



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-009-01/2014  
P/14/019

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Poznaniu  
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań  
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01  
[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/019 – Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	1. Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89493 z dnia 14 maja 2014 r. 2. Sylwia Zakrzewska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89492 z dnia 14 maja 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	województwo wielkopolskie - Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu („Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Woźniak – Marszałek Województwa Wielkopolskiego  (dowód: akta kontroli str. 6 - 16)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez województwo wielkopolskie zadań publicznych za pośrednictwem spółek działających z udziałem tej jednostki samorządu terytorialnego.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia fakt, że zasadniczo, objęte kontrolą spółki, realizowały zadania, dla których zostały powołane (wyjątek stanowi działalność spółki „Szpitale Wielkopolskie sp. z o.o. w zakresie w jakim dotyczy ona zaangażowania się przez tę Spółkę w działalność ubezpieczeniową), a także fakt, że w toku kontroli nie stwierdzono, by wnoszone do spółek mienie było wykorzystywane w sposób niezgodny z celami ich działalności. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaangażowania kapitałowego województwa w działalność pięciu spółek<sup>2</sup>, której zakres nie mieścił się w dyspozycji art. 13 ustawy o samorządzie województwa<sup>3</sup>. Uwagi dotyczące stanu zaawansowania realizacji zadania dla którego została powołana spółka Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa SA zostały zamieszczone w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Przesłanki tworzenia i przystępowania do spółek, zgodność z obowiązującymi przepisami, sytuacja ekonomiczna spółek z udziałem samorządu województwa.

### Opis stanu faktycznego

- 1) Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r., województwo wielkopolskie posiadało akcje i udziały w pięciu niżej wymienionych spółkach, których wartość wynosiła łącznie 54.864.500,0 zł i stanowiła 2% ogółu jego majątku (aktywów z bilansu skonsolidowanego):

(dowód: akta kontroli str. 125)

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

<sup>2</sup> WAZE Sp. z o.o., Szpitale Wielkopolski Sp.z o.o., Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego SA, WARP Sp. z o.o., ARR SA w Koninie.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. , poz. 596, ze zm.

a) Agencja Rozwoju Regionalnego w Koninie S.A. (dalej: „ARR”): przejęta przez województwo wielkopolskie umową z dnia 29 czerwca 2000 r., na mocy art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>4</sup>. Spółka miała prowadzić działalność służącą rozwojowi województwa wielkopolskiego poprzez aktywizację lokalnego rynku pracy;  
(dowód: akta kontroli str. 387 - 393)

b) Centrum Wyszkozenia Jeździeckiego Hipodrom Wola sp. z o.o. (dalej: „Hipodrom Wola sp. z o.o.”): województwo wielkopolskie przejęło nieodpłatnie udziały od Skarbu Państwa na podstawie umowy z dnia 16 maja 2005 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego wyraził zgodę na przejęcie udziałów<sup>5</sup> wskazując, że zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, na wniosek zarządu województwa, Minister Skarbu Państwa może przekazać województwu mienie Skarbu Państwa służące wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej, o ile służy ono realizacji Strategii Rozwoju Województwa i programów wojewódzkich. W uzasadnieniu wskazano na realizację założeń ww. strategii;

(dowód: akta kontroli str. 448 – 454)

c) Port Lotniczy Poznań - Ławica sp. z o.o. (dalej: „Port Lotniczy”) – własność 6.972 udziałów o wartości 1.000 zł każdy, została przeniesiona na rzecz województwa wielkopolskiego przez Ministra Skarbu Państwa w dniu 11 czerwca 2001 r.;

(dowód: akta kontroli str. 557)

d) Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S.A. (dalej: „Fundusz Rozwoju i Promocji”) powstał na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, na mocy uchwały<sup>6</sup> Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 grudnia 2001 r. Przedmiotem działalności Spółki było wykonywanie czynności wykraczających poza sferę użyteczności publicznej, a służących gospodarstwu, kulturalnemu i społecznemu rozwojowi województwa wielkopolskiego, głównie poprzez udzielanie poręczeń małym i średnim przedsiębiorcom. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że w kwestii zadań Spółki szczególnie silny akcent położono na promocję województwa;

(dowód: akta kontroli str. 569 – 593, 622 - 669)

e) Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o. (dalej: „WARP”) powstała na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, na mocy uchwały<sup>7</sup> Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 4 września 2003 r. Przedmiotem działalności tej Spółki jest, oprócz działalności edukacyjnej, świadczenie pomocy przedsiębiorcom działającym na obszarze województwa wielkopolskiego w rozwijaniu aktywizacji gospodarczej m.in. poprzez udzielanie pożyczek, z Funduszu Pożyczkowego, w ramach europejskiej inicjatywy JEREMIE (pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw).

(dowód: akta kontroli str. 671 - 765)

2) Według stanu na koniec 2013 r., wartość akcji i udziałów wynosiła łącznie 276.766.000 zł i stanowiła 5 % ogółu majątku województwa wielkopolskiego (aktywów z bilansu skonsolidowanego, według danych z 2012 r.).

W objętym kontrolą okresie<sup>8</sup> województwo wielkopolskie objęło udziały w jednej spółce (Przewozy Regionalne sp. z o.o. na podstawie art. 39a ust. 3 ustawy

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 872, ze zm.

<sup>5</sup> Uchwałą nr XXV/406/04 z dnia 27 września 2004 r.

<sup>6</sup> Nr XLIV/662/01

<sup>7</sup> Nr XII/166/2003

<sup>8</sup> Lata 2009-2014 (I połowa)

z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>9)</sup> oraz zawiązało cztery niżej wymienione spółki:

(dowód: akta kontroli str. 126 – 127, 783 – 802)

a) Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.: powstała na mocy uchwały<sup>10)</sup> Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 września 2009 r. w sprawie utworzenia spółki prawa handlowego do wykonywania kolejowych przewozów pasażerskich, podjętej na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Spółka, stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 pkt 25 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>11)</sup>, wykonuje usługi w zakresie wojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich od 1 czerwca 2011 r.

W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że z uwagi na to, iż Przewozy Regionalne sp. z o.o. prowadzi działalność wykraczającą poza zadania własne województwa, prowadząc połączenia międzywojewódzkie, samodzielne utworzenie spółki przewozowej zapewni pełne sprawowanie przez województwo wielkopolskie funkcji organizatora regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Prowadzenie takich przewozów za pomocą spółki stanowiącej własność województwa pozwoli dopiero określić faktyczne koszty i przychody prowadzenia tej działalności;

(dowód: akta kontroli str. 804 - 928)

b) Wielkopolska Agencja Zarządzania Energią sp. z o.o. (dalej „WAZE”): została powołana uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 września 2009 r.<sup>12)</sup>, podjętą na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Spółka została zawiązana w dniu 30 października 2009 r.

Wolę utworzenia Wielkopolskiej Agencji Zarządzania Energią Sejmik Województwa Wielkopolskiego zadeklarował w uchwale z 24 września 2007 r.<sup>13)</sup> Została ona podjęta na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie województwa, który stanowi, że samorząd prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Utworzenie Spółki motywowano głównie realizacją zadań w zakresie wdrażania odnawialnych źródeł energii.

W uzasadnieniu uchwały powołującej Spółkę w 2009 r. wskazano, że przedmiotem jej działalności będzie „realizacja zadań własnych samorządu województwa w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz efektywności energetycznej”. Zarząd województwa wielkopolskiego został upoważniony do złożenia wniosku do programu „Inteligentna Energia – Program dla Europy II” (IEE). Działająca w imieniu Komisji Europejskiej Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacji (EACI) podpisała z województwem wielkopolskim umowę o dotację IEE/08/Agencies/666/SI2528.522, która weszła w życie z dniem 8 czerwca 2009 r. Dotacja przeznaczona była na projekt p.n. „Ustanowienie Regionalnej Agencji Zarządzania Energią w Wielkopolsce”, realizowanego z programu „Inteligentna Energia – Program dla Europy”. Płatności wynikające z kwalifikowalnych kosztów realizacji projektu wpływały na konto WAZE. Projekt miał być realizowany przez 36 miesięcy od pierwszego dnia miesiąca następującego po dacie podpisania przez ostatnią ze stron dokumentu zmieniającego treść umowy (data dokumentu 16.03.2010 r.), tj. od 1 kwietnia 2010 r. do 31 marca 2013 r. W przypadku, gdy

<sup>9)</sup> Dz. U. Nr 84, poz. 948, ze zm.

<sup>10)</sup> Nr XXXIX/542/09

<sup>11)</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, ze zm.

<sup>12)</sup> Nr XXXIX/548/09

<sup>13)</sup> Nr XIII/181/07

agencja zaprzestanie działalności w jakimkolwiek momencie po dacie rozpoczęcia projektu po 1 kwietnia 2010 r., do końca piątego roku po ostatniej płatności EACI (tj. do końca 2018 r.), zastrzega ona sobie prawo do zażądania zwrotu całkowitego wkładu wspólnotowego związanego z ustanowieniem i uruchomieniem WAZE.

Agencja miała charakter organizacji non-profit. Realizację Umowy zakończono w marcu 2013 r. a ostatnia płatność wpłynęła w grudniu 2013 r.;

(dowód: akta kontroli str. 966-976, 1027-1038 oraz 1350 - 1447 i 1751-1760)

c) Szpitale Wielkopolski sp. z o.o.: powstała na mocy uchwały<sup>14</sup> Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 21 lutego 2011 r. podjętej na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa. Celem działania Spółki była realizacja inwestycji polegającej na budowie nowego szpitala matki i dziecka, wykonywanie zadań inwestora zastępczego dla zakładów opieki zdrowotnej utworzonych przez województwo wielkopolskie, o ile takie zadania zostaną Spółce powierzone, reprezentowanie tych zakładów opieki zdrowotnej w negocjacjach zakupowych i innych postępowaniach o charakterze gospodarczym w celu wsparcia efektywności wydatkowania środków przez te zakłady, o ile takie zadania zostaną Spółce powierzone. W uzasadnieniu do uchwały powołującej Spółkę podano, że zadania województwa w zakresie ochrony zdrowia, samorząd województwa wielkopolskiego realizuje poprzez zakłady opieki zdrowotnej, dla których jest organem założycielskim. Utworzenie spółki „Szpitale Wielkopolski” w zakresie powierzonych zadań miało na celu usprawnienie ich realizacji oraz zwiększenie kontroli samorządu nad właściwym gospodarowaniem majątkiem.

(dowód: akta kontroli str. 1448 - 1468)

Zadania określone dla Spółki były zadaniami nowymi, wcześniej nie przypisanymi do zadań Departamentu Ochrony Zdrowia i Przeciwdziałania Uzależnieniom Urzędu. Przed powołaniem Spółki nie dokonywano analiz ekonomicznej opłacalności przedsięwzięć realizowanych przez tę Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 1751, 1761 - 1762)

Do końca 2013 r. Spółka przygotowywała dokumenty i opracowania niezbędne do realizacji przedsięwzięcia – budowy nowego szpitala matki i dziecka w Poznaniu, m.in. podjęła działania związane z wyłonieniem lokalizacji szpitala i związanymi z tym opracowaniami studium programowo – przestrzennego dla potrzeb złożenia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, opracowano prognozy finansowe dla projektu inwestycji, uzyskano w maju 2013 r. tytuł własności nieruchomości przy ul. Szwajcarskiej w Poznaniu na lokalizację planowanego szpitala, nastąpił wybór partnerstwa publiczno – prywatnego, jako formy realizacji inwestycji. W listopadzie 2013 r. projekt inwestycji został wybrany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako projekt pilotażowy w naborze projektów partnerstwa publiczno – prywatnego. Projekt, w procesie przygotowania go do realizacji uzyska kompleksowe wsparcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, świadczone z udziałem doradców zewnętrznych w zakresie ekonomiczno-finansowym, prawnym oraz technicznym, w celu przygotowania inwestycji w formule ppp. W ramach pomocy, projekt otrzyma pełną obsługę doradczą i kompleksowe przygotowanie procedur wyboru partnera prywatnego realizującego budowę nowego szpitala matki i dziecka. Wypracowana dokumentacja ma być wzorcową dla innych podmiotów publicznych zainteresowanych realizacją projektów partnerstwa publiczno - prywatnego w sektorze ochrony zdrowia.

Odnosnie zakupów, Spółka realizowała postępowania przetargowe w ramach grup zakupowych dla zakładów opieki zdrowotnej podległych województwu

---

<sup>14</sup> Nr IV/52/11

wielkopolskiemu dotyczących dostawy energii elektrycznej w 2013 i w 2014 r., zakupu paliwa w systemie bezgotówkowym, dostaw oleju opałowego.

(dowód: akta kontroli str. 1521 – 1562)

d) Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A.: powstała na mocy uchwały<sup>15</sup> Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 20 lipca 2009 r. w celu budowy, eksploatacji, udostępniania, modernizacji i rozbudowy sieci szerokopasmowej na obszarze województwa wielkopolskiego. Spółka została powołana jako spółka celowa na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa, stanowiącego że samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim. Za wyborem spółki akcyjnej jako najwłaściwszej formy organizacyjnej przemawiały ogromny koszt i zakres planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, skala projektu i poziom jego skomplikowania, konieczność poszukiwania źródeł współfinansowania projektu oraz zwiększenie możliwości realizacji projektu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, działalność na rynku w sferze obrotu komercyjnego, większe zdolności operacyjne wyodrębnionego podmiotu, sprawniejsze zarządzanie.

W uzasadnieniu do uchwały zapisano, że Spółka przejmie kompleksową realizację projektu kluczowego poprzez prowadzenie całego procesu inwestycyjnego, wybór operatora, skończywszy na utrzymaniu i zarządzaniu wybudowaną siecią szerokopasmową.

(dowód: akta kontroli str. 1825 – 1850)

Zarząd Województwa Wielkopolskiego terminowo przekazywał Ministrowi Skarbu Państwa rzetelne informacje dotyczące przekształceń i prywatyzacji mienia województwa, o których mowa w art. 69 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 270 - 386)

Sejmik Województwa Wielkopolskiego nie podjął uchwały, o której mowa w art. 18 pkt 19 lit e) ustawy o samorządzie województwa, dotyczącej zasad wnoszenia wkładów, ani obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji. Województwo wielkopolskie nie posiadało wyodrębnionej strategii właścicielskiej w stosunku do spółek z jego udziałem, posiadało natomiast „Strategię rozwoju województwa wielkopolskiego do 2020 r.” W strategii wskazano m.in. cele takie jak: rozbudowa infrastruktury na rzecz społeczeństwa informacyjnego zakładająca m.in. rozbudowę sieci szerokopasmowych i infrastruktury dostępowej, rozwój transportu zbiorowego i komunikacji lotniczej zakładający modernizację regionalnej sieci kolejowej i kontynuację rozbudowy portu lotniczego, optymalizacja gospodarowania energią i wykorzystanie alternatywnych źródeł energii m.in. poprzez wzmocnienie działań edukacyjnych i promocyjnych, rozwój instrumentów finansowania dla gospodarki poprzez m.in. tworzenie i rozwój instrumentów wsparcia dla przedsiębiorstw, poprawa stanu zdrowia mieszkańców i opieki zdrowotnej.

Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu w zakładce „Spółki i fundacje” umieszczono odrębne linki do spółek w których województwo wielkopolskie posiada akcje i udziały.

(dowód: akta kontroli str. 19, 117 – 120, 1764 - 1784)

Województwo wielkopolskie, według stanu na koniec 2013 r., posiadało decydujący wpływ na osiem z dziesięciu spółek (wpływu takiego nie miało jedynie w odniesieniu

<sup>15</sup> Nr XXXVII/520/09

<sup>16</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 216 ze zm.

do – Port Lotniczy Poznań – Ławica sp. z o.o. i Przewozy Regionalne sp. z o.o.). W dwóch spółkach (Koleje Wielkopolskie sp. z o.o. oraz Szpitale Wielkopolski sp. z o.o.) udział w kapitale zakładowym przez cały okres od momentu zawiązania spółek wynosił 100%. W pozostałych spółkach udział ten wynosił: ok. 60% w Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej S.A. i Funduszu Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S.A., 83,06% w Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie, 94,43% w Wielkopolskiej Agencji Zarządzania Energią sp. z o.o., 95,43% w Wielkopolskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości sp. z o.o. oraz 99,29% w Centrum Wyszkożenia Jeździeckiego Hipodrom Wola sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 125)

3) Sytuacja ekonomiczno – finansowa spółek z udziałem województwa wielkopolskiego.

Spośród ośmiu spółek, w których województwo wielkopolskie ma decydujący wpływ, ujemny wynik finansowy przez cały okres objęty kontrolą odnotowały:

- WSS S.A.: od straty w wys. 1.132,8 tys. zł za pierwszy okres obrotowy od 01.10.2009 do 31.12.2010, do wys. 1.776,6 tys. zł na koniec 2013 r. Spółka jest na etapie realizacji inwestycji – pokrycie straty przewidywane jest z zysków przyszłych okresów, po zakończeniu inwestycji;

- Hipodrom Wola sp. z o.o.: od straty w wys. 1.596,0 tys. zł na koniec 2008 r. do straty w wys. 505,0 tys. zł na koniec 2013 r. Główną przyczyną strat jest zapaść na rynku podstawowych usług świadczonych przez Spółkę tj. pensjonatu dla koni. Od 2012 r. w Spółce wdrażany jest program naprawczy. W związku z powyższym Spółka zabezpieczyła na majątku zobowiązania w wys. 4.170,0 tys. zł jako hipoteki kaucyjne tytułem zabezpieczenia umów pożyczek;

- Wielkopolska Agencja Zarządzania Energią sp. z o.o.: od straty w wys. 521,2 tys. zł za pierwszy rok obrotowy obejmujący okres od listopada 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. do straty w wys. 233,6 tys. zł na koniec 2013 r. Na straty największy wpływ miała wysokość wynagrodzeń wynosząca w 2011 roku 510,8 tys. zł (58,6% kosztów ogółem), 619,4 tys. zł w 2012 r. (46,8% kosztów ogółem) oraz 698,9 tys. zł w 2013 r. (62 % kosztów ogółem);

- Szpitale Wielkopolski sp. z o.o.: od straty w wys. 376,6 tys. zł na koniec 2011 r. do straty w wys. 975,7 tys. zł na koniec 2013 r. Na straty największy wpływ miała wysokość wynagrodzeń wynosząca: w roku 2011 233,4 tys. zł (60,1% kosztów ogółem), 560,2 tys. zł w 2012 r. (67,3% kosztów ogółem) i 544,5 tys. zł w 2013 r. (53,2% kosztów ogółem). Według postanowień aktu założycielskiego, Spółka nie działa w celu osiągnięcia zysku;

- Koleje Wielkopolski sp. z o.o.: od straty w wys. 440,5 tys. zł w 2010 i straty w wys. 2.176,7 tys. zł w roku 2011, do straty w wys. 850,6 tys. zł na koniec 2013 r. Pokrycie straty przewidywane jest z zysków przyszłych okresów po zakończeniu odbioru zamówionych zestawów kolejowych.

(dowód: akta kontroli str. 526, 1277, 1447, 1563, 1582, 1586, 931, 1824)

Dodatni wynik finansowy przez cały kontrolowany okres osiągały Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie (261,5 tys. zł na koniec 2013 r.), Fundusz Rozwoju Województwa Wielkopolskiego sp. z o.o. (3.350,3 tys. zł na koniec 2013 r.) i Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości sp. z o.o. (350,9 tys. zł na koniec 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 447, 670, 782)

Znaczący wzrost wartości aktywów trwałych odnotowano w następujących spółkach:

- Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie: ze stanu 1.700,5 tys. zł na koniec 2008 r. do stanu 4.100,6 tys. zł. Na powyższe wpływ miał głównie wzrost długoterminowych aktywów finansowych do wys. 2.635,3 tys. zł na koniec 2013 r., stanowiący wartość udzielonych pożyczek, głównie z funduszy europejskich (Fundusze JEREMIE);

- Funduszu Rozwoju Regionalnego Województwa Wielkopolskiego sp. z o.o.: ze stanu 21,1 tys. zł na koniec 2008 r. do stanu 122,2 tys. zł na koniec 2013 r., na co wpływ miał głównie stopniowy wzrost rzeczowych aktywów trwałych;

- Wielkopolskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości sp. z o.o.: ze stanu 15.854,3 tys. zł na koniec 2008 r. do stanu 86.590,4 tys. zł na koniec 2013 r. Na powyższe wpływ miał głównie wzrost w tym okresie długoterminowych aktywów finansowych ze stanu 15.766,5 tys. zł w 2008 r. do wys. 83.868,9 tys. zł na koniec 2013 r., stanowiący wartość udzielonych pożyczek z funduszy europejskich (JEREMIE);

- Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.: ze stanu wynoszącego 1.389,2 tys. zł na koniec 2011 r. do stanu 7.027,8 tys. zł na koniec 2013 r. co związane jest głównie ze wzrostem aktywów w pozycji urządzenia techniczne i maszyny.

(dowód: akta kontroli str. 447, 670, 782, 931)

Największe wzrosty zobowiązań i rezerw na zobowiązania w okresie objętym kontrolą odnotowały następujące spółki:

- Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie: ze stanu 1.062,2 tys. zł na koniec 2008 r. do stanu 6.314,6 tys. zł. Na powyższe wpływ miał głównie wzrost zobowiązań krótkoterminowych z tytułu dostaw towarów i usług;

- Fundusz Rozwoju Regionalnego Województwa Wielkopolskiego sp. z o.o.: ze stanu 2.231,5 tys. zł na koniec 2008 r. do stanu 5.305,4 tys. zł na koniec 2013 r., na co wpływ miał głównie wzrost zobowiązań krótkoterminowych;

- Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości sp. z o.o.: ze stanu 262,1 tys. zł na koniec 2008 r. do stanu 123.665,2 tys. zł na koniec 2013 r. Na powyższe wpływ miał głównie wzrost w tym okresie zobowiązań długoterminowych;

- Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.: ze stanu wynoszącego 6.804,9 tys. zł na koniec 2011 r. do stanu 17.446,5 tys. zł na koniec 2013 r., co związane jest głównie ze wzrostem zobowiązań krótkoterminowych z tytułu dostaw towarów i usług;

- WSS S.A.: ze stanu 22,0 tys. zł na koniec pierwszego okresu obrachunkowego (grudzień 2010) do stanu 8.348,0 tys. zł na koniec 2013 r., co wynika głównie z prowadzenia robót budowlanych związanych z budową sieci.

(dowód: akta kontroli str. 447, 670, 782, 931, 1824)

W okresie objętym kontrolą, udział zadłużenia ośmiu spółek, w których województwo wielkopolskie ma decydujący wpływ, w stosunku do zadłużenia ogółem województwa wahał się od 38,6% (29.427,4 tys. zł zadłużenia spółek do 76.300,0 tys. zł zadłużenia województwa) w 2010 r. do 78,7% (125.937,5 tys. zł do 160.001,5 tys. zł) w 2011 r. W pozostałych latach, udział ten wynosił 52,5% (11.309,1 tys. zł do 21.527,2 tys. zł) w 2009 r., 71,9% (179.716,3 tys. zł do 250.000,0 tys. zł) w 2012 r., oraz 55,1% (242.865,6 tys. zł do 441.001,1 tys. zł) w 2013 r.

Na koniec 2008 r. województwo wielkopolskie miało decydujący wpływ na cztery spółki (ARR. S.A., FRiPWW. S.A., WARP. S p. z o.o. i Hipodrom Wola sp. z o.o.), natomiast na koniec 2013 r. - na osiem spółek. Łączna wartość aktywów (trwałych i obrotowych ogółem) tych spółek na koniec 2008 r. wynosiła 73.950,6 tys. zł, natomiast na koniec roku 2013 wyniosła 253 087,8 tys. zł, na co największy wpływ miał wzrost aktywów obrotowych. Łączna wartość zobowiązań na koniec 2008 r. wyniosła dla tych spółek 9.310,1 tys. zł natomiast na koniec 2013 r. wynosiła 168.685,5 tys. zł. Łączna wysokość przychodów tych 4 spółek na koniec 2008 r. wynosiła 28.331,0 tys. zł, natomiast łączna wysokość przychodów 8 spółek na koniec 2013 r. wyniosła 142.186,8 tys. zł, z kolei koszty ogółem wyniosły



odpowiednio 14.147,7 tys. zł i 141.448,8 tys. zł. Zatrudnienie na koniec 2008 r. w czterech spółkach wyniosło 128 etatów, natomiast na koniec 2013 r. w ośmiu spółkach 789,1 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 447, 526, 670, 782, 931, 1447, 1586, 1823,1824)

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

*Ustalone  
nieprawidłowości*

1. Cel działania spółki WAZE sp. z o.o. (określony w umowie z dnia 30 października 2009 r.) nie mieści się w dyspozycji art. 13 ustawy o samorządzie województwa, gdyż wykracza poza sferę użyteczności publicznej określoną w ust. 1 przywołanego przepisu oraz, częściowo, nie mieści się w katalogu czynności wymienionych w jego ust. 2.

Celem Spółki jest m.in. realizowanie zadań w zakresie 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. Zadaniem Spółki jest w szczególności popularyzacja proekologicznych metod produkcji energetycznej, zwłaszcza w oparciu o źródła odnawialne oraz podejmowanie prac zmierzających do rozpoznania możliwości, potrzeb i zasobów związanych z energetyką na terenie województwa wielkopolskiego, a w tym: propagowanie nowoczesnych i optymalnych sposobów wytwarzania i przesyłania energii, wspomaganie przedsięwzięć energooszczędnych poprzez pozyskiwanie krajowych i zagranicznych źródeł finansowania, współpraca z podmiotami działającymi w sferze działalności Spółki, doradctwo energetyczne dla mieszkańców regionu, przygotowywanie i opiniowanie planów energetycznych i lokalnych polityk energetycznych, w tym regionalnego programu energetycznego oraz monitorowanie jego rozwoju, promocja odnawialnych źródeł energii, transfer wiedzy w zakresie audytów energetycznych, działalność szkoleniowa, promocyjna w zakresie technologii energetycznych, organizowanie projektów, sporządzanie raportów dot. racjonalnej gospodarki energetycznej w regionie, pomoc przedsiębiorcom i innym podmiotom w zakresie funkcjonowania na rynku energii, w tym odnawialnej, współpraca z mieszkańcami regionu w celu promowania rozwiązań proekologicznych.

Analiza postanowień umowy Spółki<sup>17</sup>, wskazuje zatem, że jej działalność nie ma polegać na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (por. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>18</sup>). Działania te nie skupiały się bowiem na zaspokajaniu elementarnych i podstawowych potrzeb ludności województwa, a także nie stwarzały pośrednio podstaw do późniejszego świadczenia takich usług. Część działalności Spółki wykraczała także poza dozwolone treścią art. 13 ust. 2 czynności, jakie może wykonywać spółka z udziałem samorządu województwa. Nie da się bowiem zakwalifikować jako czynności promocyjnych<sup>19</sup>, edukacyjnych, wydawniczych, a także działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa, czynności polegających w szczególności na „wspomaganiu przedsięwzięć energooszczędnych poprzez pozyskiwanie krajowych i zagranicznych źródeł finansowania”.

(dowód: akta kontroli str. 966-1349 oraz 1751 - 1760)

<sup>17</sup> Akta kontroli tom IV, str. 1052 – 1054

<sup>18</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236

<sup>19</sup> Czynności promocyjne polegają na zwiększeniu popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia, które służą rozwojowi województwa – za Słownikiem Języka Polskiego; <http://sjp.pwn.pl>.

2. W maju 2012 r., spółka „Szpitale Wielkopolski” sp. z o.o. podjęła działania zmierzające do utworzenia Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, w sytuacji, gdy uchwała powołująca Spółkę nie przewidywała tego typu zadań. Do końca 2013 r. opracowano ogólne warunki ubezpieczenia niektórych ryzyk oraz opracowano projekty finansowe dla TUW.

(dowód: akta kontroli str. 1448 - 1562)

Marszałek Województwa Wielkopolskiego wskazał, iż pomimo, że w obecnym stanie prawnym przepisy ustawy o samorządzie województwa nie wspominają bezpośrednio o zadaniach własnych samorządu województwa z zakresu związanego z działalnością ubezpieczeniową, to zgodnie z klauzulą generalną zawartą w art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, zakres zadań własnych samorządu województwa ma charakter otwarty, tym samym, obejmuje on wszelkie sprawy, które są istotne dla społeczności samorządowej, o ile dane zadanie nie zostało ustawowo zastrzeżone na rzecz administracji rządowej bądź innego samorządu. Samorząd, będący organem tworzącym dla podległych mu jednostek ochrony zdrowia, mając na uwadze cel ogólny działania na rzecz społeczności samorządowej oraz powierzone mu zadanie z zakresu ochrony zdrowia, wspiera podległe jednostki w ich funkcjonowaniu. W związku z tym, w celu obniżenia i zoptymalizowania kosztów ubezpieczeń w podmiotach leczniczych, dla których samorząd województwa wielkopolskiego jest podmiotem tworzącym, uznano, iż zasadnym jest utworzenie TUW przez spółkę Szpitale Wielkopolski sp. z o.o., której jedynym wspólnikiem jest samorząd województwa wielkopolskiego. W akcie założycielskim Spółki brak jest, co prawda, wskazania wykonywania zadania związanego z prowadzeniem działalności ubezpieczeniowej, jednakże akt założycielski wyraźnie wskazuje, iż prócz zadania przygotowania i realizacji inwestycji polegającej na budowie nowego szpitala matki i dziecka, do zadań Spółki należy wykonywanie zadań związanych z optymalizacją kosztów stałych ponoszonych przez zakłady opieki zdrowotnej. W związku z powyższym uchwałą nr 3/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. Zgromadzenie Wspólników Szpitale Wielkopolski sp. z o.o. podjęło decyzję o wydatkowaniu środków finansowych w kwocie 800.000,00 zł, z przeznaczeniem na utworzenie TUW oraz wpłatę na kapitał zakładowy Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 1762 - 1763)

Odnosząc się do argumentacji Marszałka Województwa powołującego się na art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, jako podstawy podjęcia działań zmierzających do utworzenia Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, wskazać należy, że Spółka powołana przez samorząd województwa może wykonywać jedynie zadania należące do zadań o charakterze użyteczności publicznej, które m.in. należą do zadań własnych samorządu województwa, tzn. służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty. Działalność ubezpieczeniowa nie jest zadaniem własnym samorządu, gdyż nie stanowi ona formy bieżącej i nieprzerwanej realizacji niezaspokojonych potrzeb ludności, w postaci świadczenia usług powszechnie dostępnych. Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej nie mieści się również w zakresie pojęcia: „promocja i ochrona zdrowia”. Nie jest ona również jedną z form aktywności samorządu województwa, określonych w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

3. Zgodnie z umową zawiązania Spółki Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego SA z dnia 29 grudnia 2001 r., przedmiot jej działalności stanowi m.in. udzielanie poręczeń przedsiębiorcom.

(dowód: akta kontroli str. 569-670)

Z kolei, przedmiot działalności Spółki Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości sp. z o.o. (umowa Spółki z dnia 5 września 2003 r.) stanowi m.in. udzielanie pożyczek w roli Regionalnej Instytucji Finansującej, w ramach programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Do jej zadań należała obsługa przedsiębiorstw aplikujących oraz realizujących projekty dofinansowane z ww. programu<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 671- 781)

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

Dostrzegając to, że aktywność ww. spółek służy rozwojowi województwa wielkopolskiego, NIK wskazuje, że uczestnictwo kapitałowe w spółkach, które prowadzą wskazaną wyżej działalność, nie znajduje wystarczającego oparcia w obowiązujących przepisach.

*Uwagi dotyczące  
kontrolowanej  
działalności*

Hipodrom Wola sp. z o.o., jedynie w ograniczonym zakresie realizowała zadania województwa wielkopolskiego. m.in. w zakresie sportu i turystyki. Spółka ta prowadziła bowiem głównie działalność dotyczącą prowadzenia pensjonatu dla koni, wynajmu pomieszczeń mieszkalnych oraz na cele prowadzenia działalności gospodarczej, która nie mieści się w zakresie zadań określonych w art. 13 ustawy o samorządzie województwa.

W dniu 28 listopada 2011 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego podjął uchwałę<sup>21</sup> w sprawie wyrażenia woli zbycia przez województwo wielkopolskie wszystkich 34.594 udziałów. W dniu 19 października 2012 r. organ ten unieważnił przetarg z powodu niewpłynięcia żadnej oferty na zaproszenie do składania ofert z dnia 14 sierpnia 2012 r.

W dniu 31 października 2013 r. Zarząd Województwa podjął uchwałę<sup>22</sup> w sprawie wniesienia wkładu pieniężnego w wysokości 700.000,0 zł celem umożliwienia Spółce wykonania remontów w obiektach zabytkowych znajdujących się na terenie hipodromu.

(dowód: akta kontroli str. 448 – 454)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

<sup>20</sup> Działalność w tym obszarze prowadzi również Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Koninie (a. k. str. 394-411).

<sup>21</sup> Nr XVI/254/11

<sup>22</sup> Nr 3996/2013

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Gospodarowanie majątkiem samorządu województwa wielkopolskiego, oddanego do dyspozycji spółek.

W latach 2009 - 2014 (do 30 kwietnia) dokonano transferu majątku województwa wielkopolskiego do spółek na wniesienie bądź podwyższenie kapitału zakładowego w łącznej wysokości 90.473,0 tys. zł, z czego w postaci wkładów pieniężnych w kwocie 72.298,0 tys. zł i wkładów niepieniężnych w kwocie 18.175,0 tys. zł. Spółkom zostały przekazane, w latach 2009-2014 (do czasu zakończenia kontroli), środki na podstawie zawartych umów dotacji i porozumień na łączną kwotę 17.453,4 tys. zł (w tym, w ramach POKL 16.554,4 tys. zł oraz na podstawie innych umów i porozumień 899,1 tys. zł). Ponadto, na podstawie podpisanych umów dotacji nie zostały rozliczone zobowiązania województwa wobec spółek na łączną kwotę 348.514,5 tys. zł.

W poszczególnych latach, transfery do spółek kształtowały się następująco:

- w 2009 r. przekazano łącznie 33.947,1 tys. zł, w tym w postaci wkładu pieniężnego 30.688,0 tys. zł, wkładu niepieniężnego 2.900,0 tys. zł i środków na podstawie zawartych umów 359,1 tys. zł, co stanowiło 1,14 % aktywów ogółem,
- w 2010 r. przekazano łącznie 13.425,5 tys. zł, z tego wkład pieniężny w wysokości 13.200,0 tys. zł oraz środki na podstawie zawartych umów 225,5 tys. zł, co stanowiło 0,35% aktywów ogółem,
- w 2011 r. przekazano łącznie 13.872,5 tys. zł, z tego wkład pieniężny w wysokości 13.680,0 tys. zł oraz środki na podstawie zawartych umów 192,5 tys. zł, co stanowiło 0,31% aktywów ogółem,
- w 2012 r. przekazano łącznie 11.743,9 tys. zł, z tego wkład pieniężny w wysokości 7.172,0 tys. zł, wkład niepieniężny 4.472,0 tys. zł i środki na podstawie zawartych umów i porozumień 99,9 tys. zł, co stanowiło 0,22% aktywów ogółem,
- w 2013 r. przekazano łącznie 6.225,0 tys. zł, w tym wkład pieniężny w wysokości 4.850,0 tys. zł, wkład niepieniężny w wysokości 1.353,0 tys. zł i środki na podstawie zawartych umów w wysokości 22,0 tys. zł, co stanowiło 0,11% aktywów ogółem,
- w 2014 r. przekazano wkład pieniężny w wysokości 12.158,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 124 - 269, 1855-1909)

W okresie objętym kontrolą nie było innych niż wyżej wskazane transferów majątku województwa wielkopolskiego (tj. aportów i środków pieniężnych) do spółek objętych kontrolą. Nie udzielano również z budżetu województwa wielkopolskiego żadnych pożyczek, nie zawierano umów poręczeń i gwarancji, jak również nie dokonywano umorzeń, rozłożeń na raty, a wkłady pieniężne nie stanowiły niedozwolonej pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 124 - 269)

Nie stwierdzono, by wnoszone składniki majątku województwa wielkopolskiego (aporty) nie były związane z celem działalności spółek je przyjmujących (WSS S.A., WARP Sp. z o.o. i Port Lotniczy Ławica Sp. z o.o.).

(dowód: akta kontroli str. 566-567, 1910 - 1938)

Ocena cząstkowa

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

## 3. Efektywność realizacji zadań, dla których powołano spółki.

Opis stanu  
faktycznego

Do kontroli wytypowano przedsięwzięcie, którego realizatorem była spółka celowa Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A. pn. „Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej” (dalej, w skrócie: „Spółka”).

Przed podjęciem decyzji o powołaniu Spółki w celu realizacji przedsięwzięcia, dokonano analizy ekonomiczno – finansowej<sup>23</sup> opłacalności (rentowności) tego przedsięwzięcia, jego korzyści, kosztów, ryzyka wskazujących, że realizacja przedsięwzięcia jest ekonomicznie uzasadniona, a formuła jego realizacji za pośrednictwem Spółki z udziałem inwestorów prywatnych jest najkorzystniejszym wariantem (studium wykonalności, w tym analiza instytucjonalno-prawna beneficjenta projektu/właściciela WSS). Analiza ta została sporządzona w oparciu o metodologię zdyskontowanych przepływów środków pieniężnych (ang. Discounted Cash Flow). Ponadto, wykorzystano w niej wskaźniki efektywności finansowej inwestycji (FNPV/C i FRR/C), wskaźniki efektywności finansowej z kapitału własnego krajowego (FNPV/K i FRR/K) oraz wskaźniki efektywności ekonomicznej Projektu (ENPV, ERR, B/C, IRR), które wskazywały na opłacalność przedsięwzięcia.  
(dowód: akta kontroli str. 2041-2046, 2337-2559)

W studium wykonalności omówiono trzy warianty realizacji Projektu: pierwszy, w którym WSS S.A. jest odpowiedzialna za wybudowanie sieci i pozyskanie środków na realizację Projektu (m.in. od inwestorów prywatnych), a eksploatację w tym świadczenie usług dostępowych powierzy Operatorowi Infrastruktury prowadzącemu działalność telekomunikacyjną, drugi, w którym samorząd województwa powoła spółkę, która będzie odpowiedzialna za wybudowanie sieci, przy czym do spółki będą mogły przystąpić inne jednostki samorządu terytorialnego w szczególności gminy zainteresowane korzystaniem z usług sieci i trzeci, w którym samorząd województwa powoła spółkę, która będzie odpowiedzialna za wybudowanie sieci i będzie działała jako przedsiębiorca telekomunikacyjny. W wyniku przeprowadzonej analizy zalet i wad poszczególnych wariantów wybrano do realizacji model pierwszy.

(dowód: akta kontroli str. 2337-2559, 2044)

Główną przesłanką do przyjęcia takiej formy organizacyjnej było zwiększenie możliwości realizacji Projektu w ramach współpracy z partnerami prywatnymi poprzez m.in. uzyskanie zewnętrznego kapitału (dofinansowania w kwocie 50.054.532,35 zł jako wkładu własnego do Projektu), a także skumulowanie znaczącego majątku o wysoce wyspecjalizowanym charakterze, w wyodrębnionej jednostce organizacyjnej. Za wyborem spółki akcyjnej, jako najwłaściwszej formy organizacyjnej, poza koniecznością poszukiwania źródeł współfinansowania przemawiały również: zakres planowanego przedsięwzięcia inwestycyjnego, skala projektu i poziom jego skomplikowania oraz zwiększenie możliwości realizacji projektu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, działalność na rynku w sferze obrotu komercyjnego, większe zdolności operacyjne wyodrębnionego podmiotu i sprawniejsze zarządzanie.

(dowód: akta kontroli str. 2108-2110, 2044, 2624-2653, 2673)

Pełniący obowiązki Dyrektora Biura Obsługi Funduszy Urzędu – Tomasz Żłobicki w wyjaśnieniu podał ponadto, że za spółką akcyjną przemawiały przede wszystkim planowana skala przedsięwzięcia, transparentność korporacyjna tego typu spółki oraz konieczność pozyskania zewnętrznego finansowania, celem zapewnienia wkładu własnego, które mogłoby być realizowane poprzez kolejne emisje akcji kierowane do inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 2044)

---

<sup>23</sup>Analiza znajduje się w I części studium wykonalności opracowanego w 2009 r. na zlecenie Urzędu, które w 2013 r. w całości zostało wniesione aportem do Spółki.

Studium wykonalności (z licznymi aktualizacjami) sporządzone zostało jako spełnienie wymogu przy ubieganiu się przez Spółkę o decyzje notyfikacyjne Komisji Europejskiej<sup>24</sup>.

Nadrzędnym celem Projektu była eliminacja wykluczenia cyfrowego w regionie dzięki budowie światłowodowej sieci szkieletowo-dystrybucyjnej, zapewniającej usługi szerokopasmowe w tych częściach regionu, do których odpowiednia infrastruktura szerokopasmowa jeszcze nie dociera. Celem władz województwa było zapewnienie mieszkańcom, przedsiębiorstwom, organom rządowym i organom administracji publicznej możliwości dostępu do wybranego operatora łączności elektronicznej i wybranej platformy technologicznej oraz dostępu do usług dostarczanych w ramach sieci NGA<sup>25</sup>. Projekt koncentruje się na „białych obszarach NGA” (tj. obszarach gdzie obecnie nie ma infrastruktury, a inwestorzy prywatni nie planują inwestycji w taką infrastrukturę w ciągu najbliższych trzech lat). Zdaniem władz polskich, zapewnienie operatorom telekomunikacyjnym dostępu do subsydiowanej infrastruktury dystrybucyjnej stworzy zachęty do inwestycji w infrastrukturę i usługi ostatniej mili NGA. Drugim celem Projektu było umożliwienie korzystania z nowej sieci, aby wyeliminować „przepaść cyfrową” w zakresie podstawowych usług szerokopasmowych na obszarach, na których obecnie nie ma odpowiedniej infrastruktury szerokopasmowej.

(dowód: akta kontroli str. 2198-2233, 2337-2559)

Według dokumentacji projektowej, miało powstać 4004,72 km sieci światłowodowej, 31 węzłów szkieletowych i 576 węzłów dystrybucyjnych<sup>26</sup>. Wskaźnikiem produktu realizowanego Projektu jest długość wybudowanej sieci Internetu szerokopasmowego, która do końca 2014 roku winna wynosić 4004 km, natomiast wskaźnikami kluczowymi były: liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, która w 2015 r. winna wynosić 3.272.490 i liczba jednostek publicznych, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu, która w 2015 r. winna wynosić 257.<sup>27</sup>

(dowód: akta kontroli str. 2337-2559, 2624-2653)

Całkowity budżet Projektu wynosi 410.446.684,24 zł brutto, z czego znaczna część środków, tj. 283.642.349,26 zł pochodzić miała z EFRR, a pozostała kwota miała zostać zapewniona przez WSS S.A. (w tym około 60 mln zł pozyskane od inwestorów prywatnych, z czego kwota 50.054.532,23 zł na wkład własny do Projektu). Umowa o dofinansowanie Projektu współfinansowanego z EFRR w ramach priorytetu II – Infrastruktura komunikacyjna Działania 2.7 – Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego WRPO na lata 2007-2013 została podpisana w dniu 23 grudnia 2010 r. Dokumenty projektowe ww. przedsięwzięcia nie zakłady pozyskania finansowania ze źródeł innych niż środki kontrolowanej jednostki, inwestorów prywatnych i EFRR.

(dowód: akta kontroli str. 2624 - 2653)

Spółka wyłoniła w trybie publicznych negocjacji inwestorów prywatnych, którzy na mocy zawartej umowy z województwem wielkopolskim (z dnia 3 grudnia 2010 r.) zobowiązali się do zapewnienia finansowania (w drodze emitowanych akcji)

<sup>24</sup> Decyzje Komisji Europejskiej zostały wydane w dniach 23 maja 2012r. i 19 czerwca 2013r. i dotyczyły odpowiednio; oceny środka pod kątem zgodności z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. C) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i dużego projektu "Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej" stanowiącego część programu operacyjnego WRPO na lata 2007-2013 dla pomocy strukturalnej z EFRR, objętego celem Konwergencji w Polsce. Do przedłożonych dokumentów w ramach realizowanego Projektu Komisja Europejska nie wniosła żadnych zastrzeżeń i zatwierdziła wkład finansowy z EFRR w duży projekt.

<sup>25</sup> Next Generation Access – Sieć Nowej Generacji

<sup>26</sup> Załącznik XXI Duży Projekt. Wniosek o potwierdzenie wkładu finansowego na mocy art. 39-41 Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 EFRR/FS Inwestycje w Infrastrukturę Budowa Wielkopolskiej Sieci Szerokopasmowej Nr UDA-RPWP.02.07.00-30-001/10-00.

<sup>27</sup> Aneks nr 2 do umowy o dofinansowanie z 18 lutego 2014r., studium wykonalności.

stanowiącego kwotę wkładu własnego wymaganego dla ww. Projektu. Na podstawie ww. umowy inwestycyjnej województwo wielkopolskie ostatecznie będzie posiadało 14% udziału w kapitale zakładowym Spółki, zaś inwestorzy prywatni łącznie 86%. Ponadto, województwo wielkopolskie, od 1 stycznia 2016 r. będzie posiadało uprawnienie do powoływania i odwoływania jednego członka rady nadzorczej (obecnie dwóch, ze wskazaniem przewodniczącego), bez możliwości wskazywania przewodniczącego. Inwestorzy zobowiązali się ponadto, aby do 31 grudnia 2015 r. województwo wielkopolskie posiadało w Zarządzie Spółki jednego swojego przedstawiciela.

(dowód: akta kontroli str. 2586 - 2623)

Uchwałami Zarządu z dnia 10 lutego 2011 r. i 11 lipca 2013 r. (akty notarialne z 11 marca 2011 r. i 18 lipca 2013 r.) podwyższono kapitał zakładowy Spółki, łącznie o kwotę 2.400.000,0 zł w związku z zapewnieniem finansowania Projektu przez inwestorów prywatnych (wartość emisyjna akcji 4.800.000,0 zł).

(dowód: akta kontroli str. 2104 - 2105, 2108 - 2138)

Dotychczasowe wydatki, jakie Urząd poniósł z budżetu województwa wielkopolskiego w związku z realizacją ww. przedsięwzięcia to kwota 1.598.835,12 zł, na którą składają się opłaty sądowe i koszty sporządzenia aktu notarialnego na kwotę 3.835,12 zł (2009 r.), studium wykonalności na kwotę 1.342.000,0 zł (w latach 2009 - 2010) i VAT od aportu studium 253.000,0 zł (w 2013,0 r.). Studium wykonalności związane było z realizacją Projektu, a czynność związana z jego wniesieniem zwiększyła udział województwa wielkopolskiego w kapitale zakładowym Spółki. Ponadto, województwo wielkopolskie przekazało wkłady pieniężne na kapitał zakładowy Spółki w łącznej kwocie 3.658.000,0 zł, które według wyjaśnień złożonych przez Tomasza Żłobickiego – p.o. Dyrektora BOF UMWW miały być przeznaczone m.in. na koszty działalności Spółki w tym koszty pracownicze, koszty ekspertyz i analiz, obowiązkowych konsultacji społecznych, doradztwa eksperckiego, postępowań notyfikacyjnych oraz koszty wszelkich innych procedur koniecznych do uruchomienia Projektu (zatem na wydatki nie związane z umową o dofinansowanie Projektu).

(dowód: akta kontroli str. 1939 - 2039, 2041 - 2046, 2104 - 2138)

We wniosku o płatność, stanowiącym formę sprawozdawczą Projektu Spółka wykazała, że na dzień jego przekazania, tj. 4 lutego 2014 r., w związku z umową o dofinansowanie poniosła wydatki na kwotę 270.740,27 zł. Natomiast koszty związane z funkcjonowaniem Spółki, w tym doradztwo prawne i ekonomiczne, wynagrodzenia, koszty finansowe wyniosły w latach 2009 - 2013 łącznie 6.524.876,92 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2560 - 2571)

*Uwagi dotyczące  
kontrolowanej  
działalności*

1. NIK zwraca uwagę, że rozpoczęcie rzeczowej realizacji Projektu nastąpiło w dniu 6 czerwca 2013 r., podczas gdy Sejmik Województwa Wielkopolskiego powołał Spółkę już w dniu 20 lipca 2009 r. a pierwotna data rozpoczęcia jego realizacji ustalona została na dzień 1 września 2011 r. NIK zauważa, co prawda, długotrwały proces przygotowawczy Spółki do uruchomienia Projektu, w tym długotrwałą procedurę notyfikacyjną (m.in. wszelkie uzgodnienia z przedstawicielami JASPERS, opinie: UKE i Ministra Infrastruktury, zaświadczenia Dyrektora RDOŚ w Poznaniu, decyzje notyfikacyjne KE), jednak wskazać należy, że o pierwsze decyzje Spółka wystąpiła dopiero w czerwcu 2011r. (UKE i Ministerstwo Infrastruktury), natomiast przygotowaniem dokumentacji do projektu (studium wykonalności – dwa etapy, analiza instytucjonalno - prawna beneficjenta projektu, inwentaryzacja sieci)

i wszelkimi konsultacjami społecznymi, w latach 2009-2011, tj. już po zawiązaniu Spółki, zajmowali się pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego.

2. Na dzień 30 czerwca 2014r. odebranych zostało na podstawie protokołów odbioru robót, 348 km kanalizacji teletechnicznej (8,7% zakładanego wskaźnika produktu), co w ocenie NIK, stwarza ryzyko niezrealizowania całego Projektu do końca 2014r., zgodnie z umową o dofinansowanie.

Wskazać w tym miejscu należy, że długość wybudowanej sieci internetu szerokopasmowego do końca 2014 roku winna wynosić 4004 km.

Według wskaźników kluczowych Projektu liczba osób, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu w 2015 r. powinna wynieść 3.272.490, zaś liczba jednostek publicznych, które uzyskały możliwość dostępu do Internetu w 2015 r. powinna osiągnąć 257<sup>28</sup>).

(dowód: akta kontroli str. 1939 - 2559, 2572 - 2585, 2624 - 2653)

3. Umowa inwestycyjna przewiduje utratę przez województwo wielkopolskie dominującego wpływu na Spółkę m.in. poprzez zmniejszenie udziału województwa w kapitale zakładowym WSS S.A. do 14% i uprawnienie do powoływania i odwoływania tylko jednego członka rady nadzorczej od 1 stycznia 2016r. bez możliwości wskazywania przewodniczącego Rady – pkt 3, 4 i 6 umowy inwestycyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 2586-2623)

Z upoważnienia Marszałka Województwa Wielkopolskiego Wicemarszałek - Pan Mateusz Klemenski odnośnie kwestii w jaki sposób województwo wielkopolskie, stosownie do wymogów art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie województwa będzie utrzymywać infrastrukturę szerokopasmowego dostępu do sieci internetowej, skoro umowa inwestycyjna przewiduje utratę przez województwo dominującego wpływu w wyjaśnieniach podał m.in., że ustawodawca nie określił na czym polega utrzymanie i rozbudowa infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim. W szczególności ustawodawca nie wskazał, iż infrastruktura o znaczeniu wojewódzkim musi stanowić własność lub współwłasność samorządu województwa. Zadaniem województwa jest bowiem prowadzenie polityki, która służyć będzie utrzymaniu i rozbudowie infrastruktury o znaczeniu wojewódzkim (...). Z samej swojej istoty infrastruktura o znaczeniu wojewódzkim może, ale nie musi być własnością samorządu województwa. Przykładowo można wskazać, iż własnością województwa nie są ani tory kolejowe, ani linie energetyczne, ani infrastruktura telekomunikacyjna (przed realizacją regionalnych projektów szerokopasmowych). Województwo może i powinno podejmować działania służące rozwojowi tej infrastruktury, co dotyczy w szczególności sytuacji, gdy rachunek ekonomiczny nie uzasadnia ponoszenia przez właściciela tej infrastruktury nakładów na jej rozbudowę lub utrzymanie. Właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku budowy regionalnych sieci szerokopasmowych. Realizowane są one na podstawie indywidualnych decyzji Komisji Europejskiej dotyczących dopuszczalnej pomocy państwa w tworzeniu infrastruktury, która bez wsparcia środków publicznych nie zostałaby zrealizowana (np. województwo wielkopolskie, województwa śląskie i łódzkie) lub zaakceptowanej przez Komisję zasad pomocy regionalnej (województwo małopolskie, lubuskie i pomorskie) (...). Województwa lubuskie, pomorskie, zachodniopomorskie opierając się na regionalnej pomocy inwestycyjnej udzieliły dotacji w trybie konkursowym zewnętrznym beneficjentom, a infrastruktura szerokopasmowa jest w tym przypadku wyłączną własnością beneficjentów, którzy

<sup>28</sup> Aneks nr 2 do umowy o dofinansowanie z 18 lutego 2014 r., studium wykonalności.



otrzymali dofinansowanie. W województwach „ściany wschodniej” właścicielem infrastruktury pozostają województwa, które są beneficjentem projektu, a jako właściciel ponosić będą ryzyko utrzymania wybudowanej infrastruktury, przy czym również jako właściciel mogą nią swobodnie dysponować. Województwo wielkopolskie powołało natomiast spółkę celową, która przygotowała Projekt uwzględniając strategiczne potrzeby województwa, a następnie go realizuje. Po zakończeniu realizacji Projektu nie jest przewidziane dalsze angażowanie środków samorządu województwa do utrzymania i rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej, której właścicielem będzie spółka Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa S.A.(...). Podsumowując stwierdzić należy, że zapis ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa obejmującą utrzymanie i rozbudowę infrastruktury technicznej o znaczeniu wojewódzkim nie oznacza, że samorząd województwa musi być właścicielem lub sprawować inne formy bezpośredniej kontroli nad infrastrukturą techniczną o znaczeniu wojewódzkim (...).

(dowód: akta kontroli str. 2721-2725)

Ocena cząstkowa

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

#### **4. System oceny wykonywania zadań publicznych za pośrednictwem spółek z udziałem województwa wielkopolskiego.**

Opis stanu faktycznego

W objętym kontrolą okresie, w imieniu zarządu województwa wielkopolskiego, wykonywaniem nadzoru właścicielskiego oraz praw i obowiązków wynikających z posiadanych akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, poza ich wykonywaniem w spółkach, nad którymi nadzór sprawują inne Departamenty, zajmował się zatrudniony na stanowisku ds. nadzoru właścicielskiego w Departamencie Gospodarki Urzędu główny specjalista Grzegorz Proniewicz. Wykonywanie praw i obowiązków województwa wynikających z posiadania udziałów w Koleje Wielkopolskie sp. z o.o. i Przewozy Regionalne sp. z o.o. należało do Departamentu Transportu.

W ramach powyższego nadzoru, w połowie każdego roku, na posiedzeniu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego prezentowane były: „Informacje o sytuacji spółek z udziałem województwa wielkopolskiego”. Informacje te obejmowały: opis powstania i działalności spółki w roku sprawozdawczym, kapitały spółki i udział w nich województwa wielkopolskiego, analiza sytuacji finansowej spółki na koniec roku sprawozdawczego (po zatwierdzeniu sprawozdań finansowych spółki), podstawowe wskaźniki ekonomiczne tj. rentowności, płynności i zadłużenia, wnioski. Informacje powyższe były przedmiotem obrad komisji merytorycznych Sejmiku oraz zostawały przyjmowane od wiadomości przez Sejmik.

Od 28 lutego 2014 r. wykonywanie czynności nadzoru właścicielskiego nad Wielkopolską Agencją Zarządzania Energią sp. z o.o. przeszło w gestię Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Urzędu – Oddziału Pozyskiwania i Realizacji Projektów, natomiast nadzór nad Szpitale Wielkopolskie sp. z o.o. przeszedł od 6 listopada 2012 r. w gestię Departamentu Ochrony Zdrowia i Przeciwdziałania Uzależnieniom Urzędu – Oddział Ekonomiczny.

(dowód: akta kontroli str. 232 – 116, 909 – 928, 932 - 965)

Ocena cząstkowa

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

#### **IV. Wniosek**

*Wniosek  
pokontrolny*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>29</sup>, wnosi o podjęcie działań mających na celu dostosowanie zakresu działalności prowadzonej przez samorząd województwa wielkopolskiego za pośrednictwem spółek prawa handlowego, do ograniczeń wynikających z art. 10 ust. 4 ustawy o gospodarce komunalnej w zw. z art. 13 ustawy o samorządzie województwa.

#### **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 Poznaniu.

*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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia      września 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Paweł Szczepaniak  
Główny specjalista kontroli państwowej

z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor

---

<sup>29</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.