



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-008-01/2014

P/14/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/019 Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
<i>Kontrolerzy</i>	Leszek Żywucki specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 888696 z dnia 28 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
<i>Jednostka kontrolowana adres</i>	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie (dalej: Urząd), 10 – 562 Olsztyn, ul. Emilii Plater 1.
<i>kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Protas Marszałek Województwa, od dnia 29 listopada 2006 r. (dalej: Marszałek Województwa). (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- Zachowanie wymaganych procedur przy tworzeniu spółki „Warmia i Mazury” sp. z o.o. w Szczytnie oraz przy przystąpieniu do dwóch innych spółek³.
- Prawdłowe przekazanie środków pieniężnych do tych spółek na pokrycie kapitału zakładowego.
- Doprowadzenie do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego przez spółkę „Warmia i Mazury”, mającego na celu uruchomienie regionalnego portu lotniczego w Szymanach oraz właściwie sprawowany nadzór nad tym przedsięwzięciem.
- Prawdłowe ujęcie w księgach rachunkowych wartości udziałów i akcji pięciu spółek⁴.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- Utworzenia Warmińsko – Mazurskiej Agencji Energetycznej sp. z o.o. w Olsztynie i objęcia w niej udziałów o łącznej wartości 800 tys. zł, a także nabycia w latach 2004 – 2013 akcji Warmińsko – Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S. A.

¹ 2009 – 2014 (do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych mających wpływ na badaną działalność).

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

³ PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. w Warszawie, Porty Lotnicze „Mazury Szczytno” sp. z o.o. w Szczytnie,

⁴ PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. w Warszawie, Warmińsko – Mazurski Fundusz „Poręczenia Kredytowe” sp. z o.o. w Działdowie, „Warmia i Mazury” sp. z o.o. w Szczytnie, Warmińsko – Mazurska Agencja Energetyczna sp. z o.o. w Olsztynie, Warmińsko – Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego S. A. w Olsztynie

w Olsztynie o łącznej wartości 5.114,0 tys. zł, w sytuacji gdy nie zostały spełnione wymogi z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵.

- Niezabezpieczenia w umowie warunkowej o zakresie współdziałania przy realizacji przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa i zarządzanie lotniskiem w Szymanach”, zawartej w lipcu 2007 r., interesów Województwa Warmińsko – Mazurskiego, w przypadku niewywiązania się przez European Business Partners sp. z o.o. w Warszawie z części zobowiązań określonych w ww. umowie.
- Niezamieszczenie na stronie internetowej Urzędu w informacji o stanie mienia za 2011 r. danych dotyczących udziałów Województwa w spółkach kapitałowych, wymaganych art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz 5c ustawy z dnia 06 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁶.
- Niesporządzenia informacji dotyczącej przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego za 2013 r., o której mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁷.
- Zawyżenie finansowych aktywów trwałych o kwotę 408,8 tys. zł w czterech bilansach Województwa Warmińsko – Mazurskiego, sporządzonych za lata 2010 – 2013.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Powoływanie spółek dla realizacji wyznaczonych celów

1. 1. Zaangażowania Województwa Warmińsko-Mazurskiego w spółki prawa handlowego

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Według stanu na koniec 2013 r. Województwo Warmińsko – Mazurskie (dalej: Województwo) było udziałowcem w sześciu spółkach kapitałowych prawa handlowego. Pakiet większościowy Województwo posiadało w trzech spółkach:

- Warmińsko – Mazurskiej Agencji Energetycznej sp. z o.o. w Olsztynie (dalej: W-MAE) – 600 udziałów o wartości 600,0 tys. zł, stanowiących 85,4 % kapitału podstawowego tej spółki,
- „Warmia i Mazury” sp. z o.o. w Szczytnie (dalej: WiM) – 16.566 udziałów o wartości 16.566,0 tys. zł, tj. 100 % kapitału spółki,
- Warmińsko – Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S. A. w Olsztynie (dalej: W-MARR) – 5.382 akcje o wartości 5.382,0 tys. zł, które stanowiły 93,6 % kapitału akcyjnego spółki.

Pakiem mniejszościowym Województwo dysponowało w:

- PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. w Warszawie – 81.652 udziałami o wartości 81.652,0 tys. zł (5,3 % kapitału podstawowego),
- Portach Lotniczych „Mazury Szczytno” sp. z o. o. w Szczytnie⁸ (dalej: PL) – 584 udziałami o wartości 175,2 tys. zł (5,5 %)⁹,

⁵ J.ł. Dz. U. z 2013 r., poz. 596.

⁶ J.ł. Dz. U. z 2014 r., poz. 782

⁷ J.ł. Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

⁸ Od 14.10.2009. „Port Lotniczy „Mazury” sp. z o.o. w Szczytnie (OL.VIIINsRejKRS.10770/09/988).

⁹ Wartość udziałów uwzględnia korektę zapisów księgowych z dnia 13.08.2014 r.

- Warmińsko – Mazurskim Funduszu „Poręczenia Kredytowe” sp. z o.o. w Działdowie (dalej: W-MFP) – 50 udziałami o wartości 500,0 tys. zł (7,3 %).

W latach 2008-2013 zwiększyło się zaangażowanie Województwa w spółki prawa handlowego. Związane to było z utworzeniem spółek: W-MAE i WiM, do których wniesiono kapitał zakładowy w łącznej kwocie 17.166,0 tys. zł oraz z nabyciem udziałów o wartości 14.444,0 tys. zł w spółkach: PKP Przewozy Regionalne i W-MARR. I tak wg stanu na koniec:

- 2008 r. łączna wartość 73.224 udziałów w czterech spółkach wyniosła 73.674,0 tys. zł i stanowiła 7,7% wartości bilansowej aktywów Województwa (937.170,2 tys. zł),
- 2013 r. wartość 104.835 udziałów w sześciu spółkach wyniosła 104.875,2 tys. zł, tj. 5,6 % tych aktywów (1.866.500,0 tys. zł).

1.1.2. Badanie zapisów księgowych dotyczących długoterminowych aktywów finansowych oraz dokumentacji źródłowej sześciu spółek, wykazało że Urząd prawidłowo ujął w księgach rachunkowych wartość udziałów i akcji pięciu spółek (W-MAE, W-MARR, WiM, PKP Przewozy Regionalne, W-MFP).

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd nie zaewidencjonował w 2010 r. w księgach rachunkowych operacji gospodarczej dotyczącej zmniejszenia z 584,0 tys. zł do 175,2 tys. zł wartości udziałów w spółce PL, spowodowanej obniżeniem wartości nominalnej jednego udziału¹⁰. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹ (dalej: ustawa o rachunkowości), zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Wskutek nieprawidłowego zaewidencjonowania ww. pozycji bilansowej zawyżono o kwotę 408,8 tys. zł wartości długoterminowych aktywów finansowych w czterech bilansach Województwa sporządzonych za lata 2010 – 2013.

(dowód: akta kontroli str.5-78, 1024-1042)

Jacek Protas Marszałek Województwa, ponoszący wg art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w wyjaśnieniach jako przyczynę ww. nieprawidłowości podał brak poinformowania o fakcie rejestracji w KRS zmiany umowy spółki. Wskazał jednocześnie, że w zgromadzeniu wspólników PL w dniu 26 lutego 2010 r., Województwo reprezentował jeden z członków Zarządu Województwa, a informacje o rozstrzygnięciach podjętych na tym zgromadzeniu były wykorzystywane przez pracowników Urzędu (cyt.): „stosownie do potrzeb”.

W dniu 22 lipca 2014 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Infrastruktury i Geodezji sporządził wniosek do Skarbnika Województwa o dokonanie korekty zapisów księgowych dotyczących zmniejszenia wartości nominalnej jednego udziału w PL z kwoty 1,0 tys. zł do 0,3 tys. zł. Korekta zapisów została wykonana w dniu 13 sierpnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str.79-84, 877, 1049-1061, 1223)

¹⁰ na mocy uchwały gromadzenia wspólników z dnia 26.02.2010 r. obniżono wartość nominalną z 1,0 tys. zł do 0,3 tys. zł.

¹¹ J.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

Opis stanu faktycznego

1.1.3. Dane dotyczące udziału Województwa w spółkach prawa handlowego:

- zamieszczano na stronie biuletynu informacji publicznej Urzędu (dalej: BIP) w informacji o stanie mienia komunalnego za lata: 2009, 2010, 2012 i 2013,
- ujmowane były w przekazywanych do Ministerstwa Skarbu Państwa informacjach dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, o których mowa w art. 69 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, sporządzanych za lata 2009-2012.

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W informacji o stanie mienia za 2011 r., zamieszczonej na stronie BIP Urzędu, nie podano danych dotyczących udziałów Województwa w spółkach kapitałowych, wymaganych art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz 5c ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury wyjaśnił, że spowodowane to było przyczynami techniczno – informatycznymi.

2. Urząd do 31 października 2014 r. nie sporządził informacji dotyczącej przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego za 2013 r., a obowiązek ten wynikał z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 30 o komercjalizacji i prywatyzacji. Zgodnie zaś z § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 listopada 2003 r. w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego¹², ww. informację należało sporządzić i przekazać Ministrowi Skarbu Państwa i do wiadomości właściwemu wojewodzie w terminie do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku objętym informacją.

Marszałek Województwa wyjaśnił, że ww. informacja zostanie sporządzona w terminie do 30 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 921-1021)

Opis stanu faktycznego

1.1.4. W badanym okresie Województwo:

- nie opracowało strategii właścicielskiej, wobec posiadanych spółek, gdyż zdaniem Marszałka Województwa dotychczas nie było potrzeby opracowania takich dokumentów,
- nie było udziałowcem spółek o tym samym lub w istotnym stopniu pokrywającym się przedmiocie działalności.

(dowód: akta kontroli str.85-102)

1.1.5. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej spółek z większościowym udziałem Województwa ustalono, że prowadzona przez spółki działalność była zgodna z celem określonym w statucie jak również z przedmiotem ich działalności określonym w uchwałach o ich utworzeniu. I tak:

1) WiM zostało utworzone na podstawie aktu założycielskiego z dnia 21 września 2011 r. Jedynym udziałowcem tej spółki było Województwo, które wniosło kapitał zakładowy w kwocie 2.275,0 tys. zł. Utworzenie tej spółki poprzedzone było uchwałą Sejmiku Województwa z dnia 31 sierpnia 2011 r., a przesłanki uzasadniające jej powołanie były następujące:

¹² Dz. U. z 2003 r., Nr 206, poz. 2004 ze zm.

- utworzenie WiM przez Województwo jest konieczne w celu uruchomienia regionalnego portu lotniczego, przy jednoczesnym wykorzystaniu środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007 – 2013,
- obecny zarządzający lotniskiem w Szymanach – PL:
 - nie zapewnił wymaganego wkładu własnego w wysokości min. 24 % wartości projektu pn.: „Regionalny Port Lotniczy Olsztyn – Mazury”,
 - był w trudnej sytuacji finansowej, która dyskwalifikowała go jako beneficjenta ww. projektu,
 - nie wykazywał postępu w pracach nad dokumentacją niezbędną do złożenia wniosku o dofinansowanie (w szczególności raportu oddziaływania na środowisko), co stwarzało wysoki stopień zagrożenia, iż projekt nie zostanie zrealizowany w wymaganym terminie.

W latach 2012 – 2014 (do 31 sierpnia) Województwo, po uzyskaniu zgody Sejmiku Województwa, podwyższyło kapitał zakładowy WiM do kwoty 22.066,0 tys. zł.

Zdaniem NIK ww. spółka realizowała zadania o charakterze użyteczności publicznej, ponieważ utrzymanie i rozbudowa infrastruktury technicznej o znaczeniu wojewódzkim mieściło się w katalogu zadań własnych województwa (art. 11 ust. 2 oraz art. 14 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa). Ponadto stworzenie stosownych warunków (w tym przypadku technicznych i organizacyjnych) umożliwiających późniejsze bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (w tym przypadku świadczenie usług transportu lotniczego) można potraktować, jako działanie w sferze użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str.103-171, 1027-1048, 1231-1222)

2) W-MAE zostało utworzone na podstawie uchwały Sejmiku Województwa z 29 września 2009 r. Zgodnie z treścią tej uchwały spółka została zawiązana w związku z umową w sprawie dofinansowania utworzenia W-MAE i otrzymania grantu w postaci dotacji finansowej w wysokości 250 tys. euro, podpisaną z Agencją Wykonawczą ds. Konkurencyjności i Innowacyjności w Brukseli, w maju 2009 r.

Według umowy spółki z dnia 30 listopada 2009 r. celem jej działalności było podejmowanie działań na rzecz: ochrony środowiska naturalnego, poszanowania energii, promocji racjonalnego i sprzyjającego ochronie środowiska wykorzystania energii jak również udzielania w tym zakresie pomocy samorządom, małym i średnim przedsiębiorstwom oraz konsumentom.

W latach 2009-2014, spółka w ramach:

- propagowania nowoczesnych i optymalnych sposobów wytwarzania i przesyłania energii – m.in. wydała poradnik dotyczący małej energetyki wiatrowej, przygotowała i wyemitowała w telewizji regionalnej film edukacyjny nt. „Odnawialnych Źródeł w regionie Warmii i Mazur”,
- doradztwa energetycznego dla mieszkańców regionu, samorządów terytorialnych i firm – m.in. udzieliła konsultacji 360 podmiotom i zorganizowała dwie konferencje i szkolenie,
- monitorowania rozwoju regionalnego rynku energetycznego – m.in. przygotowała: raporty z oceny wykonania „Planu Ekoenergetycznego dla Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2005-2010”, Koncepcję rozwoju

Odnawialnych Źródeł Energii w Województwie Warmińsko – Mazurskim do 2020 r., przeprowadziła badania ankietowe wśród 500 respondentów na temat pożądanych kierunków rozwoju regionalnej energetyki,

- sporządzania raportów dotyczących zasad racjonalnej gospodarki w regionie – m.in. opracowała siedem projektów założeń zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla gmin regionu.

W kwietniu 2014 r. Województwo zwiększyło swój udział w kapitale podstawowym spółki z 600,0 tys. zł do 800,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.172-227, 1062-1064, 1219-1220)

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie NIK Województwo utworzyło spółkę W-MAE niezgodnie z 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, gdyż tworząc ją określono działalność wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej i zakres dopuszczony ww. przepisem. Zgodnie z treścią przywołanego artykułu poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

(dowód: akta kontroli str.161-171)

Z wyjaśnień Marszałka Województwa wynika m.in., że:

- W-MAE wykonuje działalność leżącą w sferze działalności publicznej, która wpisuje się w zadania o charakterze wojewódzkim w trzech wymienionych w ustawie o samorządzie województwa zakresach, tj.:
 - edukacji publicznej – rozumianej jako organizacja konferencji i szkoleń tematycznych, wygłaszanie prezentacji i wykładów, prowadzenie warsztatów, stoisk pokazowych oraz lekcji poglądowych z zakresu: możliwości wykorzystania Odnawialnych Źródeł Energii, efektywności energetycznej, zarządzania energią w gminie oraz bezpieczeństwa energetycznego dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, nauczycieli, rolników, studentów oraz uczniów szkół ponadgimnazjalnych, gimnazjalnych, podstawowych i przedszkoli,
 - ochrony środowiska – jako działania na rzecz zmniejszenia emisji CO² do powietrza, przeciwdziałania zmianom klimatu, zwiększenia efektywności energetycznej, racjonalizacji wykorzystania zasobów naturalnych i nośników energetycznych, ekologicznych metod produkcji energii,
 - bezpieczeństwa publicznego – jako bezpieczeństwo związane z zapewnieniem dostaw energii elektrycznej i ciepła.
- Celem W-MAE było podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego, poszanowania energii jak również w zakresie promocji racjonalnego, sprzyjającego ochronie środowiska wykorzystania energii, pomocy samorządom, małym i średnim przedsiębiorstwom oraz konsumentom w tym zakresie.
- W-MAE miała za zadanie prowadzenie działań, mających na celu popularyzację proekologicznych metod produkcji energetycznej, zwłaszcza w oparciu o źródła odnawialne oraz miała podejmować prace zmierzające do rozpoznania możliwości, potrzeb i zasobów związanych z energetyką na terenie Województwa.

(dowód: akta kontroli str.486-504)

W ocenie NIK działania te nie skupiały się na zaspokajaniu elementarnych i podstawowych potrzeb ludności Województwa, a także nie stwarzały pośrednich podstaw do późniejszego świadczenia takich usług. Część działalności W-MAE wykraczała poza dozwolone treścią art. 13 ust. 2 czynności, jakie może wykonywać spółka z udziałem samorządu województwa. Nie da się bowiem zakwalifikować, jako czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych, a także działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa, czynności polegających na:

- wspomaganium przedsięwzięć energooszczędnych poprzez pozyskanie krajowych i zagranicznych źródeł finansowania (§ 5 ust. 2 pkt 2 umowy spółki),
- współpracy z podmiotami trzecimi polegającej na tworzeniu projektów finansowania przedsięwzięć umożliwiających wdrażanie nowoczesnych rozwiązań zmierzających do racjonalizacji użytkowania energii i wykorzystania źródeł odnawialnej, zarządzania funduszami celowymi zasilanymi ze środków budżetowych oraz innych źródeł, inicjowania i wdrażania prac badawczo-rozwojowych (§ 5 ust. 2 pkt 3 umowy spółki),
- wykonywaniu audytów energetycznych, w szczególności budynków publicznych (§ 5 ust. 2 pkt 7 umowy spółki),
- przygotowywaniu wniosków o finansowanie w ramach programów energetycznych (§ 5 ust. 2 pkt 11 umowy spółki).

Zdaniem NIK zadania związane z prowadzeniem polityki energetycznej, polegające m.in. na ustalaniu zdolności wytwórczych krajowych źródeł paliw i energii, efektywności energetycznej gospodarki, rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii, czy określaniu kierunków prac naukowo-badawczych w tym zakresie należy do zadań administracji rządowej (art. 14 i 15a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹³, dalej: Prawo energetyczne). Natomiast zadania samorządu województwa sprowadzają się, w zakresie tego prawa do uczestniczenia w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa, ale tylko poprzez czynności opiniujące oraz poprzez badanie zgodności planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa. Zgodnie bowiem z art. 17 Prawa energetycznego samorząd województwa uczestniczy w planowaniu zaopatrzenia w energię i paliwa na obszarze województwa, w zakresie określonym w art. 19 ust. 5 tego prawa oraz bada zgodność planów zaopatrzenia w energię i paliwa z polityką energetyczną państwa. Wg art. 19 ust. 5 Prawa energetycznego samorząd województwa jedynie opiniuje, opracowywane przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) projekty założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Założenia te po zaopiniowaniu przez samorząd województwa są podstawą do uchwalenia przez radę gminy założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

Podobny pogląd w odniesieniu do spółki z udziałem województwa samorządowego, której działalność była zbliżona do działalności W-MAE wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 marca 2007 r.¹⁴

(dowód: akta kontroli str.161-171)

Opis stanu
faktycznego

3) W-MARR, którego akcje Województwo nabyło niepodpłatnie od Skarbu Państwa na podstawie umowy zawartej w dniu 12 czerwca 2000 r. Podstawą nabycia tych akcji był art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające

¹³ J.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059.

¹⁴ Sygn. I SA/Rz 647/06.

ustawy reformujące administrację publiczną¹⁵. Następnie w latach 2004 – 2013, Województwo nabyło akcje o łącznej wartości 5.114,0 tys. zł, w tym w latach:

- 2004-2006 – akcje o wartości 4.983,0 tys. zł, na pokrycie których wniosło aporty rzeczowe (dwie nieruchomości w Olsztynie). Uzasadnieniem ich nabycia było zarówno zorganizowanie poprzez tę spółkę Centrum Rozwoju Biznesu, które miało wspierać rozwój gospodarczy, w tym przedsiębiorczość w Województwie ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw, jak i dokapitalizowanie spółki realizującej zadania polityki rozwoju Województwa (m.in. poprzez wdrażanie ZPORR¹⁶, projektów własnych wynikających z Regionalnej Strategii Innowacji).
- 2008-2014 Województwo sześciokrotnie zwiększało zaangażowanie w tej spółce poprzez nabycie akcji o łącznej wartości 131,0 tys. zł, uzasadniając to przede wszystkim uniknięciem procedur umarzania akcji drobnych akcjonariuszy.

Według statutu W-MARR:

- w latach 2009–2012 (do 27 czerwca) przedmiotem jej działalności było:
 - działanie na rzecz rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego i podnoszenie konkurencyjności jego gospodarki, przygotowanie przedsiębiorstw i struktur otoczenia biznesu do współpracy międzynarodowej, zwłaszcza z instytucjami Unii Europejskiej, dostosowanie ofert małych i średnich przedsiębiorstw z Warmii i Mazur do wymagań rynku europejskiego oraz ułatwienie im dostępu do nowoczesnych, ekologicznych technologii produkcji i nowoczesnych metod zarządzania,
 - minimalizowanie zagrożeń bezrobociem przez wspieranie inicjatyw gospodarczych tworzących nowe miejsca pracy, wsparcie dla samorządów zamierzających zracjonalizować zarządzanie mieniem komunalnym i wszelkich inicjatyw przynoszących pożytek regionalnej społeczności,
 - inspirowanie związków pomiędzy podmiotami krajowymi i zagranicznymi w zakresie działalności gospodarczej oraz aktywizacja działalności instytucji, organizacji społecznych i samorządowych oraz podmiotów gospodarczych poprzez szeroko rozumianą działalność informacyjną, promocyjną i szkoleniową,
 - promowanie innowacyjności wraz z pozyskaniem wsparcia – finansowego i merytorycznego dla jej realizacji, popularyzowanie i wspieranie myśli naukowej, w szczególności wykorzystującej szeroko rozumiane nowe technologie, prowadzenie działań na rzecz stymulowania i promowania innowacyjności oraz wielokierunkowego rozwoju przedsiębiorczości, wspieranie rozwoju innowacyjnych technologii, inicjowanie przedsięwzięć wykorzystujących osiągnięcia naukowe w programach regionalnych, krajowych i UE, upowszechnianie wiedzy oraz prowadzenie wymiany informacji z zakresu nowoczesnych technologii, organizacji i zarządzania, doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie wprowadzenia nowych technologii i innowacji, oraz współpraca z krajowymi i zagranicznymi instytucjami naukowymi, samorządowymi i gospodarczymi w zakresie innowacji¹⁷.
- Od 28 czerwca 2012 r. przedmiot działania spółki polega na:

¹⁵ Dz. U z 1998 r., Nr 133, poz. 872 ze zm.

¹⁶ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

¹⁷ Cel ten został dodany uchwałą nr 18 Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy z dnia 14.06.2010 r.

- przedsięwzięciach służących rozwojowi województwa warmińsko-mazurskiego i podnoszeniu konkurencyjności jego gospodarki, przygotowaniu przedsiębiorstw i struktur otoczenia biznesowego do współpracy międzynarodowej, dostosowaniu ich oferty do wymagań rynku europejskiego oraz ułatwieniu im dostępu do nowoczesnych, ekologicznych technologii produkcji i nowoczesnych metod zarządzania,
- możliwości uczestniczenia w projektach dotyczących minimalizowania zagrożenia bezrobociem przez wspieranie inicjatyw gospodarczych tworzących nowe miejsca pracy, wsparcia dla samorządów zamierzających zracjonalizować zarządzanie mieniem komunalnym i wszelkich inicjatywach przynoszących pożytek regionalnej społeczności,
- angażowaniu się również w promowanie innowacyjności wraz z pozyskaniem wsparcia finansowego i merytorycznego dla jej realizacji, popularyzowanie i wspieranie myśli naukowej, w szczególności wykorzystującej szeroko rozumiane nowe technologie.

(dowód: akta kontroli str.228-351, 735-738)

Wg informacji uzyskanej z W-MARR, w latach 2009-2013 faktycznie prowadzona działalność przez tę spółkę dotyczyła głównie finansowej działalności usługowej, gdzie indziej nie sklasyfikowanej, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszków emerytalnych, oznaczonej wg kodów PKD¹⁸ nr 64.99. W ramach tego rodzaju działalności:

- W-MARR pełniła funkcję instytucji pośredniczącej we wdrażaniu przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w ramach siedmiu działań, w tym m.in. Działania 6.1 „Paszport do eksportu”, Działania 8.1 „Wsparcie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej”.
- Jako Regionalna Instytucja Finansująca (dalej: RIF) wykonywała usługi dotyczące realizacji zadań w zakresie Osi Priorytetowej „Przedsiębiorczość” Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 (dalej: RPO W-M 2007-2013), Poddziałania 1.1.5 – 1.1.9. Usługi te realizowała na podstawie umowy w sprawie powierzenia realizacji części ww. osi priorytetowej.
- Jako Instytucja Wdrażająca realizowała zadania związane z zakończeniem wdrażania trzech działań w ramach ZPORR na lata 2004-2006.

Ponadto w ww. okresie tym W-MARR prowadziła działalność sklasyfikowaną następującymi kodami PKD:

- 5.19.Z Pozostała działalność wydawnicza, w ramach której m.in. opublikowała „Warmia i Mazury – Kraina inna niż wszystkie”,
- 64.92.Z Pozostałe formy udzielania kredytów – m.in. podpisała umowę na dofinansowanie w ramach RPO W-M 2007-2013, projekt pn. „Dokapitalizowanie funduszy pożyczkowych na Warmii i Mazurach”,
- 68.20.Z Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi – wynajmowała nieruchomość mieszczącą się przy ul. Kajki w Olsztynie,
- 70.22.Z Pozostałe doradztwo w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i zarządzania – m.in. realizowała projekt pn. „Regionalny Punkt Konsultacyjny Krajowego Systemu Usług”,

¹⁸ Polska Klasyfikacja Działalności.

- 74.90. Z Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna gdzie indziej niesklasyfikowana – m.in. realizowała projekt pn. „Sieć Regionalnego Systemu Wspierania Innowacji”,
- 82.30. Z Działalność związana z organizacją targów, wystaw i kongresów – m.in. współorganizowała wydarzenie promocyjne w Kolonii z prezentacją promującą region Warmii i Mazur jako miejsce atrakcyjne do lokowania inwestycji.
- 85.95. B Pozostałe pozaszkolne formy edukacji gdzie indziej niesklasyfikowane – m.in. organizowała spotkania informacyjne konsultantów.

(dowód: akta kontroli str.352-479, 735-738)

Ustalone
nieprawidłowości

W ocenie NIK Województwo nabyło 5.114 akcji spółki W-MARR niezgodnie z 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa z uwagi na fakt, iż część działalności tej spółki wykraczała poza katalog dozwolony wskazany w ww. przepisie.

(dowód: akta kontroli str.161-171)

Zdaniem Marszałka działalność W-MARR zgodnie z art. 7 i 8 statutu tej spółki jest działalnością gospodarczą spoza sfery użyteczności publicznej mieszczącą się w wymogach stawianych w art. 13 ust 2 ustawy o samorządzie województwa.

(dowód: akta kontroli str.363-368, 486-493)

Według NIK czynności polegające na udzielaniu pożyczek małym i średnim przedsiębiorstwom, a także na pełnieniu funkcji: regionalnej instytucji finansującej we wdrażaniu przez PARP Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka oraz RIF w Regionalnym Programie Operacyjnym „Warmia i Mazury” 2007-2013 były wykonywane poza sferą użyteczności publicznej. Czynności tych nie można też zaliczyć do dopuszczonych ww. przepisem, tj. czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa.

(dowód: akta kontroli str.161-171)

1. 2. Przesłanki tworzenia lub przystępowania do spółek w latach 2009 – 2014

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Przystępowanie przez Województwo do spółek prawa handlowego, w których było większościowym udziałowcem lub akcjonariuszem zostało opisane w pkt 1.1.5.

Województwo nie opracowało dokumentu pn. „Strategia restrukturyzacyjna” bądź innego o podobnym charakterze, ponieważ wg wyjaśnień Marszałka (cyt.): *„nie zachodziła potrzeba przeprowadzenia restrukturyzacji w spółkach, w których Województwo ma udziały”*.

(dowód: akta kontroli str.85-102)

1.2.2. Województwo, przed utworzeniem bądź przystąpieniem do dwóch spółek z większościowym udziałem (W-MAE i W-MARR), nie opracowało oceny opłacalności lub efektywności tych przedsięwzięć lub innych analiz wskazujących na efektywność realizacji zadań publicznych za pośrednictwem tych spółek.

(dowód: akta kontroli str.85)

Według wyjaśnień Marszałka Województwa przystąpienie do W-MAE wynikało m.in. z faktu, że w „Programie Ekoenergetycznym Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2005-2010”¹⁹ wskazano na brak powszechnego dostępu do informacji o rozmieszczeniu potencjału energetycznego poszczególnych rodzajów odnawialnych

¹⁹ Przyjętym uchwałą nr XXXIII/463/06 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 28 czerwca 2005 r.

źródeł energii, firmach produkcyjnych, projektowych i wykonawczych zajmujących się tą tematyką”. Przystąpienie Województwa do W-MARR nastąpiło w związku z przepisami ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną”.

Studium wykonalności przedsięwzięcia „Regionalny Port Lotniczy Olsztyn-Mazury” zostało opracowane przez WiM w 2013 r. Dokument ten potwierdzał ekonomiczną efektywność planowanego przedsięwzięcia przy udziale środków unijnych.

Marszałek Województwa odnośnie utworzenia tej spółki podał, że dokumentem uzasadniającym konieczność realizacji projektu związanego z rozbudową Regionalnego Portu Lotniczego Olsztyn-Mazury był „Program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych”²⁰. W dokumencie tym podano m.in., że dotychczasowe analizy i dane (w zakresie obszaru ciężenia istniejących portów, rozwoju sieci kolejowej i drogowej, regionalne wartości PKB) wskazują na celowość uzupełnienia sieci portów regionalnych o lotniska do obsługi regionów północno-wschodniego oraz wschodniego (województwo warmińsko – mazurskie, podlaskie i lubelskie).

(dowód: akta kontroli str.85-102)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w przed utworzeniem spółki W-MAE Województwo nie dokonało analiz wskazujących na ekonomiczną efektywność powołania spółki do realizacji zadań dotychczas wykonywanych w Urzędzie. Należy przy tym zaznaczyć, że w badanym okresie działalność W-MAE była nierentowana i wymagała większego zaangażowania kapitałowego Województwa.

W wyjaśnieniach Marszałek podał, że w celu poprawy sytuacji finansowej W-MAE, poza podwyższeniem kapitału zakładowego, Województwo wprowadziło program oszczędności w działalności spółki, który obejmował m.in.:

- przeniesienie siedziby do pomieszczeń będących w zasobach Województwa,
- zlikwidowanie ryczałtu samochodowego dla Prezesa Zarządu W-MAE,
- obniżenie kosztów usług telekomunikacyjnych,
- obniżenie wynagrodzeń pracowników,
- obniżenie diet członków Rady Nadzorczej.

(dowód: akta kontroli str. wyjaśnienia 498-504)

Opis stanu faktycznego

1.2.3. W badanym okresie przystąpienie przez Województwo do dwóch spółek kapitałowych wiązało się z graniczeniem kosztów Urzędu. Według wyjaśnień Marszałka w przypadku W-MARR: powierzenie spraw związanych z osią przedsiębiorczość pozwoliło na ograniczenie kosztów zatrudnienia dodatkowych pracowników w Urzędzie, zaś w W-MAE: wiązało się z redukcją etatu Pełnomocnika Marszałka ds. Energii Odnawialnych w Urzędzie, który pełnił tę funkcję w okresie od września 2007 r. do lutego 2010 r.

(dowód: akta kontroli str.486-493,1022-1026)

²⁰ Przyjęty uchwałą nr 86/2007 Rady Ministrów w dniu 8 maja 2007 r.

1.3. Sytuacja ekonomiczno – finansowa spółek komunalnych

Opis stanu
faktycznego

W badanych latach sytuacja finansowa²¹ trzech spółek komunalnych, których Województwo było większościowym udziałowcem przedstawiała się następująco:

- Na koniec 2013 r. zatrudnienie zwiększyło się w dwóch spółkach, tj. WiM o 200% (z 2 etatów do 6 etatów) oraz w W-MARR o 6% (z 83,5 do 88,6). Przyczyną wzrostu zatrudnienia w WiM było zwiększenie prac związanych z rozpoczętą inwestycją (w tym m.in. przygotowanie i nadzór nad dokumentacją projektową, uzyskaniem pozwoleń na budowę oraz zorganizowanie postępowań przetargowych). Spadek zatrudnienia o 20% odnotowano natomiast we W-MAE (z 5 etatów do 4).
- Aktywa trwałe ogółem na koniec 2013 r. wzrosły w dwóch spółkach: W-MARR (o 112%) i WiM (o 171%). W przypadku WiM spowodowane to było zwiększeniem wartości środków trwałych w budowie (rozpoczęta inwestycja budowy portu lotniczego). Natomiast w przypadku W-MARR – zarówno zwiększeniem nakładów inwestycyjnych jak i wzrostem inwestycji długoterminowych związanych z udzielonymi pożyczkami. Zmniejszenie wartości tej pozycji bilansowej o 78% wystąpiło w W-MAE (z 40,0 tys. zł do 9,0 tys. zł), a wynikało to z umorzenia rzeczowych aktywów trwałych.
- Przychody ogółem w 2013 r. wzrosły we wszystkich spółkach od 69% w WiM (pochodzące m.in. z wynajmu majątku spółki) do 495% w W-MAE. Największy kwotowo wzrost o 5.675,2 tys. zł (tj. o 86%) wystąpił natomiast w W-MARR i związany był ze wzrostem przychodów ze sprzedaży.
- Koszty ogółem wzrosły każdej z badanych spółek. I tak w W-MAE z 378,0 tys. zł w 2010 roku do 441,0 tys. zł w 2013 r., tj. o 17%. W W-MARR z 6.297,5 tys. zł w 2008 r. do 12.241,3 tys. zł, tj. o 94% (spowodowane to było głównie kosztami wdrażania projektu pn. „Centrum Wdrażania Promocji i Innowacji w Olsztynie”). Największy wzrost kosztów odnotowano w spółce WiM z 586,0 tys. zł w 2012 r. do 2.622,0 tys. zł w 2013 r., tj. o 347%. Wynikało to ze wzrostu wymiaru podatku od nieruchomości (tj. o 1.590,1 tys. zł), kosztów czynszu za dzierżawę nieruchomości (o 111,0 tys. zł) oraz zwiększenia zatrudnienia i związanego z tym wzrostu wynagrodzeń (o 134,9 tys. zł).
- Ujemny wynik finansowy w całym okresie funkcjonowania wystąpił w dwóch spółkach, tj. WiM i W-MAE. W przypadku W-MAE spowodowane to było wysokimi kosztami stałymi prowadzonej działalności, natomiast w WiM kosztami bieżącymi realizowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Zysk netto w we wszystkich badanych latach odnotowano w W-MARR, przy czym na koniec 2013 r. w porównaniu do 2008 r. wynik ten zmniejszył się o 81% (z 95,3 tys. zł w 2008 r. do 17,7 tys. zł w 2013 r.), co było efektem wzrostu kosztów działalności.
- Zobowiązania ogółem na koniec 2013 r. wzrosły w dwóch spółkach: w W-MARR o 178% (o kwotę 33.348,7 tys. zł w stosunku do stanu z końca 2008 r. wynoszącego 18.745,2 tys. zł)²² oraz w W-MAE o 108% (o kwotę 105,0 tys. zł w stosunku do stanu z końca 2010 r.). Na wzrost tych

²¹ Porównywane dane finansowe spółek dotyczą stanów z końca roku, którym spółki rozpoczęły działalność (WiM od 2012 r. i W-MAE od 2010 r.) lub z końca 2008 r. (W-MARR), w stosunku do stanu z końca 2013 r.

²² Wg stanu na 31.12.2013 r. w W-MARR wystąpiły zobowiązania z tytułu kredytów: długoterminowych w łącznej kwocie 1.580,0 tys. zł, krótkoterminowych – 187,3 tys. zł, gwarancje bankowe – 327,0 tys. zł. Wskazane zobowiązania zabezpieczone były hipotekami w łącznej kwocie 25.203,3 tys. zł.

zobowiązań miały wpływ: w W-MARR zobowiązania krótkoterminowe związane z dokapitalizowaniem funduszu pożyczkowego, zaś w W-MAE zaciągnięcie pożyczki w kwocie 189,0 tys. zł. (spłacona w całości w lipcu 2014 r.). Spadek zobowiązań o 30% wystąpił w WIM (z 1.904,0 tys. zł w 2012 r. do 1.338,0 tys. zł w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 211-218, 352-362, 505-530, 873-876)

Według stanu na koniec grudnia łączne zobowiązania ww. trzech spółek w stosunku do ogółu zobowiązań Województwa (ujętych w bilansie skonsolidowanym) przedstawiały się następująco:

- w 2009 r. wyniosły 36.947,3 tys. zł i stanowiły 14,6 % ogółu zobowiązań (253.158,1 tys. zł),
- w 2010 r. – 40.644,3 tys. zł, tj. 12,4 % zobowiązań (326.766,7 tys. zł),
- w 2011 r. – 41.918,2 tys. zł, tj. 13,0 % zobowiązań (321.654,8 tys. zł),
- w 2012 r. – 49.310,5 tys. zł, tj. 11,8 % zobowiązań (417.914,4 tys. zł),
- w 2013 r. łączne zobowiązania spółek wyniosły 53.633,9 tys. zł i stanowiły 11,4% ogółu zobowiązań Województwa (472.685,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.531-532)

Wskaźniki dotyczące zadłużenia spółek z większościovym udziałem Województwa w powiązaniu z zadłużeniem, dochodami i deficytem Województwa w latach 2009 – 2013 były następujące:

- przyrost w ciągu roku sumy zadłużenia długoterminowego i krótkoterminowego wyniósł odpowiednio: 3,23 %, 4,09 %, 3,98 %; 10,92 % i 4,29 %,
- wartość zadłużenia w danym roku, odpowiednio: 15,97 %, 29,60 %, 32,39 %, 38,65 % i 31,30 %,
- wartość zadłużenia w danym roku do zadłużenia Województwa, odpowiednio: 1,01, 1,01, 1,00, 1,01, 1,01.

Urząd w latach 2009 - 2013 nie prowadził analizy swojego zadłużenia wg metody „general government”.

(dowód: akta kontroli str.533-542, 873-875)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie utworzenie spółki WiM w celu uruchomienia regionalnego portu lotniczego przy jednoczesnym wykorzystaniu środków z RPO W-M 2007 – 2013.

Negatywnie natomiast ocenia nabycie 5.114 akcji W-MARR oraz utworzenie spółki W-MAE i objęcie w niej 800 udziałów, ponieważ przedmiot działalności tych spółek wykracza poza katalog dozwolony w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

2. Gospodarowanie majątkiem samorządu terytorialnego oddanego do dyspozycji spółek komunalnych

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W latach 2009-2014 (do końca sierpnia) Województwo, po uzyskaniu zgody Sejmiku Województwa, dokonało transferu majątku o łącznej wartości 22.926,0 tys. zł (środki pieniężne wyniosły 22.912,5 tys. zł, aport rzeczowy samochód osobowy o wart. 13,5 tys. zł). Majątek ten został przeznaczony na pokrycie udziałów i zwiększenie kapitału zapasowego w dwóch spółkach: W-MAE (800,0 tys. zł),

WiM (22.067,0 tys. zł, w tym kapitał zapasowy 1,0 tys. zł) oraz nabycie akcji W-MARR (59,0 tys. zł).

Przekazany przez Województwo majątek nie stanowił pomocy publicznej. Przeznaczony został na działalność statutową spółek i stanowił finansowe aktywa trwałe, a ich wielkość w odniesieniu do wartości aktywów ogółem na koniec poszczególnych lat przedstawiała się następująco:

- 2009 r. – przekazano majątek o wartości 600,0 tys. zł, który stanowił 0,04 % aktywów ogółem Województwa wynoszących 1.499 841,4 tys. zł,
- 2011 r. – transfery majątku w kwocie 2.287,0 tys. zł stanowiły 0,12 % aktywów ogółem (1.900.927,5 tys. zł),
- 2012 r. – majątek o wartości 1.807,5 tys. zł stanowił 0,07 % aktywów ogółem (2.279.274,5 tys. zł),
- 2013 r. – wkłady pieniężne i aport rzeczowy o łącznej wartości 12.531,5 tys. zł, stanowił 0,45 % aktywów ogółem (2.805.375,3 tys. zł).

Poza wskazanym powyżej zaangażowaniem, Województwo nie wspierało finansowo w inny sposób analizowanych spółek kapitałowych, tj. m.in. poprzez gwarancje (art. 391 Kodeksu cywilnego) lub dopłaty do udziałów (art. 177 Kodeksu spółek handlowych).

(dowód: akta kontroli str.76-78, 539-568)

2.1.2. W latach 2009-2014 Urząd nie określił procedur wykorzystania przez spółki otrzymanych składników majątku zgodnie z celem określonym w decyzjach o ich przekazaniu.

Wg regulaminu organizacyjnego Urzędu prowadzeniem spraw wynikających z prawa udziału Województwa w spółkach kapitałowych: W-MARR i W-MFP zajmował się Departament Rozwoju Regionalnego. W regulaminie nie zapisano, który z departamentów zajmował się prowadzeniem spraw w spółkach PKP Przewozy Regionalne, PL, W-MAE i WiM.

W wyjaśnieniach Marszałek Województwa podał, że nadzór nad spółkami nie jest przypisany do jednego departamentu Urzędu. Spółkami zajmują się trzy departamenty w zależności od przedmiotu działalności tych spółek. I tak do Departamentu: Infrastruktury i Geodezji należy nadzór nad PR, PL, WiM, Polityki Regionalnej – W-MFP i W-MARR, Ochrony Środowiska – W-MAE.

Nadzór Województwa nad zadaniami realizowanymi przez spółki odbywał się poprzez:

- analizę dokumentów sprawozdawczych sporządzanych przez te podmioty (m.in. sprawozdań: finansowych i zarządu z działalności), materiałów przedkładanych na zgromadzenia wspólników,
- udział przedstawicieli Województwa w zgromadzeniach wspólników,
- powołanie czterech pracowników Urzędu na członków rad nadzorczych dwóch spółek (Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska do W-MAE oraz członka Zarządu Województwa, Skarbnika Województwa i Radcy prawnego do WiM),
- kontrolę merytoryczną zadań W-MARR polegającą na sprowadzaniu rozliczeń ujmowanych w miesięcznych i rocznych sprawozdaniach z otrzymanych środków finansowych w ramach realizowanych przez nią projektów.

(dowód: akta kontroli str.86-102, 498-504, 1141-1218)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że sprawy wynikające z prawa udziału Województwa w spółkach kapitałowych nie zostały w pełni uregulowane w regulaminie organizacyjnym Urzędu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Województwa w zbadanym zakresie.

3. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki

Opis stanu
faktycznego

Badaniem szczegółowym objęto przedsięwzięcie mające na celu uruchomienie regionalnego portu lotniczego Województwa (dalej: „Projekt”).

W latach 2008-2011 działania zmierzające do uruchomienia portu lotniczego Województwo powierzyło spółce Porty Lotnicze „Mazury Szczytno” sp. z o. o. w Szczytnie. Spółka ta została utworzona w styczniu 1996 r., a celem jej działania była m.in. organizacja i eksploatacja portu lotniczego. Przedmiotem jej działania wg PKD był m.in. transport lotniczy, działalność wspomagająca transport, związana z turystyką oraz transport lądowy pozostały. Województwo, po uzyskaniu zgody Sejmiku Województwa, przystąpiło do tej spółki w październiku 2003 r., obejmując w niej 200 udziałów. Decyzją z dnia 10 marca 2004 r. Minister Skarbu Państwa przekazał Województwu 1.334 udziały tej spółki.

(dowód: akta kontroli str.569-582)

3.1. W dniu 5 lipca 2007 r. m.in. Marszałek oraz członek zarządu Województwa podpisali umowę warunkową o zakresie współdziałania przy realizacji przedsięwzięcia pn. „Rozbudowa i zarządzanie lotniskiem w Szymanach” (dalej: umowa warunkowa). Jednym z podmiotów, z którym zawarto tę umowę było European Business Partners sp. z o.o. w Warszawie (dalej: EBP).

W § 8 tej umowy określono zobowiązania EPB na rzecz realizacji przedsięwzięcia, które dotyczyły:

- pozyskania środków finansowych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, przeznaczonych na sfinansowanie przedsięwzięcia w celu uruchomienia profesjonalnego lotniska kategorii „4D” (ust. 1),
- zakończenia działań modernizacyjnych EPB na koniec 2010 r. (ust. 2),
- zwiększenia stanu zatrudnienia i wzrostu wartości ww. spółki (ust. 3),
- podjęcia działań we celu poszukiwania przewoźników lotniczych, których samoloty korzystałyby z obecnej i nowotworzonej infrastruktury lotniska (ust. 4),
- podjęcia działań na rzecz stworzenia w oparciu o infrastrukturę PL, zgodnego z międzynarodowymi przepisami prawa, ośrodka szkolenia personelu na potrzeby portów lotniczych (ust. 5).

Z przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji, dotyczącej monitorowania stanu realizacji zobowiązań EBP wskazanych w § 8 umowy warunkowej, wynika, że Urząd monitorował działania w celu pozyskania środków finansowych z Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str.79-84, 583-607)

Ustalone
nieprawidłowości

W umowie warunkowej nie zabezpieczono interesów Województwa, w przypadku niewywiązania się przez EBP z zobowiązań określonych w § 8 ust. 1, 3-5. Nie określono w niej bowiem terminów wykonania przez tę spółkę ww. zobowiązań, co pozbawiło Województwo możliwości skutecznego egzekwowania realizacji tych zobowiązań. Zabezpieczenie interesów miało istotne znaczenie, w sytuacji

gdy sprzedaż przez Województwo 950 udziałów²³ nastąpiła przed wykonaniem ww. zobowiązań. Ponadto brak ww. zabezpieczenia miał również wpływ na opóźnienie w rozpoczęciu realizacji przedsięwzięcia związanego z uruchomieniem regionalnego portu lotniczego.

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn nieokreślenia terminów realizacji przez EBP zobowiązań wynikających m.in. z § 8 tej umowy, Marszałek podał, że (cyt.): „*European Business Partners sp. z o.o. w Warszawie nie mogła określić terminów wykonania swoich zobowiązań związanych z rozbudową portu lotniczego. Był to proces ciągły, a lotnisko było dzierżawione na krótki okres czasu i było własnością Skarbu Państwa, a nie samorządu. Wyzierżawiający – Agencja Mienia Wojskowego w Olsztynie zawarła Umowę dzierżawy ze Spółką Porty Lotnicze „Mazury – Szczytno” Sp. z o.o. na czas oznaczony od 01.11.2006 r. do 31.10.2011 r. dopiero w aneksie nr 1 z 17.06.2008 r. do ww. Umowy określony został czas oznaczony umowy: od 01.11.2008 r. do dnia 31.10.2038 r.*”

(dowód: akta kontroli str.583-610)

Opis stanu faktycznego

Umowa warunkowa zastała zawarta pod warunkiem zaistnienia łącznie następujących przesłanek (§ 13):

- a) przedłużenia przez Agencję Mienia Wojskowego terminu obowiązywania umowy dzierżawy lotniska w Szymanach na okres do 2035 r.,
- b) niewyrażenia sprzeciwu przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego na nabycie udziałów w PL przez EBP,
- c) uzyskania zezwolenia Ministra Skarbu na zbycie udziałów Spółki przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” z siedzibą w Warszawie (dalej: PPL) na rzecz EPB,
- d) uzyskania zgody Sejmiku Województwa na zbycie udziałów PL na rzecz EPB,
- e) uzyskania przez EPB zgody Rady Miasta Szczytno na zbycie udziałów PL na rzecz EBP,
- f) ustanowienia przez EPB depozytu w kwocie 4.000,0 tys. zł, najpóźniej na dzień poprzedzający nabycie przez EPB udziałów PL,
- g) uzyskania przez EPB zgody Rady Nadzorczej PL na zbycie udziałów przez wspólników na rzecz EPB,
- h) uzyskanie przez EPB wszelkich innych zgód wymaganych prawem do wykonania umowy warunkowej.

Z przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji, w zakresie monitorowania wskazanych wyżej zobowiązań od których uzależniona była realizacja umowy warunkowej wynika, że Urząd dysponował dokumentacją dotyczącą realizacji czterech zobowiązań (pkt a, b, d, f umowy).

(dowód: akta kontroli str. 583-607)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przed zawarciem w dniu 14 listopada 2008 r. umowy przenoszącej udziały, Województwo nie uzyskało dokumentów potwierdzających spełnienie pozostałych czterech wymogów określonych w pkt c, e, g, h § 13 umowy warunkowej, od realizacji których uzależniono zbycie 950 udziałów w spółce PL.

Zdaniem Marszałka Województwa wystarczające było oświadczenie i zapewnienie EBP, iż uzyskała ona wszystkie zgody niezbędne do zawarcia i wykonania umowy

²³ o wartości nominalnej 1,0 tys. zł

warunkowej. Wskazał również że wg posiadanej wiedzy wszystkie zgody miały miejsce.

(dowód: akta kontroli str.81-84, 611-623)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Z decyzji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: UCL) z dnia 9 sierpnia 2007 r. wynika, m.in., że 7 sierpnia 2007 r. Minister Obrony Narodowej (dalej: MON) negatywnie zaopiniował nabycie przez EPB 60 % udziałów w spółce PL, ze względu na zagrożenie ważnego interesu gospodarczego i niską wiarygodność finansową EPB. Również Minister Transportu (dalej: MT) wydał negatywną opinię w ww. sprawie. Wskazał, że jego zdaniem przejęcie udziałów w PL rodziło zagrożenie utraty dofinansowania Projektu rozbudowy lotniska z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W dniu 31 marca 2008 r. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego uchylił ww. decyzję z 2007 r. W treści tej decyzji podano m.in., MON nie wypowiedział się w kwestii czy nabycie udziałów przez EPB spowoduje powstanie zagrożenia państwa, pomimo że w sprawie tej skierowano pismo w dniu 26 lutego 2008 r.²⁴

Uchwałą z dnia 28 sierpnia 2007 r. Sejmik Województwa wyraził zgodę na zbycie przez Województwo na rzecz EPB 950 udziałów spółki PL. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że zbycie przez Województwo 950 udziałów PL (o wartości nominalnej 1.000 zł) za cenę 1 zł jest ekonomicznie uzasadnione ze względu na trudną sytuację finansową tej spółki, ocenioną wg stanu na koniec 2006 r., o której świadczy m.in.:

- stan zobowiązań długoterminowych i krótkoterminowych w łącznej kwocie 4.315,9 tys. zł,
- ujemny kapitał własny wynoszący -2.017,6 tys. zł, na poziom którego wpłynęły straty z lat ubiegłych w kwocie - 7.749,1 tys. zł i za rok obrachunkowy 2006 r. – 901,6 tys. zł,
- brak środków finansowych na realizację postępowania układowego.

W dniu 14 listopada 2008 r. na podstawie umowy przenoszącej udziały Województwo sprzedało EPB 950 udziałów PL za łączną cenę 44.308,00 zł, (46,64 zł za udział²⁵). W imieniu Województwa działał Marszałek Jacek Protas oraz Wicemarszałek – Urszula Pasławska.

(dowód: akta kontroli str.624-683)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Województwo, przed zawarciem umowy przenoszącej 950 udziałów spółki PL, na rzecz EPB, nie podjęło działań w celu wyjaśnienia zarzutów sformułowanych wobec EPB przez MON, dotyczących zagrożenia ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zdaniem Marszałka nie zwracano się do MON o uzasadnienie negatywnej opinii dotyczącej nabycia przez EPB udziałów w spółce PL, ponieważ (cyt.): „zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 3 lipca 2002 Prawo Lotnicze²⁶ obowiązek zawiadomienia właściwych ministrów spoczywał na podmiocie, który zamierzał nabyć lub objąć akcje lub udziały w spółce zakładającej lotnisko użytku publicznego albo spółce będącej założycielem lub właścicielem istniejącego lotniska użytku

²⁴ Opinia negatywna w sprawie nabycia udziałów przez EPB została podtrzymana w pismach MON z dnia 4 lutego 2008 r. oraz 15 lutego 2008 r.

²⁵ Przyjętej na podstawie wyceny dokonanej wg § 3 ust.1 umowy warunkowej.

²⁶ J. t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1393

publicznego.” Wskazał jednocześnie, że EBP przedstawiło Ogólny plan rozwoju spółki Porty Lotnicze „Mazury – Szczytno” sp. z o.o. (dalej: ogólny plan).”

(dowód: akta kontroli str.611-630)

Opis stanu
faktycznego

3.3. Województwa udzieliło wsparcia dla PL w zakresie realizowanego Projektu, w tym m.in.:

- uchwałą Zarządu Województwa z dnia 6 stycznia 2010 r. dokonano zmian w Indykatoryjnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych RPO poprzez skreślenie Samorządu Województwa i wpisaniu PL jako spółki odpowiedzialnej za realizację Projektu pn. „Regionalny Port Lotniczy Olsztyn – Mazury”,
- opracowało projekt wstępnej umowy dotyczącej przygotowania realizacji indywidualnego Projektu wraz z wykazem niezbędnej dokumentacji,
- wydało opinię dotyczącą przeprowadzenia analizy zakresu rzeczowego Projektu pod kątem kwalifikowalności wydatków,
- zmieniło zapisy w szczegółowym opisie osi priorytetowej „Infrastruktura transportowa regionalne i lokalna” RPO W-M 2007 – 2013, w wyniku czego zwiększono możliwość dofinansowania z Unii Europejskiej z 50% do 76 %.

(dowód: akta kontroli str. 594-607, 1089-1120)

3.4. Województwo w ramach monitoringu działań podejmowanych przez EPB na rzecz uruchomienie regionalnego portu lotniczego m.in.:

- 21 kwietnia 2011 r. skierowało pismo do PL, w którym wyraziło swoje zaniepokojenie postępowaniem działań podjętych przez EBP, w tym przesuwaniem terminu zakończenia prac nad raportem oddziaływania na środowisko, co stanowiło zagrożenie dla realizacji Projektu, z uwagi na ściśle określone przez Komisję Europejską ramy czasowe jego realizacji,
- 9 czerwca 2011 r. pracownicy Urzędu określili konieczność przedłożenia przez PL niezbędnej dokumentacji (t. raportu oddziaływania na środowisko, studium wykonalności, zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000, wyciągu z dokumentacji technicznej, dokumentów niezbędnych do finansowej oceny wnioskodawcy/beneficjenta) oraz wskazali na rozbieżność dotyczącą sposobu finansowania wkładu własnego Projektu (wg Województwa wkład własny powinien wnieść PL, natomiast PL stwierdziło, że nie deklaruje zabezpieczenia wkładu z własnych środków).
- 14 czerwca 2011 r. skierowało pismo do PL, w którym wskazano, że:
 - Województwo może partycypować w realizacji projektu proporcjonalnie do wielkości posiadanych udziałów (5,5%),
 - zabezpieczenie środków finansowych jest zadaniem EBP,
 - zasadne jest zorganizowanie spotkania z samorządami lokalnymi oraz firmami, które korzystać będą z lotniska,
 - po zrealizowaniu Projektu Województwo wystąpi do Prezesa UCL z wnioskiem zawierającym propozycje rekompensaty zarządzającemu lotniskiem lub przyznania innych świadczeń.

Według Marszałka Województwa przyczynami powodującymi zakończenie współpracy z PL przy realizacji projektu lotniskowego było nieprzedłożenie dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach RPO W-M 2007-2013, w szczególności Raportu Oddziaływania na Środowisko oraz Studium

Wykonalności. Wyjaśnił, że PL nie zrealizowała zobowiązań zawartych w umowie warunkowej (dot. m.in. pozyskania środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, na sfinansowanie uruchomienia lotniska, zwiększenia stanu zatrudnienia) oraz doprowadziła do pogorszenia infrastruktury na terenie lotniska (zniszczone zostały światła progowe oraz krawędziowe). Zdaniem Marszałka sytuacja finansowa PL dyskwalifikowała ją jako beneficjenta projektu kluczowego.

(dowód: akta kontroli str.722-776)

3.5. Dokumentem uzasadniającym budowę lotniska w Szymanach był „Program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych – kierunki rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2020 r.” przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 86/2007 z dnia 8 maja 2007 r. oraz studium wykonalności opracowane zgodnie z wytycznymi RPO W-M 2007-2013 dla osi priorytetowej "Infrastruktura transportowa regionalna i lokalna" oraz wytycznymi obowiązującymi dla projektów lotniskowych opracowanych przez inicjatywę Jaspers i rekomendowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Niebieska księga, Sektor transportu lotniczego).

W studium wykonalności opracowanym przez WiM:

- Dokonano analizy m.in. potrzeb i celów realizacji projektu, prognozy ruchu lotniczego, prognozy cen paliwa lotniczego, trwałości technologicznej projektu, jego wpływu na środowisko naturalne, oceny oddziaływania projektu na sfery ekonomiczną, społeczną i środowiskową, a także wykonalności finansowo-ekonomicznej i instytucjonalnej projektu.
- Przeprowadzono analizę finansową w ujęciu pieniężnym Projektu stosownie do wymogów RPO WM 2007-2013. Ujęto w niej prognozę wpływów i wydatków operacyjnych na lata 2013 – 2037, i tak w latach 2016 (od uruchomienia lotniska) do 2037 wyniosły one odpowiednio: od 4.704,3 tys. zł do 63.165,9 tys. zł oraz od 12.084,0 tys. zł do 60.165,9 tys. zł.
- Wskaźniki zwrotu z kapitału i finansowej wartości bieżącej netto kapitału są ujemne, co oznacza, że projekt bez dotacji UE jest nierentowny dla podmiotów zaangażowanych w jego realizację (krajowego inwestora). Z analiz ekonomicznych Projektu, po uwzględnieniu wkładu finansowego UE wynika m.in., że suma zdyskontowanych korzyści ekonomicznych przewyższa sumę zdyskontowanych kosztów ekonomicznych Projektu (ekonomiczną bieżącą wartość netto inwestycji określono na 716.805,0 tys. zł, ekonomiczną wewnętrzną stopę zwrotu z inwestycji określono na 23,42%, a wskaźnik korzyści/koszty na 2,06).

Marszałek Województwa podał, że ekonomiczne funkcjonowanie spółki WiM jest w pełni uzasadnione z uwagi na potrzeby mieszkańców regionu Warmii i Mazur. Województwo nie dysponuje portem lotniczym, który obsługuje regularne loty pasażerskie i pozostaje w gronie trzech województw w Polsce, które nie zapewniają możliwości skomunikowania drogą lotniczą. WiM realizując projekt dot. rozbudowy portu lotniczego w Szymanach bezpośrednio wpłynie na dynamikę rozwoju społeczno – ekonomicznego regionu. Wybudowany przez nią port przyczyni się do wzrostu inwestycji w regionie, jako samodzielny podmiot zdolny będzie do generowania korzyści ekonomicznych zarówno dla siebie, jak i całego społeczeństwa, również pod względem tworzenia miejsc pracy.

Dokumentem zapewniającym WiM środki z budżetu Województwa jest Wieloletnia Prognoza Finansowa. W dokumencie tym zostały ujęte środki w wysokości 45.500,0 tys. zł zaplanowane na wykup obligacji długoterminowych związanych

z realizacją projektu pn.: Regionalny Port Lotniczy Olsztyn-Mazury oraz środki w wysokości 103.959,6 tys. zł zaplanowane na bieżące funkcjonowanie kosztów operacyjnych Spółki oraz spłatę odsetek od obligacji długo i krótkoterminowych w latach 2014-2030²⁷.

(dowód: akta kontroli str.86-102, 745-746, 1065-1077)

3.5.1. Województwo podjęło następujące działania na rzecz realizacji Projektu przez WiM:

- 1) Uchwałą Zarządu Województwa z dnia listopada 2011 r. dokonano zmian w Indykatoryjnym wykazie indywidualnych projektów kluczowych RPO poprzez skreślenie Samorządu Województwa i wpisaniu WiM jako spółki odpowiedzialnej za realizację projektu pn. „Regionalny Port Lotniczy Olsztyn – Mazury”
- 2) W kwietniu 2012 r. Województwo wydzierżawiło WiM, do końca 2042 r., teren o łącznej powierzchni 460,4 ha wraz z budynkami i infrastrukturą lotniczą, w celu prowadzenia lotniska użytku publicznego.
- 3) W czerwcu 2012 r. Województwo zawarło z WiM wstępną umowę dotyczącą realizacji Projektu „Regionalny Port Lotniczy Olsztyn-Mazury”, w ramach RPO W-M 2007-2013.
- 4) W czerwcu 2014 r. podpisano umowę o dofinansowanie Projektu, zgodnie z którą:
 - Przedsięwzięcie polegało na rozbudowie infrastruktury lotniska Szymany dla potrzeb lotnictwa cywilnego w zakresie transportu lotniczego i obejmowało modernizację obiektów istniejących (m.in. rozbudowę płaszczyzn ruchu samolotów: drogi startowej, drogi kołowania, płyty postojowej, dróg technicznych i przeciwpożarowych, montaż systemu nawigacyjnego i adaptacji istniejących budynków) oraz budowę obiektów nowych i zakupu sprzętu (budowę nowego terminala wraz z wyposażeniem i przebudową sieci zewnętrznych, zakup sprzętu do utrzymania płaszczyzn ruchu samolotów oraz pasażerów, stworzeniu systemów: zabezpieczenia przeciwpożarowego, łączności, nawigacji i dozoru).
 - Koszty realizacji Projektu określono na 205.308,6 tys. zł (w tym 160.491,3 tys. zł stanowiły koszty kwalifikowane). Struktura finansowania była następująca:
 - 83.335,2 tys. zł (40,6 % kosztów inwestycji), w tym 38.517,9 tys. zł (24,0 %) kosztów kwalifikowanych, stanowi wkład własny WiM finansowany z emisji obligacji²⁸,
 - 121.973,4 tys. zł (59,4 % kosztów inwestycji i 76,0% kosztów kwalifikowanych) – dofinansowanie ze środków RPO 2007-2013, w tym 103.677,4 tys. zł ze środków UE i 18.296,0 tys. zł ze środków budżetu państwa.
 - W harmonogramie rzeczowo – finansowym dotyczącym realizacji Projektu, określono m.in. termin:
 - złożenia dokumentacji projektowej wraz z wnioskiem o dofinansowanie oraz rozpoczęcie inwestycji – luty 2014 r.,
 - uzyskania pozwoleń na budowę – od grudnia 2013 r. do lutego 2014 r.,

²⁷ uchwała nr XXXVIII/778/14 Sejmiku Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 24 czerwca 2014 r.

²⁸ do 75 mln zł..

- rozpoczęcia postępowań przetargowych mających na celu wyłonienie wykonawców poszczególnych etapów związanych z realizacją projektu – luty 2012 r.,
- zakończenia inwestycji – grudzień 2015 r.

Na dzień 31 sierpnia 2014 r. stan zaawansowania prac poszczególnych etapów ujętych w harmonogramie rzeczowo – finansowym przedstawiał się następująco:

- Etap I – Prace przygotowawcze (lata 2012-2015), w tym:
 - Wykonanie prac projektowych i pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego.
 - Wykonanie projektów: architektonicznego terminala pasażerskiego oraz pola wzlotów i drogi dojazdowej do terminala pasażerskiego.
 - Wykonanie analizy potencjału rynkowego, strategii rozwoju połączeń oraz prognozy ruchu lotniczego.
 - Opracowanie: map do celów projektowych, wstępnego planu organizacji ruchu lotniczego dla potrzeb rozbudowy portu lotniczego oraz raportu o oddziaływaniu na środowisko.
 - Przeprowadzenie konkursu na opracowanie koncepcji architektonicznej terminala pasażerskiego.
Wszystkie ww. działania w ramach etapu I zostały zrealizowane. Zakończenie etapu nadzoru autorskiego zaplanowano na 2015 r., po odbiorze wykonanych obiektów.
- Etap II – Realizacja Projektu (lata 2014-2015), w tym:
 - Usunięcie drzew i krzewów oraz ogrodzenie lotniska (realizacja w toku: zakończono pierwszy etap wycinki drzew, wykonano roboty przygotowawcze, zamontowano część ogrodzenia oraz studnie kablowe, wybudowano kanalizację teletechniczną).
 - Budowa terminala wraz z wyposażeniem oraz budynku wiaty technicznej wraz z wyposażeniem (w trakcie realizacji: zakończono postępowanie przetargowe i wyłoniono wykonawcę).
 - Modernizacja i rozbudowa infrastruktury pola wzlotów oraz adaptacja istniejących budynków wraz z budową strażnicy przeciwpożarowej i zakupem wyposażenia (realizacja w toku: rozkruszono płyty drogi startowej i drogi kołowania, rozpoczęto roboty ziemne na etapie wydłużenia drogi startowej oraz płyty postoju samolotów, zakończono rozbiórki trzech budynków, zaś w trakcie rozbiórki pozostało osiem budynków).
 - Zakup, instalacja i uruchomienie urządzeń do utrzymania lotniska oraz obsługi naziemnej samolotów i osłony przeciwpożarowej (w trakcie realizacji: zakupiono wóz ratowniczo – gaśniczy).
 - Zakup i montaż radiowego systemu wspomaganie lądowania ILS, leasing zwrotny pojazdu ratowniczo-gaśniczego, montaż: infrastruktury telekomunikacyjnej służb lotniskowych oraz systemu kontroli dostępu wraz z wyposażeniem służb lotniska oraz budowa parkingów (do zrealizowania).
- Etap III – Nadzór i usługi doradcze (2013-2015), w tym nadzór techniczny, inżyniera kontraktu, obsługa prawna (w trakcie realizacji) oraz sporządzanie analiz i ekspertyz (realizacja w toku: prowadzony jest m.in. nadzór inwestycyjny nad głównymi pracami budowlanymi).

- Etap IV – Zarządzanie i promocja (2014-2015): wykonano tablice informacyjne oraz zakupiono dwa rolapy (pozostałe działania do zrealizowania).

(dowód: akta kontroli str.777-872,1027-1048, 1078-1088, 1021-1040)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie kwestionując szacunków dotyczących prognoz rozwoju ruchu lotniczego na lotnisku w Szymanach przyjętych przez władze samorządowe oraz WiM, NIK zwraca uwagę, że ze względu na specyfikę ruchu lotniczego, działalność spółki obciążona jest ryzykiem ekonomicznym. Skutkować to może w przyszłości trudnościami w wypracowaniu zysku operacyjnego i koniecznością stałego dofinansowania przez Województwo działalności tej spółki.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Wg wyjaśnień Marszałka Województwa monitoring nad działalnością spółek, w których województwo posiada udziały bądź akcje sprawowany jest przez pracowników merytorycznych wydziałów, a jego forma uzależniona była od wielkości posiadanych udziałów bądź akcji. W spółkach gdzie województwo ma mniejszościowe udziały monitoring sprawowany był za pośrednictwem członków rady nadzorczej tych spółek. Natomiast w spółkach z większościowym udziałem pracownicy merytoryczni Departamentu Polityki Regionalnej (W-MARR), Departamentu Ochrony Środowiska (W-MAE), Departamentu Infrastruktury i Geodezji (WiM) analizowali sprawozdania finansowe oraz z działalności tych spółek.

Z umowy spółek W-MAE i WiM wynika, że Województwo zagwarantowało sobie m.in. możliwość otrzymywania:

- informacji o ich działalności w formie sprawozdania półrocznego,
- informacji o wszelkich istotnych zmianach w finansowej i prawnej sytuacji tych spółek,
- kopii regulaminów wewnętrznych oraz wszystkich uchwał rad nadzorczych,
- protokołów z posiedzeń rad nadzorczych, na których dokonywana jest roczna ocena tych spółek, podejmowane są uchwały w sprawie powołania bądź odwołania lub zawieszenia członków zarządu oraz z tych posiedzeń, na których złożono zdanie odrębne do podjętych uchwał.

W odniesieniu do WiM monitoring polegał m.in. na:

- dokonywaniu przez pracowników Urzędu analiz sprawozdań finansowych i z prowadzonej przez ten podmiot działalności oraz opiniowaniu zasadności zwiększenia kapitału zakładowego w tej spółce,
- nadzorze członków Rady Nadzorczej (trzech pracowników Urzędu) nad zadaniami związanymi z realizacją inwestycji lotniskowej.

(dowód: akta kontroli str.86-102, 108-128, 175-205, 498-504)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań w celu dostosowania przedmiotu działalności spółek W-MAE oraz W-MARR do wymogów określonych w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.
- 2) Podjęcie działań zapewniających prawidłowe ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych Województwa.
- 3) Zapewnienie terminowego przekazywania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego.
- 4) Uzpełnienie informacji o stanie mienia za 2011 r. umieszczonej na stronie BIP Urzędu o dane dotyczące udziałów, akcji w spółkach kapitałowych, w których Województwo jest udziałowcem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Olsztyn, dnia listopada 2014 r.

Leszek Żywucki
Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Olsztynie

.....
podpis

.....
podpis