klucze, Psary, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Tarnowskie Góry, Trzebinia, Tychy, Żarnowiec.

³⁴ wg. stanu na dzień 31 grudnia 2000 r. wartość majątku trwałego wynosiła 102.037,9 tys. zł w tym rzeczowy majątek trwały – 21.338,1 tys. zł, wartości niematerialne i prawne – 8.703,5 tys., finansowy majątek trwały – 71.996,4 tys. zł, w tym 48.748,4 tys. zł – udziały i akcje w podmiotach gospodarczych i 23.248,0 tys. zł – papiery wartościowe.

³⁵ Pełniący funkcję Ministra Skarbu Państwa w dniu złożenia pierwszego wniosku przez Zarząd Województwa Śląskiego o nieodpłatne przekazanie akcji Funduszu, tj. w dniu 23 marca 2000 r.

podkreślił, że Fundusz jest spółką prowadzącą działalność poza strefą użyteczności publicznej, a tylko niewielki zakres działalności spółki polega na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o *samorządzie województwa*, tj. zadań promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 445-446)

Pomimo ww. stanowiska Ministra Skarbu Państwa, Zarząd Województwa ponownie wnioskiem z dnia 25 kwietnia 2001 r. oraz jego uzupełnieniem z dnia 22 czerwca 2001 r. zwrócił się o nieodpłatne przekazanie akcji Funduszu. W uzasadnieniu wniosku Zarząd Województwa wskazywał m.in., że akcje Funduszu będą stanowiły kapitałowe zabezpieczenie dla realizacji głównych przedsięwzięć gospodarczych regionu, a aktywność gospodarcza Funduszu realizowana jest w dziedzinach, które są zbieżne ze strategią Województwa Śląskiego, tj. inwestycje w:

- regionalne podmioty gospodarcze np. w rozwój małych i średnich przedsiębiorstw regionalnych (MŚP),
- przedsiębiorstwa prowadzące do dywersyfikacji przekształcanego przemysłu ciężkiego,
- podmioty realizujące takie wyzwania strategiczne Województwa jak rewitalizacja środowiska przyrodniczego, rozbudowa infrastruktury, ochrona środowiska, rozbudowa nowoczesnych regionalnych systemów transportowo-logistycznych, wzmacnianie potencjału naukowo-badawczego i kulturalnego, rozwój turystyki i rekreacji,
- zrównoważony rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój inwestycji o znaczeniu regionalnym i inwestycje na rynkach finansowych.

Zdaniem ówczesnego Zarządu Województwa, po nabyciu akcji Funduszu, Województwo miało uzyskać prawo do współdecydowania o alokacji kapitału przeznaczonego na realizację jego zadań strategicznych.

(dowód: akta kontroli str.448-449, 452)

Zgodnie ze sprawozdaniem finansowym za rok 2000, tj. rok poprzedzający nabycie przez Województwo akcji Funduszu, przychody spółki w 99% pochodziły z operacji na rynku finansowym i kapitałowym. Na pozycję tą składały się głównie przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, odsetki z lokat oraz odsetki zarachowane po wycenie papierów wartościowych na dzień 31 grudnia 2000 r.

(dowód: akta kontroli str. 466, 482)

W myśl art. 1 ust. 3 Statutu Funduszu³⁶ celem działania spółki było wspieranie rozwoju gospodarczego obszaru województwa Śląskiego. W art. 3 Statutu został wymieniony przedmiot działalności Spółki, który nie obejmował swym zakresem zadań własnych samorządu województwa wymienionych w art. 14 ustawy o *samorządzie województwa*.

(dowód: akta kontroli str. 615, 617)

Podobnie strategia i kierunki działania Funduszu na lata 2008-2013 przyjęta przez Zarząd Województwa nie obejmowała swym zakresem zadań własnych samorządu województwa, a skupiała się na wspieraniu przedsiębiorczości na terenie Województwa Śląskiego.

³⁶ Przyjętego uchwałą Rady Nadzorczej Spółki nr 19/2012 z dnia 30 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 597-614)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z sprawozdaniami finansowymi Zarządu Spółki, wiodącym rodzajem działalności Funduszu było świadczenie usług finansowych podmiotom gospodarczym. Źródłem przychodów i zysków były podobnie jak w latach poprzednich³⁷: 1) dochody z kapitałów funduszy pożyczkowych obejmujące odsetki od pożyczek, prowizje i opłaty, odsetki z lokat środków tych funduszy; 2) przychody ze sprzedaży usług najmu nieruchomości; 3) dochody z portfela płynnych aktywów własnych (lokaty, instrumenty finansowe); 4) przychody ze sprzedaży lub wniesienia aportem nieruchomości stanowiących rzeczowe aktywa trwałe i inwestycje długoterminowe; 5) dotacje przeznaczone na zwiększenie wartości kapitałów Regionalnego Funduszu Pożyczkowego oraz na sfinansowanie kosztów kwalifikowanych planowanych projektów pomocowych dla MŚP bądź wspierających innowacyjne przedsięwzięcia gospodarcze; 6) przychody ze sprzedaży udziałów/akcji w spółkach należących do Funduszu. Powyższa działalność nie miała charakteru świadczenia usług, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Jedynym zakresem działalności Spółki w okresie objętym kontrolą, dozwolonym treścią art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa była działalność promocyjna, polegająca m.in. na organizowaniu lub współuczestniczeniu w imprezach promujących przedsiębiorczość na terenie Województwa Śląskiego.

W okresie objętym kontrolą struktura przychodów kształtowała się następująco: przychody finansowe 88,2%, przychody z usług najmu nieruchomości 5,1% i przychody z działalności operacyjnej 6,7%. Dodatkową działalnością Funduszu była realizacja projektów współfinansowanych z środków unijnych, tj. m.in.:

- projekt „Fundusz na Start” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 6.2. wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia; realizacja 2009-2010 skierowany do osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej zamieszkałych na terenie województwa śląskiego. Projekt obejmował szkolenia, indywidualne doradztwo, uzyskanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcie pomostowe na pokrycie kosztów w początkowym okresie funkcjonowania. W ramach projektu powstało 25 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a dotacja inwestycyjna wyniosła 892,7 tys. zł;
- projekt „Rozwój działalności pożyczkowej Funduszu poprzez dokapitalizowanie Śląskiego Funduszu Pożyczkowego działającego na terenie województwa śląskiego” w ramach Poddziałania 1.1.1. Infrastruktura rozwoju gospodarczego RPO WSL na lata 2007-2013. Całkowite wydatki kwalifikowane to kwota 50.100,0 tys. zł, w tym dofinansowane dotacją 40.004,9 tys. zł;

³⁷ Zgodnie z rachunkiem zysków i strat sporządzonym za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. przychody Funduszu wyniosły ogółem 11.582,5 tys. zł. w tym: przychody netto ze sprzedaży i zrównane z nimi – 24,5 tys. zł (2,1%); pozostałe przychody operacyjne – 4.749,3 tys. zł (41,0%) w tym m.in. przychody z tytułu najmu nieruchomości – 4.010,1 tys. zł (34,6%) i dotacje na fundusze pożyczkowe – 144,1 tys. zł; przychody finansowe: 6.808,6 tys. zł (58,8%) w tym m.in. odsetki – 3.181,3 tys. zł., zysk ze zbycia inwestycji – 1.094,6 tys. zł i aktualizacja wartości inwestycji – 2.202,8 tys. zł. W 2010 r. przychody Funduszu wyniosły 69.224,5 tys. zł (w tym m.in. przychody z tytułu dotacji na fundusze pożyczkowe – 41.144,9 tys. zł); w 2011 r. – 13.132,8 tys. zł; w 2012 r. – 22.813,2 tys. zł i w 2013 r. – 11.845,1 tys. zł.

- w ramach Funduszu dla Rozpoczynających Działalność Gospodarczą w grudniu 2012 r. w wyniku wygranego konkursu podpisano z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Katowicach umowę o dofinansowanie projektu pt. „Rozpocznij działalność – Pożyczmy Ci sukcesu” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Działanie 6.2. Projekt był realizowany przez Fundusz jako Lidera w konsorcjum z Górnośląską Agencją Rozwoju Regionalnego S.A. Projekt obejmował doradztwo indywidualne i grupowe oraz szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, a następnie przyznanie jednorazowej preferencyjnej pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej do wysokości 50,0 tys. zł na osobę.
(dowód: akta kontroli str. 136, 509-510, 557)

W ocenie NIK powyższa działalność Funduszu, pomimo iż częściowo realizowała zadania własne województwa dotyczące przeciwdziałaniu bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy³⁸, była wykonywana poza sferą użyteczności publicznej. Działalność ta nie miała na celu zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności, bowiem zaspakajane potrzeby nie były absolutnymi i elementarnymi potrzebami społeczności lokalnej. Działalność Funduszu zaspakajała w tym zakresie potrzeby jednej stosunkowo niewielkiej grupy społecznej (przedsiębiorców), nie zaś potrzeby ogółu ludności, rozumiane jako potrzeba zaspokajania aspiracji związanych z uczestnictwem w życiu zbiorowym. Zaspokajanie tych potrzeb nie jest nieodzownym warunkiem normalnego bytowania ludności.

Tym samym zakres działalności Funduszu w latach objętych niniejszą kontrolą nie uległ zmianie i tylko w niewielkiej części dotyczył działalności dozwolonej w art. 13 ust. 2 ustawy o *samorządzie województwa*, tj. działalności promocyjnej województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 500, 506, 640-647)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Urząd nie podejmował działań celem dostosowania działalności Funduszu Górnośląskiego S.A. do ograniczeń nałożonych na województwo treścią art. 13 ust. 2 ustawy o *samorządzie województwa*. Fundusz jako spółka komunalna nie prowadził działalności w sferze użyteczności publicznej oraz jego działalność wykraczała poza dozwolone czynności spółki, do której na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o *samorządzie województwa* może przystąpić województwo samorządowe, tj. polegających na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. Jego działalność tylko w niewielkim stopniu ograniczała się do działalności promocyjnej.

Wiceprezes Zarządu Funduszu, który w latach 2008-2012 był jego Członkiem Rady Nadzorczej zeznał, że Rada Spółki działała zgodnie z statutem i nie było przesłanek do kwestionowania tego stanu. Dodatkowo zeznał, że nie przypomina sobie sytuacji aby Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy nakładało na Radę Nadzorczą obowiązek dostosowania statutu spółki do ograniczeń wynikających z art. 13 ust. 2 ustawy o *samorządzie województwa*.

³⁸ art. 14 ust. 1 pkt. 15 ustawy o samorządzie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 528, 530)

Dyrektor Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu wyjaśniła, że dodatkowa działalność Funduszu związana z pośrednictwem pieniężnym, czy też udzielaniem kredytów w żaden sposób nie koliduje z głównymi założeniami aktywności spółki. Statut Funduszu Górnośląskiego S.A. nie ulegał zmianom z uwagi na fakt, iż począwszy od okresu nabycia przez Województwo Śląskie jego akcji, zmianie nie ulegała działalność samego Funduszu Górnośląskiego S.A. Wynikało to, jak wyjaśniła Dyrektor, z faktu iż w chwili przejścia mienia od Skarbu Państwa, Fundusz Górnośląski S.A. w Katowicach realizował postanowienia „Kontraktu Regionalnego Województwa Katowickiego”. Kontrakt Regionalny był formą umowy społecznej, którą w październiku 1995 roku zawarło przeszło 60 największych organizacji i instytucji z województwa katowickiego z Rządem RP. Realizację dokumentu zaplanowano na 20 lat. Celem było stworzenie dogodnych warunków do restrukturyzacji regionu zdominowanego przemysłem ciężkim. Dzięki Kontraktowi powołano do życia kilkanaście instytucji, których głównym zadaniem było wspieranie przedsiębiorczości, przygotowanie regionu do integracji z Unią Europejską, wspieranie kultury i oświaty oraz zahamowanie degradacji ekologicznej województwa.

(dowód: akta kontroli str.267-269, 522-527)

Opis stanu
faktycznego

Jak wskazano na wstępie pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego akcje Funduszu Górnośląskiego S.A. zostały nabyte w trybie art. 50 ustawy *o samorządzie województwa*, tzn. jako akcje spółki prowadzącej działalność poza strefą użyteczności publicznej. W Urzędzie zostały wprowadzone zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Śląskiego³⁹. Zasady określały procedury, kryteria doboru, ocenę pracy oraz zasady wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek z udziałem Województwa. Zawierały one wytyczne w zakresie sprawozdawczości oraz gospodarki kapitałami własnymi spółek. Informację dla Zarządu Województwa o nadzorowanych spółkach przygotowywał Wydział Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego⁴⁰ w oparciu o informacje kwartalne⁴¹ przekazywane przez poszczególne spółki oraz ankiety kwartalne i roczne zgodne ze wzorem F01 za okres sprawozdawczy. System monitorowania podmiotów stanowił podstawę oceny działalności oraz prawidłowości funkcjonowania tych podmiotów. Nadzorem celem⁴² monitorowania przez ww. Wydział podmiotów z udziałem Województwa miało być szybkie reagowanie na nieprawidłowości wynikające z zaniedbań jak i braku kompetencji w nadzorowanych

³⁹ Uchwała Zarządu Województwa Śląskiego nr 910/262/2005 z dnia 31 maja 2005 r., uchwała nr 409/352/2010 z dnia 25 lutego 2010 r. i uchwała wprowadzająca zmiany nr 712/329/IV/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.

⁴⁰ Zgodnie ze zmianami Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, powołano do życia od dnia 1 sierpnia 2013 r. nowy Wydział Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego, do zakresu działań którego należy nadzór właścicielski nad spółkami, w których Województwo posiada udziały lub akcje. Poprzednio działania te były realizowane przez Referat Nadzoru Właścicielskiego znajdujący się w strukturach Wydział Zamówień Publicznych i Nadzoru Właścicielskiego, podległego bezpośrednio Sekretarzowi Województwa Śląskiego.

⁴¹ informacje dotyczące sytuacji finansowej spółek zawierające uproszczony bilans i rachunek zysków i strat oraz wzorcowe wskaźniki i krótki ich opis.

⁴² Określonym w „zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Województwa Śląskiego”.

podmiotach. Wytyczne w powyższym zakresie, a w szczególności w części dotyczącej członków zarządów i rad nadzorczych, jak wskazano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, nie były przestrzegane przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 33-99)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku Funduszu Górnośląskiego Urząd prowadził nieskuteczny nadzór nad przestrzeganiem, przez członków rad nadzorczych spółek z udziałem województwa, ograniczeń wynikających z ustaw z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*⁴³ oraz ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁴⁴. Dotyczyło to Wiceprezesa Zarządu Funduszu Górnośląskiego S.A., który był członkiem rad nadzorczych jednocześnie w dwóch spółkach z udziałem samorządu terytorialnego. W trakcie niniejszej kontroli, obejmującej lata 2009 – 2014, ustalono m.in., że:

- obecny Wiceprezes Zarządu Funduszu Górnośląskiego S.A. [...] ⁴⁵ równolegle zasiadał w Radzie Nadzorczej Funduszu (od 29 czerwca 2007 r. do 30 lipca 2012 r.) oraz Przedsiębiorstwa Składowania i Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gliwicach (od 30 stycznia 2004 r. do 29 czerwca 2010 r.), tj. w spółce, w której gmina Gliwice posiadała wszystkie udziały. W tym samym czasie pełnił funkcję Zastępcy Prezydenta Bytomia. Wiceprezes Zarządu Funduszu zeznał, że do pełnienia funkcji w Radzie Nadzorczej Funduszu został zgłoszony przez Prezydenta Miasta Bytomia. Tym samym w okresie od 29 czerwca 2007 r. do dnia 29 czerwca 2010 r. Pan [...] ⁴⁶ zasiadał w dwóch Radach Nadzorczych spółek z większościovym udziałem samorządu, naruszając przepis art. 4 ustawy o *wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*. Dopiero po wprowadzeniu przez Urząd w lutym 2010 r. „Zasad Nadzoru Właścicielskiego nad Spółkami z udziałem Województwa Śląskiego” na wniosek pracowników Urzędu, Pan [...] ⁴⁷ w dniu 30 czerwca 2010 r. (po rezygnacji z pełnienia funkcji Członka Rady Nadzorczej Przedsiębiorstwa Składowania i Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gliwicach) przedłożył oświadczenie, z którego wynikało, iż nie zasiada on w organach innych Spółek niż Fundusz Górnośląski

⁴³ Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 254 ze zm.

⁴⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

S.A., a tym samym w ocenie Dyrektor Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu nie narusza przepisów ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Pan [...] ⁴⁸ w okresie zasiadania w Radzie Nadzorczej Funduszu (od 29 czerwca 2007 r. do 30 lipca 2012 r.) uzyskał łączne wynagrodzenie brutto w wysokości 201,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 521 – 522, 528-536, 541 – 548, 695-706)

- Pan [...] ⁴⁹, będąc Członkiem Zarządu Funduszu Górnośląskiego S.A., został powołany uchwałą z 18 czerwca 2013 r. na członka Rady Nadzorczej spółki Inwestor S.A. ⁵⁰, a następnie z dniem 28 marca 2014 r. został członkiem Rady Nadzorczej Kolonia Minerwy Sp. z o.o. w Katowicach, tj. spółki zależnej od Centrum Projektów Regionalnych – Inwestor S.A. naruszając tym samym przepis art. 4 ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Na temat zasiadania przez obecnego Wiceprezesa Zarządu Funduszu w Radzie Nadzorczej spółki Kolonia Minerwy Sp. z o.o. w Katowicach Dyrektor Wydziału Pomocy Prawnej i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu nie udzieliła wyjaśnień, pomimo iż Wydział posiadał informację, iż Rada Nadzorcza Centrum Projektów Regionalnych – Inwestor S.A. przesłała do Urzędu protokół z posiedzenia Rady, na którym temat obsadzenia Rady Nadzorczej spółki Kolonia Minerwa Sp. z o.o. był poruszany.

(dowód: akta kontroli str. 521 – 522, 553, 560)

Wiceprezes Zarządu Funduszu Pan [...] ⁵¹, ustosunkowując się do powyższej nieprawidłowości zeznał, że zgodził się na zasiadanie w Radzie Nadzorczej Spółki Kolonia Minerwy bez dodatkowego wynagrodzenia pod warunkiem, że nie będzie do tego przeszkód prawnych. Zeznał również, że w dniu 10 września 2014 r., tj. w trakcie kontroli NIK w Urzędzie, złożył rezygnację z pełnienia tej funkcji.

(dowód: akta kontroli str. 532, 540, 563 – 564)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad działalnością Funduszu. Z uwagi na fakt, iż Fundusz prowadził działalność poza strefą użyteczności publicznej i nie realizował zadań publicznych, NIK odstąpiła od oceny Urzędu

⁴⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁵⁰ Uchwała Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy Centrum Projektów Regionalnych „Inwestor” S.A.

⁵¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782) i art. 6 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1182) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska osoby fizycznej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

w zakresie nadzoru nad skutecznością i efektywnością wykonywania zadań publicznych przez Fundusz.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², wnosi o:

1. Ujęcie w księgach rachunkowych długoterminowych aktywów finansowych (udziałów w Szpitalu Chorób Płuc w Siewierzu Sp. z o.o.) w cenie ich nabycia.
2. Podjęcie działań celem dostosowania statutów spółek, w których Województwo Śląskie posiada udział dominujący, do ograniczeń wynikających z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.
3. Podjęcie działań w celu zapewnienia, że zaangażowanie kapitałowe Samorządu Województwa Śląskiego w spółki (w tym ich dokapitalizowania) poprzedzone będzie rzetelną analizą ekonomiczno-finansową planowanych działań, której wyniki stanowiąc będą rzetelną podstawę podejmowanych decyzji i umożliwią także skuteczne monitorowanie efektywności i skuteczności realizowanych przez spółki zadań.

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 30 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Specjalista kontroli państwowej

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Joanna Paliga
Kontroler nadzorujący
