



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.03.2018
P/18/016

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli***

(Uchwała Nr KPK-KPO.443.030.2019 z dnia 19 marca 2019 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/016 - <i>Działalność specjalnych stref ekonomicznych</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Wojciech Żukowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/46/2018 z dnia 8 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Krakowski Park Technologiczny sp. z o.o. ³ , 30-394 Kraków ul. Podole 60
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Przybylski, Prezes Zarządu Spółki od dnia 18 stycznia 2016 r. Do dnia 18 stycznia 2016 r. funkcję Prezesa Zarządu Spółki pełniła Wiesława Kornaś-Kita. (dowód: akta kontroli str. 216)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. oraz działania wykraczające poza ten okres, mające wpływ na kontrolowany obszar.

Ocena ogólna

W ocenie NIK⁴, w okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie realizowała cele ustanowienia Krakowskiego Parku Technologicznego⁵ określone w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju specjalnej strefy ekonomicznej Krakowski Park Technologiczny*⁶. Dwa z dziesięciu celów nie były realizowane, a działania służące realizacji dwóch kolejnych celów były nie w pełni skuteczne.

W działaniach Spółki nie stwierdzono zasadniczych nieprawidłowości w realizacji celów działalności KPT określonych w dokumentach rządowych, w działaniach związanych z udzielaniem zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy oraz kontrolą realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w KPT, a także w gospodarowaniu mieniem Spółki.

NIK ocenia negatywnie sposób korzystania przez Spółkę ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych w związku z ponoszeniem nakładów na rozwój KPT. Spółka realizowała ulgę obniżając przychody o wielkość nakładów na rozwój KPT, jednak następnie z rachunku „podatkowego” nie wyłączała kosztu własnego sprzedaży środków trwałych, mimo iż uprzednio pomniejszyła przychody o wydatki

¹ Dalej SSE.

² Dalej: Najwyższa Izba Kontroli lub NIK.

³ Dalej Spółka lub Zarządzający.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁵ Dalej: KPT lub Strefa.

⁶ Dz. U. 2017 r. poz. 2037. *Rozporządzenie* weszło w życie w dniu 10 października 2009 r. (Dz. U. Nr 158, poz. 1244) natomiast w dniu 17 października 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju zmieniające *rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju specjalnej strefy ekonomicznej Krakowski Park Technologiczny* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1603). Dalej: *rozporządzenie w sprawie ustalenia Planu rozwoju KPT*.

związane z nabyciem tych składników majątku. Efektem tych działań było niezasadne dwukrotne pomniejszenie podstawy opodatkowania.

W działalności Spółki stwierdzono ponadto:

- brak skutecznych działań w zakresie polityki klastrowej,
- nieskuteczne działania w zakresie osiągnięcia celu pełnego zagospodarowania terenów strefy do końca 2018 r., w tym niedokonanie audytu terenów niezagospodarowanych pod kątem wyłączenia terenów długotrwale niezagospodarowanych,
- brak mierzalnych (weryfikowalnych) wskaźników osiągnięcia celów działania Spółki wskazanych w *Planie rozwoju KPT*, dokumentach strategicznych oraz w związku z przedsięwzięciami i inicjatywami podejmowanymi przez Spółkę w zakresie objętym kontrolą,
- niedostateczne dokumentowanie wyników kontroli przedsiębiorców w zakresie spełnienia przez nich warunków poniesienia wydatków inwestycyjnych na terenie Strefy oraz zakończenia inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar KPT działającego na terenie województwa małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego⁷ w latach 2014–2017 wzrósł z 707,78 ha do 949,66 ha, tj. o 241,88 ha (34,2 %). Przy czym 92,5 % obszaru Strefy na koniec 2014 r. i 85,3 % na koniec 2017 r. znajdowało się na terenie województwa małopolskiego. Łącznie KPT na koniec 2017 r. obejmowała 36 podstref zlokalizowanych na terenie 35 gmin. Powierzchnia gruntów zagospodarowanych oraz niezagospodarowanych na koniec 2014 r. wynosiła odpowiednio 525,45 ha i 182,33 ha, a na koniec 2017 r. – 649,87 ha i 299,80 ha (wzrost odpowiednio o 23,7 % i 64,4 %). Liczba ważnych zezwoleń w tym okresie wynosiła odpowiednio 140 i 189. Nakłady inwestycyjne poniesione przez przedsiębiorców działających w Strefie wyniosły na koniec 2014 r. - 2 360 000,0 tys. zł, a na koniec 2017 r. - 4 240 000,0 tys. zł. Liczba miejsc pracy ogółem w KPT w tym okresie wyniosła odpowiednio 19 792 (w tym utrzymanych – 10 075 i nowych – 9 717) i 29 580 (w tym utrzymanych – 13 641 i nowych – 15 939). W okresie objętym kontrolą Zarządzający nie ponosiła nakładów na budowę infrastruktury. Spółka nie był właścicielem terenów, którymi zarządzała.

(dowód: akta kontroli str. 303-308 i 429-430)

1. Realizacja celów działalności Spółki określonych w dokumentach rządowych

Działania w zakresie rozszerzenia obszaru działalności SSE

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Spółka złożyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki trzy wnioski o zmianę granic Strefy: 14 stycznia 2015 r., 29 listopada 2016 r. i 22 lutego 2017 r. Z uwagi na fakt, że jeden z wniosków (złożony 22 lutego 2017 r.) dotyczył rozszerzenia Strefy tylko o jeden grunt (będący własnością spółki Pratt & Whintey Tubes sp. z o.o.), został on połączony z wnioskiem złożonym w dniu 29 listopada 2016 r.

Procedowanie wniosku złożonego 14 stycznia 2015 r. zakończyło się przyjęciem *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2016 r. zmieniającego rozporzą-*

⁷ Na koniec 2014 r. Spółka działała tylko na obszarze województwa małopolskiego i podkarpackiego.

dzenie w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej⁸. Obszar Strefy zwiększył się do powierzchni 866,80 ha o powierzchnię 159,53 ha – w tym 99,92 ha włączanego gruntu było własnością publiczną (Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego- JST), a 59,61 ha własnością podmiotów prywatnych. Jednocześnie wyłączono 0,52 ha gruntów stanowiących własność prywatną.

Procedura zmiany granic Strefy prowadzona na podstawie połączonych wniosków (z 29 listopada 2016 r. i 22 lutego 2017 r.) zakończyła się przyjęciem *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁹. Obszar Strefy zwiększył się do powierzchni 949,66 ha - w tym 50,08 ha było własnością Skarbu Państwa, 15,70 ha - JST, a 29,78 ha podmiotów prywatnych. Jednocześnie wyłączono 16,58 ha gruntów prywatnych oraz 0,01 ha gruntów należących do JST.

Do Strefy w latach 2015–2017 włączono grunty prywatne dziewięciu przedsiębiorców. Inwestycje mające być zrealizowane na tych gruntach w dwóch przypadkach spełniały kryterium bezrobocia, w pięciu – kryterium innowacyjności, oraz po jednym przypadku kryterium związanym z inwestycją w usługi informatyczne, księgowo i centra telefoniczne oraz kryterium niezbędności obszaru (ze względu na realizację rozpoczętej inwestycji)¹⁰.

Przy opracowaniu wniosków o zmianę granic Strefy brano pod uwagę zgodność proponowanego terenu z: *Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020*¹¹, *Strategią Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020*¹² i *Strategią Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020*¹³ oraz atrakcyjność gruntu tj. jego uzbrojenie w niezbędne do realizacji inwestycji media.

Grunty będące przedmiotem wniosków o objęcie granicami KPT zlokalizowane były na terenach o najniższym poziomie PKB na jednego mieszkańca. Maksymalna pomoc regionalna na włączanych terenach wynosiła 50 % (dla gruntów zlokalizowanych w województwie podkarpackim) i 35 % (dla gruntów zlokalizowanych w województwie małopolskim i świętokrzyskim) w przypadku dużych przedsiębiorstw. Dla średnich przedsiębiorstw wskaźnik pomocy ulegał zwiększeniu o 10 punktów procentowych (pp.), a dla małych przedsiębiorstw o 20 pp.

(dowód: akta kontroli str. 303-308, 792-996)

Szczegółowe badanie jednego wniosku¹⁴, dotyczącego włączenia do Strefy 14 nowych terenów, o łącznej powierzchni 159,53 ha, wykazało, że:

- przy opracowaniu wniosku o zmianę granic Strefy brano pod uwagę zgodność proponowanego terenu z wojewódzką strategią rozwoju inwestycji oraz atrakcyjność gruntu – każdorazowo zwracano się do odpowiedniego zarządu województwa o wydanie opinii w sprawie włączenia terenów w granice KPT;
- włączane grunty zlokalizowane były w regionach (województwach), objętych dotychczas granicami KPT, za wyjątkiem terenów zlokalizowanych w gminie Jędrzejów (10,37 ha), które zlokalizowane były w województwie świętokrzyskim,

⁸ Dz. U. poz. 571.

⁹ Dz. U. poz. 1297.

¹⁰ Kryteria określone w art. 5 ust. 3 pkt 1-4 *ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1010. Dalej: *ustawa o SSE*.

¹¹ Przyjętą uchwałą Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XII/183/11 z dnia 26 września 2011 r.

¹² Przyjętą uchwałą Sejmiku Województwa Podkarpackiego nr LXIII/790/06 z dnia 20 października 2006 r., ze zm.

¹³ Przyjętą uchwałą Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego nr XXXIII/589/13 z dnia 16 lipca 2013 r.

¹⁴ Wniosek obejmujący włączenie w granice Strefy gruntów o największej powierzchni łącznej oraz uwzględniający zarówno grunty publiczne jak i prywatne, złożony do Ministra Rozwoju pismem z dnia 14 stycznia 2015 r.

a województwo to zostało uwzględnione w *Planie rozwoju KPT* dopiero rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 21 września 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju specjalnej strefy ekonomicznej *Krakowski Park Technologiczny*¹⁵.

Grunty publiczne objęte wnioskiem spełniały warunki, określone w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych (Koncepcja rozwoju SSE)*¹⁶, tj.:

- posiadały uregulowany stan prawny, potwierdzony dokumentami z ewidencji gruntów;
- nie stanowiły terenów, na których nie można było prowadzić działalności przemysłowej i usługowej, w tym wynikających z przepisów o ochronie środowiska (teren Natura 2000, park krajobrazowy) za wyjątkiem terenu w Tuchowie (1,02 ha) znajdującego się w Obszarze Chronionym Krajobrazowego Podgórze Ciężkowickiego oraz Głównego Zbiornika Wód Podziemnych „Dolina rzeki Biała Tarnowska” oraz terenu w Boguchwałach leżącego częściowo w strefie szczególnego zagrożenia powodzią, przy czym około 2,60 ha znajdowało się w strefie zagrożonej powodzią raz na 100 lat, a 0,13 ha na terenie zagrożonym powodzią raz na 10 lat;
- były wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną lub wiarygodne zobowiązanie do uzbrojenia terenu;
- były zlokalizowane przy szlakach komunikacyjnych już istniejących lub planowanych do budowy w najbliższym okresie;
- przylegały do działki, na której realizowano inwestycję, jeżeli teren inwestycyjny dotyczył korekcyjnego powiększenia obszaru Strefy na rzecz pełnej realizacji rozpoczętej już inwestycji (teren o powierzchni 0,80 ha w podstrefie Dobczyce)

Zobowiązanie do uzbrojenia (w tym wykonania drogi dojazdowej) dotyczyło następujących włączanych terenów:

1. Podstrefa Tarnów, kompleks 12 o powierzchni 8,38 ha wymagał inwestycji w zakresie drogowym, wodociagowym i kanalizacji sanitarnej (szacowany koszt – 8,4 mln zł). Inwestycja miała zostać zrealizowana przez miasto Tarnów do końca 2017 r. Ze względu na brak uzyskania dofinansowania ze środków UE i konieczność zrealizowania inwestycji ze środków własnych¹⁷ inwestycja do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie została zrealizowana.
2. Podstrefa Boguchwała teren o powierzchni 34,67 ha będący własnością Skarbu Państwa w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, gmina Boguchwała zobowiązała się do wykonania kanalizacji i rozbudowy sieci wodociągowej do końca 2016 r. (szacowany koszt 220,0 tys. zł). Zadanie nie zostało zrealizowane w planowanym terminie. Według stanu na koniec 2017 r. gmina uzbrajała teren ze środków uzyskanych ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020.
3. Podstrefa Jędrzejów teren o powierzchni 10,37 ha, gmina Jędrzejów zobowiązała się do wykonania drogi asfaltowej oraz doprowadzenia sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w terminie do końca 2017 r. (szacowany koszt 4,0 mln zł). Zadanie zrealizowano częściowo. Według stanu na koniec 2017 r. gmina starała się uzyskać finansowanie na inwestycję drogową.

¹⁵ Dalej: *rozporządzenie zmieniające Plan rozwoju KPT*.

¹⁶ Przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r.

¹⁷ Pismo z dnia 25 lipca 2018 r. (tabela: uzbrojenie terenów inwestycyjnych w KSSE).

Cztery grunty prywatne objęte badanym wnioskiem spełniały warunki, określone w pkt. 2.2 *Koncepcji rozwoju SEE*, tj. w wyniku realizacji inwestycji miała być na włączonym gruncie prowadzona działalność polegająca na uruchomieniu wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług (warunek innowacyjności). Spełnianie warunku zostało potwierdzone opiniami o innowacyjności sporządzonymi przez dwie jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki*¹⁸, w tym:

- na terenie zlokalizowanym w Krakowie (8,32 ha) spółka KZN „Bieżanów” sp. z o.o. miała zrealizować inwestycję polegającą na kompleksowej rozbudowie i modernizacji zakładu w celu uruchomienia innowacyjnego wagonu samowładowczego z przechylną platformą ładunkową do montażu rozjazdów przystosowanych do pojazdów szynowych wysokich prędkości;
- na terenach zlokalizowanych w Skawinie (łącznie 18,95 ha): firma GRC Technologie sp. z o.o. miała zrealizować inwestycję dotyczącą wykorzystania odpadów budowlanych do produkcji wysokojakościowych wyrobów dla budownictwa, energetyki oraz rolnictwa; spółka Boryszew SA inwestycję dotyczącą nowoczesnej linii walcowniczej do produkcji dotychczas nie wytwarzanych w Polsce walcówek z czystego aluminium o ponadstandardowych parametrach a firma Lajkonik Snacks sp. z o.o. multitechnologiczną linię do produkcji słonych przekąsek (technologia seryjnej produkcji wyrobów o walorach pieczywa wytwarzanego metodą tradycyjną).

Inwestycje na pozostałych dwóch gruntach prywatnych spełniały warunek dotyczący: utworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy lub poniesienia nakładów inwestycyjnych o określonej wartości (art. 5 ust. 3 pkt 1 *ustawy o SSE*) oraz spełnienia kryterium niezbędności obszaru (art. 5 ust. 3 pkt 4 *ustawy o SSE*).

(dowód: akta kontroli str. 421-428, 792-996)

Realizacja zadań w zakresie polityki klastrowej

W latach 2015-2017 minister właściwy do spraw gospodarki nie zlecał Spółce żadnych zadań z zakresu realizacji polityki klastrowej. W 2014 r. Zarządzający był organizatorem i koordynatorem dwóch inicjatyw klastrowych:

- Digital Entertainment Cluster – Klaster działający w obszarze gier i cyfrowej rozrywki; Klaster zrzeszał 30 firm (w tym 29 z nich stanowiły małe i średnie przedsiębiorstwa - MSP);
- Małopolskiego Klastra makeIT – Klaster działający w obszarze ICT; zrzeszał 15 firm (w tym 14 z sektora MSP).

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Zarządu Spółki¹⁹, w związku z uruchomieniem pod koniec 2015 r. szeregu nowych działań prorozwojowych skierowanych dla branży gier i ICT obie inicjatywy klastrowe zaczęły stopniowo tracić na znaczeniu. Pakiet usług szkoleniowych, doradczych i finansowych zaoferowany przez Spółkę nie wymagał już organizowania wspólnych działań wokół idei Klastra. Na koniec 2017 r. oba Klustry nie prowadziły żadnej działalności.

W 2015 r. powołano do życia dwie kolejne inicjatywy klastrowe, które prowadziły swoją działalność w latach 2016-2017:

- Krakowski Klaster Filmowy (KKF) – działający w branży produkcji filmowej; w 2017 r. w KKF zrzeszonych było 66 podmiotów (w większości MSP oraz

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 87. Dalej: *ustawa o finansowaniu nauki*.

¹⁹ Pismo z dnia 10 lipca 2018 r.

przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą); Zarządzający w latach 2015-2017 pełnił rolę koordynatora Klastra; w 2017 r. ze względu na słabe zainteresowanie ze strony firm klastrowych i braku zgłoszeń na nowego koordynatora, Klaster zakończył swoją działalność;

- Małopolski Klaster Edukacyjny – celem Klastra była poprawa jakości kształcenia zawodowego, zwiększenie dostępności uczniów do praktycznej nauki zawodu, praktyk i staży realizowanych w rzeczywistych warunkach pracy firm; Spółka była członkiem Klastra; jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Zarządu Spółki²⁰ obecnie działalność Klastra jest praktycznie zawieszona a KPT wspiera szkolenictwo zawodowe za pomocą innych narzędzi.

Wydatki poniesione przez Spółkę w latach 2015-2017 na organizację Klastrow wyniosły około 40,0 tys. zł i stanowiły koszty związane z prowadzeniem biura KKF. Działalność w pozostałych Klastrach nie generowała dla Spółki żadnych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 3-49, 303-327)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Spółka podjęła działania zmierzające do powstania klastrow, wyznaczone zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi w art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy o SSE oraz w dokumentach rządowych²¹. Z jej udziałem w latach 2014-2017 powstały cztery klastry, jednak na koniec 2017 r. praktycznie nie działał żaden z nich. Mogło to wynikać z braku określonej strategii wsparcia dla klastrow i nieokreślenia celów zaangażowania Spółki w te inicjatywy.

Ocena cząstkowa

Działania Spółki w zakresie rozszerzania obszaru KSSE i włączania do niej gruntów były zgodne z *ustawą o SSE, rozporządzeniem RM z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów oraz z Koncepcją rozwoju SSE*. Działania w zakresie wsparcia inicjatyw klastrowych były nieskuteczne, bowiem wszystkie cztery klastry, w których rozwoju uczestniczyła Strefa, na koniec 2017 r. nie prowadziło już działalności.

2. Realizacja celów działalności KSSE określonych w *Planie rozwoju KSSE*

Opis stanu
faktycznego

Działania służące osiągnięciu celów ustanowienia SSE

W *Planie rozwoju KPT* stanowiącym załącznik do *Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju specjalnej strefy ekonomicznej Krakowski Park Technologiczny*²², wskazano m.in. województwa na których położone były tereny Strefy (małopolskie i podkarpackie) wraz z opisem projektów inwestycyjnych jakie mogły być realizowane na tych terenach. Dla miasta Krakowa (i terenu aglomeracji) wskazano projekty z sektora biotechnologii, farmacji, nowoczesnych usług i badawczo-rozwojowych, a dla pozostałych terenów małopolski projekty z branży motoryzacyjnej, chemicznej, budowlanej, maszynowej, spożywczej oraz tworzące centra logistyczne. Dla województwa podkarpackiego wskazano projekty inwestycyjne przyczyniające się do rozwoju klastra „Dolina Lotnicza”.

²⁰ Patrz przypis nr 19.

²¹ W *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki – „Dynamiczna Polska 2020”* (SliEG) zatwierdzoną uchwałą nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 73) – Kierunek Działania 2.3. *Wspieranie współpracy w tworzeniu i wdrażaniu innowacji*; w *Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.* zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r.

²² Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1244. *Rozporządzenie* weszło w życie 8 października 2009 r.

W rozporządzeniu zmieniającym Plan rozwoju KPT jako obszar, na którym położona była Strefa, wskazano również województwo świętokrzyskie oraz określono rodzaj inwestycji jakie miały być pozyskiwane na tym terenie, tj. z branży maszynowej, metalowej, motoryzacyjnej i materiałów budowlanych - ze szczególnym uwzględnieniem projektów innowacyjnych, wykorzystujących najnowsze technologie. Ponadto rozporządzeniem zmieniono termin, do którego miało nastąpić pełne zagospodarowanie terenów Strefy, z końca 2016 r. na koniec 2018 r.

W Planie rozwoju KPT określono również dziesięć celów ustanowienia KPT oraz wymieniono 19 działań służących ich osiągnięciu. Nie określono natomiast mierników realizacji poszczególnych celów ani terminów ich osiągnięcia. Spółka również nie określiła parametrów stopnia realizacji celów i ich wartości liczbowych. W wyniku analizy danych uzyskanych w toku kontroli stwierdzono, że realizacja poszczególnych celów w latach 2015-2017 (w odniesieniu do 2009 r. i 2014 r.) przebiegała następująco:

1. pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych – w omawianym okresie 49 podmiotów rozpoczęło działalność gospodarczą w regionach, w których działała Strefa (przy wsparciu Strefy jako podmiotu inicjującego) w dziesięciu różnych branżach, najwięcej (13) w nowoczesnych usługach (PBO – BusinessProcess Outsourcing i ICT - technologie informacyjno-komunikacyjne), w branży metalowej (10 podmiotów) oraz branży chemicznej (7 podmiotów).
2. dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach – Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki²³, Zarządzający nie prowadził szczegółowych statystyk w tym zakresie. W 2009 r. trzech przedsiębiorców rozpoczęło działalność w zakresie nowych branż, nie funkcjonujących na terenie Strefy²⁴ w każdym roku okresu 2014 – 2016 działalność rozpoczęło po jednym przedsiębiorcy z nowych branż²⁵ a w 2017r. dwóch przedsiębiorców²⁶.
3. zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym – w 2009 r. w Strefie nie stwierdzono nowych innowacyjnych produktów powstałych dzięki przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie Strefy, w latach 2014-2017 takich produktów było trzy (z uwagi na innowacyjność projektu potwierdzoną opinią o innowacyjności). Natomiast Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki²⁷ w omawianym okresie udzielono 28 zezwoleń na innowacyjne projekty – inwestorzy składając ofertę w celu uzyskania zezwolenia, deklarowali innowacyjność planowanej inwestycji oraz rozwiązań w niej zawartych.
4. tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego – jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki²⁸ w latach 2014-2017 trzy podmioty, które uzyskały zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy prowadziły również działalność badawczo-rozwojową.
5. Pozyskiwania nowych lokalizacji Strefy w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu KPT na obszary będące w zasięgu jej działania – w omawianym

²³ Pismo z dnia 4 czerwca 2018 r.

²⁴ W usługach związanych z działalnością wydawniczą oraz telekomunikacyjną i w produkcji urządzeń gdzie indziej nie skwalifikowanych.

²⁵ W zakresie produkcji pojazdów samochodowych oraz usługach w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych i usługach związanych ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów.

²⁶ W zakresie produkcji części do pojazdów silnikowych oraz sprzętu gospodarstwa domowego.

²⁷ Patrz przypis nr 23.

²⁸ Patrz przypis nr 23.

okresie pozyskano dziewięć nowych lokalizacji (w województwach: małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim).

6. Współfinansowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionów. Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki²⁹ Zarządzający nie współfinansował wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, nie posiadał bowiem środków finansowych, które pozwalałyby na inwestycje w infrastrukturę oraz uzbrajanie gruntów. Spółka od samego początku swojego istnienia zmagala się z problemem braku własnych terenów inwestycyjnych, których zbywanie umożliwiłoby jej inwestycje w infrastrukturę regionu.
7. Rozwoju współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie - Spółka współpracowała m.in. z przedsiębiorcami, Centrami Obsługi Inwestorów, samorządami oraz Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA. W wyniku tej współpracy utworzone zostało biuro typu one-stop-shop dla inwestorów i eksporterów z obszaru województwa małopolskiego – Centrum Business in Małopolska (CeBIM). CeBIM miało za zadanie usprawnienie proces obsługi polskich i zagranicznych firm – inwestorów oraz wesprzeć małopolskie firmy w ekspansji na rynki zagraniczne. Ponadto w 2015 r., z inicjatywy Spółki, powstało Małopolskie Forum Obsługi Inwestora – nieposiadająca osobowości prawnej platforma współpracy osób zajmujących się w małopolskich gminach profesjonalną obsługą przedsiębiorców oraz promocją gospodarczą.
8. Wspierania rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych – w okresie objętym kontrolą Spółka wspierała działalność Małopolskiego Parku Technologii Informacyjnych (co zostało opisane w dalszej części wystąpienia) natomiast wspieranie rozwoju klastrów przemysłowych zostało opisane w punkcie 1 wystąpienia pokontrolnego.
9. Aktywizacji rynku pracy, wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników - jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki³⁰ Zarządzający nie gromadziła danych świadczących o realizacji tego celu (w tym o liczbie osób ze średnim i wyższym wykształceniem zatrudnionych u przedsiębiorców działających w Strefie).
10. Wspierania transferu technologii i komercjalizacji badań naukowych z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej - jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki³¹ Zarządzający nie prowadził centrum transferu technologii. Elementem wsparcia przy komercjalizacji badań naukowych był udział Spółki w funduszu założkowym Innoventure (25 % udziałów), który pozyskał finansowanie w ramach programu Bridge Alfa z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju i jako fundusz seed inwestuje w tzw. spin-off uczelnianie.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki³², dane, którymi nie dysponuje Spółka odnośnie realizacji celów, nie były nigdy w okresie objętym kontrolą wymagane przez ministra właściwego do spraw gospodarki, a przepisy strefowe nie nakładały na Zarządzającego Strefą prowadzenia tego typu analiz.

(dowód: akta kontroli str. 3-49, 421-428)

²⁹ Patrz przypis nr 23.

³⁰ Patrz przypis nr23.

³¹ Patrz przypis nr23.

³² Patrz przypis nr23.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego³³ wynikało³⁴, że udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych w województwie małopolskim w latach 2014-2016 zwiększył się o 5,5 pp. (w 2014 r. udział ten wyniósł 15,6 %, w 2015 r. – 20,4 % i w 2016 r. – 21,3 %). W 2009 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 19,3 %. Natomiast udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług w tych samych latach zwiększył się 1,9 pp. (w 2014 r. udział ten wyniósł 11,5 %, w 2015 r. – 10,0 % i w 2016 r. – 13,4 %) a w porównaniu do 2009 r. zmniejszył się o 1,4 pp. w 2014 r. i zwiększył o 0,5 pp. w 2016 r. Wskaźnik dotyczący udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 zwiększył się o 4,3 pp. i wyniósł w: 2014 r. – 11,6 %, w 2015 r. – 14,2 % i w 2016 r. – 15,9 % (w 2009 r. wyniósł – 12,3 %), a dla nowych procesów wskaźnik ten od 2014 r. do 2016 r. uległ zwiększeniu o 5,5 pp. (poszczególnych latach wyniósł: 11,5 %, 14,9 % i 17,1 %, a w 2009 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 16,0 %). W sektorze usług udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 zmniejszył się 1,2 pp. (w 2014 r. wyniósł 8,1 % a w 2016 r. – 6,9 %) a w porównaniu do 2009 r. wzrósł o 0,9 pp. w 2014 r. i zmniejszył się o 0,3 pp. w 2016 r. Natomiast wskaźnik ten w sektorze usług w odniesieniu do nowych procesów w 2014 r. wyniósł 6,9 %, w 2015 r. 7,8 % a w 2016 r. 9,0 % (w 2009 r. wyniósł – 10,7 %). Odsetek osób w wieku 15-64 lata posiadających wyższe wykształcenie na terenie województwa małopolskiego w latach 2014-2017 wzrósł z 23,9 % do 29,1 % (o 5,2 pp.) a w porównaniu do 2010 r.³⁵ wzrósł odpowiednio o 4,9 pp. i 8,7 pp.

Małopolski Park Technologii Informatycznych (MPTI)

Na podstawie umowy wsparcia³⁶ w ramach działania 5.3. *Wspieranie Ośrodków Innowacji* 5 osi priorytetowej - *Dyfuzja Innowacji*, Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Spółka w okresie objętym kontrolą realizowała projekt pn: *Małopolski Park Technologii Informatycznych – Ośrodek Innowacyjności Krakowskiego Parku Technologicznego* (Projekt). W wyniku realizacji Projektu, pod koniec 2015 r. oddano do użytku budynek zlokalizowany na terenie III Kampusu Uniwersytetu Jagiellońskiego przy ul. Podole 60. Całkowity koszt realizacji Projektu, według wydatków przypisanych zadaniom określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym (po zmianach) został określony na kwotę 141 280,3 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane na kwotę 113 445,0 tys. zł. Na realizację zadania wydatkowano 136 961,2 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowane wyniosły 113 187,4 tys. zł (99,8 % planu po zmianach). Zgodnie z wnioskiem końcowym o płatność złożonym przez Spółkę w dniu 15 grudnia 2015 r. w ramach realizacji rzeczowego zakresu Projektu wybudowano budynek o powierzchni 12 250 m² (102 % planu), wartość zakupionego wyposażenia wyniosła 20 556,3 tys. zł (99,6% planu), a wartość wybudowanej infrastruktury technicznej – 72 097,8 tys. zł (108,5 % planu).

Zgodnie z § 2 ust. 2 i 5 umowy wsparcia, Spółka zobowiązała się do transferu otrzymanego w ramach realizacji Projektu wsparcia w okresie 20 lat od dnia zakończenia jego realizacji (tj. od 15 grudnia 2015 r.) w postaci: świadczenia usług badawczo-rozwojowych, świadczenia usług szkoleniowych lub doradczych³⁷, sprzeda-

³³ Dalej: GUS.

³⁴ www.strateg.gov.pl.

³⁵ Brak danych na koniec 2009 r.

³⁶ Nr POIG.05.03.00-00-011-/10-00 z 31 sierpnia 2010 r.

³⁷ W zakresie badań naukowych, prac rozwojowych lub działalności innowacyjnej oraz dotyczących powstawania lub rozwoju przedsiębiorców prowadzących badania naukowe, prace rozwojowe lub działalność innowacyjną. Usługi doradcze także w zakresie transferu technologii lub praw własności intelektualnej.

ży wartości niematerialnych i prawnych oraz dzierżawy, najmu nieruchomości lub infrastruktury technicznej do celów prowadzenia badań naukowych, prac rozwojowych lub działalności innowacyjnej. Z oświadczeń Spółki dotyczących utrzymania trwałości Projektu wynika³⁸, że wskaźniki produktu oraz rezultatu zostały osiągnięte i utrzymane, przy czym pierwotny termin osiągnięcia trzech wskaźników rezultatu – 31 grudnia 2015 r. został aneksem nr 10 z 15 grudnia 2015 r. przesunięty na dzień 30 czerwca 2016 r. Założona wartość docelowa i osiągnięcie tych wskaźników przedstawia się następująco:

- liczba przedsiębiorstw korzystających z zakupionego wyposażenia i infrastruktury technicznej: wartość docelowa – 120, wartość osiągnięta na koniec: 2015 r. – 33, wartość osiągnięta na 30 czerwca 2016 r. – 158 a na koniec 2017 r. – 262;
- liczba zrealizowanych usług doradczych na rzecz przedsiębiorców: wartość docelowa – 240, wartość osiągnięta na koniec: 2015 r. – 33, wartość osiągnięta na 30 czerwca 2016 r. – 204 (Spółka zobowiązała się do osiągnięcia założonej wartości wskaźnika w 2017 r.), na koniec 2017 r. wskaźnik wyniósł – 286;
- liczba nowych miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach korzystających ze wsparcia: wartość docelowa – 96, wartość osiągnięta na koniec: 2015 r. – 0, wartość osiągnięta na 30 czerwca 2016 r. – 147 oraz na koniec 2017 r. – 318.

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Zarządu Spółki³⁹, firmy zlokalizowane w parku działają w obszarze branży IT oraz branży gier, a więc działalność badawczo-rozwojowa prowadzona przez nie rozumiana jest nie jako badania naukowe, badania podstawowe czy badania przemysłowe, lecz jako prace rozwojowe dotyczące m.in. opracowania nowego innowacyjnego oprogramowania, rozwoju nowej gry komputerowej czy tworzenia aplikacji mobilnej. Ze względu na specyfikę branży prace te nie wymagają usług doradczych w zakresie transferu technologii lub własności intelektualnej lub też sprzedaży wartości niematerialnych i prawnych. Dlatego też, wsparcie działań firm w zakresie B+R odbywa się poprzez „usługi doradcze dotyczące powstawania lub rozwoju przedsiębiorców prowadzących badania naukowe, prace rozwojowe lub działalność innowacyjną” (§ 3 ust. 3 *Rozporządzenia*⁴⁰). Liczba podmiotów korzystających z takich usług w MPTI wyniosła w 2015 r. – 31 w 2016 r. – 173 i w 2017 r. – 86. Ponadto realizując prace badawczo-rozwojowe firmy korzystają z zaplecza laboratoryjnego oferowanego przez MPTI wraz ze wsparciem merytorycznym personelu laboratoriów (zarówno w przypadku MultiLabu jak i Data Centre⁴¹). Działanie te ewidencjonowane oraz sprawozdawane były jako „dzierżawa/najem infrastruktury technicznej do celów prowadzenia badań naukowych, prac rozwojowych lub działalności innowacyjnej” (§ 3 ust. 3 *Rozporządzenia*). W okresie objętym kontrolą narastająco od początku realizacji Projektu, (tj. od 2015 r.) 720 podmiotów skorzystało z tego typu usług o łącznej wartości brutto udzielonej pomocy w wysokości 3 853,0 tys. zł (7 803,5 tys. zł według wartości netto, tj. po cenach rynkowych bez uwzględnienia cen preferencyjnych objętych pomocą zgodnie z *Rozporządzeniem*).

³⁸ Składanych do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

³⁹ Pismo - brak daty.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na wspieranie ośrodków innowacyjności w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013 (Dz. U. Nr 21, poz. 116).

⁴¹ Laboratorium Data Center świadczy w ramach platformy informatycznej KPT community cloud, usługi cloudowe modelu SaaS i IaaS. Laboratorium MultiLab – laboratorium multimedialne, wyposażone zostało w technologie z dziedziny grafiki video 2D, 3D, dające możliwość ich obróbki, renderingu, pracy z systemem śledzenia ruchu (motion capture), skanowaniem 3D i post produkcją audio.

Zasady udzielania pomocy publicznej określone zostały w *Regulaminie świadczenia pomocy publicznej w ramach projektu pn. Małopolski Park Technologii Informacyjnych – Ośrodek Innowacyjności Krakowskiego Parku Technologicznego* (Regulamin), zatwierdzonym przez Zarząd Spółki 3 listopada 2016 r. Regulamin stanowił załączniki do umowy najmu i określał możliwości korzystania z różnych rodzajów pomocy publicznej, w tym: pomocy *de minimis*, pomocy na usługi doradcze na rzecz MSP oraz pomocy na usługi szkoleniowe.

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Zarządu Spółki⁴², MPTI dotychczas świadczył wyłącznie pomoc *de minimis*, z uwagi na zainteresowanie ze strony przedsiębiorców właśnie taką formą pomocy publicznej.

Udział powierzchni budynku objętej Projektem wykorzystywanej na działalność związaną z realizacją Projektu (tj. powierzchnią inną niż wymieniona w § 3 ust. 4 *Rozporządzenia*) stanowił 97,0 % powierzchni całości budynku. Powierzchnia wynajmowana podmiotom świadczącym usługi dla przedsiębiorców (działalność objęta § 3 ust. 4 *Rozporządzenia*) wynosiła 243,10 m² tj. 2,1 % z powierzchni netto budynku (11 675,6 m²) na koniec 2017 r. (i średnio w okresie objętym kontrolą). Powierzchnia ta wynajmowana była firmie prowadzącej restaurację.

Zasady wynajmu powierzchni biurowej w MPTI zostały określone w *Regulaminie Rekrutacji Podmiotów na najem powierzchni biurowej w Małopolskim Parku Technologii Informacyjnych (Regulamin Rekrutacji)*. Regulamin rekrutacji określał, jakie podmioty mogą skorzystać z oferty ośrodka, jakie warunki muszą one spełnić, a także opisywał przebieg procedury rekrutacyjnej.

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Zarządu Spółki⁴³, KPT prowadził stały monitoring rozwoju firm korzystających z oferty – od momentu rekrutacji, gdzie firmy musiały przejść proces selekcji, poprzez podpisanie umowy i przypisanie każdej firmie indywidualnego opiekuna i stały bieżący kontakt z firmą. Dodatkowo firmy będące w inkubatorze miały określone cele inkubacji, które były okresowo weryfikowane we współpracy z opiekunem.

W trakcie kontroli nie przedstawiono jednak dokumentów potwierdzających prowadzenie procesów inkubacyjnych w sposób podany w wyjaśnieniach.

(dowód: akta kontroli str. 313-321, 328-420, 1047-1079)

W latach 2017-2018 Spółka realizowała program akceleracyjny, będący jednym z dziesięciu programów prowadzonych równoległe w Polsce w ramach rządowego programu ScaleUP. W okresie 15 miesięcy odbyły się dwie trzymiesięczne edycje ScaleUp, w których łącznie uczestniczyły 23 startupy z obszaru przemysłu 4.0 i smart city. Do realizacji przedsięwzięcia Spółka pozyskało 13 partnerów przemysłowych i partnerów wspierających, takich jak uczelnie, fundusze inwestycyjne oraz JST. Zasadniczym celem projektu było przyspieszenie rozwoju młodych, perspektywicznych spółek, przy wykorzystaniu wsparcia i doświadczenia większych przedsiębiorstw o ugruntowanej pozycji rynkowej. W efekcie programu – jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁴⁴ - kilka rozwiązań rozwijanych przez startupy zostało wdrożonych w dużych firmach małopolskich. Ponadto współpraca kilku podmiotów była kontynuowana na gruncie komercyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 15)

Ustalone
nieprawidłowości

⁴² Patrz przypis nr 39.

⁴³ Patrz przypis nr 39.

⁴⁴ Pismo z dnia 28 czerwca 2018 r.

Uwaga dotycząca badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1. Powierzchnia gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r. wynosiła 299,79 ha (31,6 % ogólnej powierzchni Strefy), co wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo nieosiągnięcia do końca 2018 r. pełnego zagospodarowania obszaru Strefy. taki cel I etapu rozwoju Strefy określono w *Planie rozwoju KPT*. W pierwotnej wersji *Planu rozwoju KPT* osiągnięcie pełnego zagospodarowania miało nastąpić do końca 2016 r., ale *rozporządzeniem zmieniającym Plan rozwoju KPT* termin ten przesunięto na koniec 2018 r. Zdaniem NIK, ponieważ większość niezagospodarowanych gruntów stanowi własność podmiotów publicznych Spółka powinna podjąć bardziej skuteczne działania w zakresie egzekwowania oświadczeń organów jednostek samorządu terytorialnego co do ich zobowiązań w zakresie uzbrojenia poszczególnych gruntów i przystosowania ich w ten sposób do potrzeb potencjalnych inwestorów.
2. Na 10 określonych w *Planie rozwoju KPT* celów ustanowienia Strefy w latach 2015-2017 Spółka nie realizowała dwóch celów, dotyczących współfinansowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w strukturę regionu oraz wspierania transferu technologii i komercjalizacji rezultatów badań naukowych z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej. Zdaniem NIK w celu określenia stopnia realizacji zdefiniowanych w *Planie rozwoju KPT* celów można posługiwać się takimi podstawowymi parametrami obrazującymi skalę przedsięwzięć inwestycyjnych w Strefie jak: rozszerzenie obszaru działania Strefy poprzez włączanie do niej nowych terenów inwestycyjnych, liczba wydanych zezwoleń, wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców czy liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy. W ocenie NIK, świadczy to co najwyżej o realizacji czterech celów określonych w *Planie rozwoju KPT* – tj. pozyskiwania nowych lokalizacji w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu jej działania, dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach, pobudzania działalności produkcyjnej i usługowej w regionie oraz aktywizacji rynku pracy. Przykładowo, w ocenie NIK, trudno ocenić czy rozpoczęcie działalności badawczo-rozwojowej przez trzy podmioty do końca 2017 r. należałoby uznać za satysfakcjonujący wskaźnik realizacji celu określonego w *Planie rozwoju KPT* jako tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego. NIK również zwraca uwagę, że sformułowanie celów w *Planie Strategicznym KPT na lata 2014-2020* takich jak: zbudowanie pozycji Spółki jako czołowej instytucji biznesu innowacyjnego w regionie, przyciąganie nowych inwestycji polskich i zagranicznych poprzez stosowanie nowoczesnych narzędzi promocji i obsługi inwestora, wspieranie rozwoju firm technologicznych z sektorów priorytetowych dla województwa małopolskiego poprzez tworzenie konkurencyjnej oferty parku technologicznego, nie pozwala, z przyczyn określonych powyżej na dokonanie rzetelnej oceny realizacji celów strategicznych Spółki.

Ocena cząstkowa

Spółka nie w pełni realizowała cele określone w *Planie rozwoju KPT*. Ponadto stopień zagospodarowania Strefy wskazuje na wysokie ryzyko nieosiągnięcia pełnego zagospodarowania Strefy do końca 2018 r., co zakłada *Plan rozwoju KPT*.

3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w KSSE

Opis stanu faktycznego

Regulacje dotyczące uzyskiwania zezwolenia

W okresie objętym kontrolą w Spółce obowiązywał *Regulamin Komisji prowadzącej przetargi lub rokowania w celu ustalenia podmiotów, które mogą uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁴⁵. Procedury określone w *Regulaminie* były zgodne z przepisami *rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Krakowskiego Parku Technologicznego*⁴⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 476-478)

Analiza przetargów i rokowań w sprawie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE

W latach 2015–2017 Spółka ogłosiła łącznie 69 postępowań przetargowych i rokowań, w tym 4 ogłoszenia dotyczyły przetargów łącznych a 65 rokowań. Szczegółowe badanie 4 postępowań przetargowych oraz 10 rokowań o najwyższych kosztach kwalifikowanych wykazało, że były one przeprowadzane zgodnie z przepisami *rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przetargów i rokowań*, tj.:

- ogłoszenia (zaproszenia) o przetargu lub rokowaniach zostało opublikowane zgodnie z wymaganiami określonymi w § 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań* oraz zawierało wszystkie elementy określone w § 4 ust. 2 *rozporządzenia*,
- specyfikacja istotnych warunków przetargu lub rokowań zawierała elementy wymienione w § 5 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- oferty zostały złożone w terminie określonym w zaproszeniu i zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- Spółka zweryfikowała oferty pod kątem spełniania warunków określonych w *ustawie o SSE i Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych*⁴⁷,
- Spółka zweryfikowała spełnienie przez inwestycję objętą ofertą co najmniej jednego z kryterium określonego w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju SSE*,
- objęte ofertą zamierzenia co do przedsięwzięć gospodarczych, które miały zostać podjęte na terenie Strefy Zarządzający ocenił na podstawie kryteriów określonych w § 11 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- ofertę (w przypadku przetargów) oceniono pod kątem wysokości oferowanej ceny z tytułu nabycia praw do nieruchomości będących przedmiotem przetargu,
- zezwolenie uzyskane przez przedsiębiorców wyłonionych w ramach przeprowadzonych przetargów i rokowań zawierało wszystkie elementy określone w art. 16 ust 2 *ustawy o SSE*.

(dowód: akta kontroli str. 470-557, 1025-1046, 1137-1138)

⁴⁵ Przyjęty uchwałą Zarządu Spółki z dnia 2 grudnia 2004 r.

⁴⁶ Tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 2033.

⁴⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 465, ze zm., dalej rozporządzenie RM w sprawie pomocy publicznej

Szczegółowemu badaniu poddano również procedurę udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy przez przedsiębiorcę Pratt&Whitney Niepołomice sp. z o.o. Dla tego inwestora ustalono koszty kwalifikowane w wysokości 150 % wydatków inwestycyjnych⁴⁸, pomimo, że dla pozostałych inwestorów, którzy w latach 2015-2017 otrzymali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, ustalono koszty kwalifikowane w wysokości 130 % wydatków inwestycyjnych.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁴⁹, koszty kwalifikowane w wysokości 150 % wydatków inwestycyjnych zostały ustalone na wniosek przedsiębiorcy. W przypadku wydawania zezwolenia na gruncie prywatnym (omawiany przypadek), projekt zezwolenia wysłany został wysłany do akceptacji przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Projekt zezwolenia, w którym określono ww. wysokość wydatków inwestycyjnych został przez Ministra zaakceptowany

(dowód: akta kontroli str. 473, 558-570)

W badanym okresie 21 przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy (na gruntach publicznych) spełniał jednym przypadku kryterium stopy bezrobocia, w 11 przypadkach - kryterium innowacyjności, a w 9 przypadkach - kryterium sektorów priorytetowych określonych w *Koncepcji rozwoju SSE*, tj. w sektorach: maszynowym, chemii małotonażowej, metalowym oraz w ramach branży części i akcesoria dla przemysłu.

Na 66 wydanych w latach 205-2017 zezwoleń, siedmiu przedsiębiorców uzyskało zezwolenia na dokonanie inwestycji w sektorze motoryzacyjnym, dwóch w lotniczym, siedmiu w elektronicznym, dwóch w maszynowym, dwóch w biotechnologii, czterech w działalności B+R, pięciu w nowoczesnych usług, 15 w innych sektorach, a 22 w sektorach pożądanym ze względu na rozwój województwa (dot. to sektora producentów dla przemysłu oraz na potrzeby budownictwa w zakresie woj. małopolskiego i sektora metalowego dla woj. świętokrzyskiego).

(Dowód: akta kontroli str. 303-327, 421, 701-724)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

4. Gospodarowanie mieniem KSSE

Działania dotyczące długotrwale niezagospodarowanych terenów

Spółka nie sporządziła audytu wszystkich gruntów położonych w granicach KPT z rozbiorem na grunty zagospodarowane i niezagospodarowane (według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r.), mimo takiej wytycznej zawartej w pkt. 2.3 *Koncepcji rozwoju SSE*.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁵⁰, Zarządzający prowadził bieżący audyt (bieżącą analizę) terenów inwestycyjnych. Oferta inwestycyjna była na bieżąco we-

⁴⁸ Wysokości maksymalnego poziomu kosztów kwalifikowanych nie określono w żadnym akcie prawa powszechnie obowiązującego. Z analizy przedkontrolnej NIK wynikało, że w formie wewnętrznych ustaleń (nie ogłoszonych w żadnym publikatorze) minister właściwy ds. gospodarki określił ten poziom w wysokości 130% wydatków inwestycyjnych.

⁴⁹ Pismo brak daty.

⁵⁰ Patrz przypis nr 19

ryfikowana w ramach działalności Centrum Business in Małopolska na potrzeby portalu internetowego: www.businessinmalopolska.pl, gdzie znajdowała się baza ofert inwestycyjnych Małopolski, w tym objętych statusem SSE. Ze strefy wyłączano także grunty zajęte przez przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą bez zezwolenia strefowego oraz zajęte pod infrastrukturę drogową.

Udział gruntów niezagospodarowanych⁵¹ w latach 2014-2017 (według stanu na koniec roku) zwiększył się z 25,8 % (182,33 ha) do 31,6 % (299,80 ha) powierzchni Strefy, tj. o 5,8 pp.

Na koniec 2017 r. powierzchnia gruntów niezagospodarowanych co najmniej od 5 lat wynosiła 120,80 ha (12,7 % całkowitej powierzchni Strefy - 949,66 ha), przy czym pięć gruntów⁵² stanowiło prawie 75,0 % wszystkich niezagospodarowanych od 5 lat gruntów. Powierzchnia gruntów niezagospodarowanych od momentu włączenia do Strefy do końca 2017 r. wynosiła 299,8 ha, tj. 31,6 %. Natomiast powierzchnia gruntów niezagospodarowanych, które nigdy nie zostały zagospodarowane od momentu ich włączenia do Strefy⁵³ na koniec 2017 r. wynosiła 35,09 ha, tj. 3,7 % łącznej powierzchni Strefy i 11,7 % gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r.

Spółka nie dysponowała danymi dotyczącymi ilości ogłoszonych przetargów w zakresie tych terenów, które były niezagospodarowane co najmniej od 5 lat.

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki⁵⁴, Zarządzający inicjował zaproszenia do rokowań/przetargów po złożeniu przez inwestora listu intencyjnego i po przeprowadzeniu z nim spotkań informacyjnych dotyczących działalności w Strefie.

Ponadto jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki, stopień zagospodarowania terenów objętych statusem Strefy był ściśle związany z atrakcyjnością oferty. Słabość oferty inwestycyjnej wynikała m.in. z tego, że Zarządzający, nie będąc właścicielem gruntów na terenie Strefy nie miał możliwości inwestowania w infrastrukturę i poprawę jakości terenów inwestycyjnych. Zarządzający podejmował działania związane z poprawą obsługi inwestorów oraz promocją gospodarczą województwa małopolskiego w tym oferty KPT.

Pełna oferta terenów inwestycyjnych w latach 2015-2016 znajdowała się na stronie internetowej Spółki. Na koniec 2017 r. Spółka umieściła na swojej stronie internetowej oferty dotyczące łącznie 139,5 ha niezagospodarowanych terenów z puli 300 ha takich terenów (tj. niecałe 50 % wszystkich niezagospodarowanych terenów).

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁵⁵, na przełomie 2017 r. i 2018 r. Zarządzający prowadził przebudowę strony internetowej: www.kpt.krakow.pl. Równocześnie trwały przygotowania do zmiany przepisów strefowych i wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Z tego powodu Spółka postanowiła przeprowadzić ponowną weryfikację oferty terenów inwestycyjnych połączoną z fizycznym ich audytem. Równocześnie były prowadzone prace nad nowym portalem www.businessinmalopolska.pl, gdzie znajdzie się baza terenów inwestycyjnych dostosowana do wymogów określonych przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA.

W przypadku gruntów włączonych do strefy w latach 2015-2017 według stanu na koniec I poł. 2018 r. proces zagospodarowywania był w toku realizacji. Dla zdecy-

⁵¹ Liczony jako różnica pomiędzy całkowitą powierzchnią Strefy a powierzchnią zagospodarowaną.

⁵² W podstrefach: Bochnia (22,58 ha), Kraków – Śródmieście (14,05 ha), Tarnów (13,65 ha), Dąbrowa Tarnowska (13,05 ha) i Chelmek (11,23 ha).

⁵³ Dotyczy terenów, które pomimo oferowania ich inwestorom nie zostały zagospodarowane nawet w niewielkim zakresie.

⁵⁴ Pismo z dnia 26 czerwca 2018 r.

⁵⁵ Pismo z dnia 25 lipca 2018 r.

dowanej większości przedsiębiorców, których tereny prywatne zostały objęte w tym okresie granicami Strefy wydane zostały zezwolenia, łącznie wydano 16 zezwoleń. Dla inwestycji realizowanych na terenach publicznych włączonych do Strefy po 2015 r. wydanych zostało łącznie 10 zezwoleń.

(Dowód: akta kontroli str. 421-428)

Spółka nie była właścicielem terenów niezagospodarowanych, nie ponosiła więc kosztów ich utrzymania w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 76-81)

Inwestycje w infrastrukturę a terenie SSE zrealizowane w latach 2015-2017

Spółka nie dokonywała inwestycji w infrastrukturę. Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁵⁶, w omawianym okresie Zarządzający nie współfinansował przedsięwzięć w infrastrukturę SSE i regionu, ponieważ nie posiadał środków finansowych, które pozwalałyby na tego typu inwestycje.

(dowód: akta kontroli str. 421-428)

System opłat za zarządzanie SSE

Zgodnie z *Regulaminem Krakowskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁵⁷ koszty związane z administrowaniem Strefą obejmowały (§ 10):

- a) prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej www.sse.krakow.pl, tworzenie bazy danych,
- b) przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zawartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie,
- c) promocję przedsiębiorców działających w Strefie na targach, w których brał udział Zarządzający, w przygotowywanych przez niego publikacjach i materiałach reklamowych,
- d) utrzymanie infrastruktury Strefy w należyłym stanie technicznych,
- e) inne czynności wynikające z ogólnej obsługi administracyjnej Strefy.

Natomiast zasady partycypacji w kosztach określał Zarządzający, uwzględniając wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaj prowadzonej działalności, wielkość zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego (§ 10 ust. 2).

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki⁵⁸ opłata za zarządzanie i administrowanie wynikała z *Regulaminu Strefy* i zawartych z przedsiębiorcami porozumień. Opłata nie była zdefiniowana w żadnym akcie prawa powszechnie obowiązującego i nie miała charakteru opłaty publiczno-prawnej jak również nie była opłatą o charakterze administracyjnym. Opłata każdorazowo była przedmiotem negocjacji pomiędzy Spółką a poszczególnymi przedsiębiorcami. Pod uwagę brano wysokość zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych, powierzchnię i charakter gruntów objętych zezwoleniem, wskazaną liczbę zatrudnionych, poziom uzbrojenia terenu, lokalizację, wskaźniki dotyczące bezrobocia oraz znaczenie danego inwestora dla regionu. W procesie negocjacji ustalane były również zasady pobierania opłat – mogły to być

⁵⁶ Patrz przypis nr 19.

⁵⁷ Zatwierdzonym w dniu 28 maja 2008 r. przez Ministra Gospodarki. Dalej: Regulamin Strefy.

⁵⁸ Pismo z dnia 26 czerwca 2018 r.

opłaty cykliczne lub opłata jednorazowa (raz w roku). Przedmiotem negocjacji była również data, od której przedsiębiorca miał rozpocząć ponoszenie opłaty. Uwzględniano czas realizacji inwestycji oraz datę faktycznego rozpoczęcia działalności gospodarczej na terenie Strefy. Wysokość opłaty partycypacyjnej nie była oparta o szczegółową kalkulację kosztów, a przeznaczona była na pokrycie kosztów już poniesionych, jak również tych, które miały zostać poniesione w przyszłości.

W latach 2015-2017 Spółka osiągnęła przychody z tytułu opłat za administrowanie Strefą w łącznej wysokości 17 897,4 tys. zł (w tym w 2015 r. - 5 329,5 tys. zł, w 2016 r. - 5 853,7 tys. zł i w 2017 r. - 6 714,2 tys. zł). Było to podstawowe źródło przychodów operacyjnych Spółki w omawianym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 470-475)

Szczegółowe badanie 12 porozumień (zawartych z przedsiębiorcami na podstawie prowadzonych przez Spółkę przetargów (4 porozumienia) i rokowań (8 porozumień) uprzednio wybranych do szczegółowego badania wykazało że:

1. roczna docelowa stawka opłaty wyliczona jako iloczyn stawki i powierzchni nieruchomości użytkowanej przez przedsiębiorcy zawierała się w przedziale od 1 zł do 2 zł netto za jeden m² powierzchni. Roczna docelowa stawka opłaty wyliczona jako opłata ryczałtowa zawierała się w przedziale od 40,0 tys. zł do 250,0 tys. zł netto;
2. we wszystkich porozumieniach zawartych z przedsiębiorcami wyłonionymi, w wyniku przeprowadzonych przetargów łącznych obowiązek zapłaty opłat powstawał z dniem nabycia praw własności nieruchomości położonej na terenie Strefy.
3. dla przedsiębiorców wyłonionych na podstawie przeprowadzonych rokowań obowiązek zapłaty opłat powstawał z dniem otrzymania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy (czterech przedsiębiorców), z dniem wejścia w życie *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów*, na podstawie, którego nieruchomości na której miała być prowadzona działalność gospodarcza zostanie objęta granicami Strefy⁵⁹ (dwóch przedsiębiorców) lub z dniem nabycia nieruchomości na terenie Strefy⁶⁰ (dwóch przedsiębiorców);
4. sześciu przedsiębiorcom obniżono wysokość opłat, w tym trzem przedsiębiorcom o 50 % w okresie do dwóch lat od podpisania porozumienia⁶¹, jednemu przedsiębiorcy o 30 % w pierwszym roku od podpisania porozumienia⁶², kolejnemu przedsiębiorcy o 65 % do dnia zakończenia inwestycji (31 grudnia 2018 r.) i jednemu przedsiębiorcy w okresie trzech lat od podpisania porozumienia odpowiednio o 60 %, 50 % i 40 %. (termin zakończenia inwestycji określono na 31 grudnia 2020 a porozumienie zawarto 12 stycznia 2015 r.);
5. w 11 porozumieniach zawarto klauzule o zachowaniu warunków porozumienia w tajemnicy przy czym, w dziewięciu porozumieniach zawarto zapis, iż naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy skutkować będzie zapłatą kary umownej w wysokości 20,0 tys. zł (7 porozumień) lub 10,0 tys. zł (w 2 porozumienia).

⁵⁹ Dotyczy gruntów prywatnych włączanych do Strefy.

⁶⁰ Dotyczy nieruchomości nie będących własnością Spółki.

⁶¹ Termin uiszczenia obniżonej opłaty nie był skorelowany z terminem zakończenia inwestycji. W dwóch przypadkach termin obniżenia opłaty upływał na dwa lata przed terminem zakończenia inwestycji (31 grudnia 2018 r. a termin zakończenia inwestycji 31 października 2020 r. oraz 31 grudnia 2020 r. a termin zakończenia inwestycji 31 grudnia 2022 r.), w jednym przypadku termin uiszczenia obniżonej opłaty upływał na rok przed terminem zakończenia inwestycji (31 grudnia 2019 r. a termin zakończenia inwestycji 31 grudnia 2020 r.).

⁶² Termin uiszczenia obniżonej opłaty mijal 31 grudnia 2017 r. a termin zakończenia inwestycji 31 grudnia 2020 r.

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Zarządu Spółki⁶³, Spółka na bieżąco egzekwowała należne jej opłaty. W przypadku zaległości w opłatach podejmowała stosowne kroki o charakterze prawnym. Na dzień 30 czerwca 2018 r. Spółka podjęła kroki prawne w stosunku do dwóch przedsiębiorców na łączną kwotę 170,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 317 i 701-724)

Udzielanie pomocy przedsiębiorcom, prowadzącym działalność w SSE

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁶⁴, Zarządzający organizował kilka razy w roku nieodpłatne szkolenia dla przedsiębiorców działających na terenie KPT oraz jedno z najważniejszych wydarzeń gospodarczych w województwie małopolskim: Annual business Meeting in Małopolska. Ustanowiono także nagrodę gospodarczą KPT oraz przedstawiano przedsiębiorców strefowych do Małopolskiej Nagrody Gospodarczej. Spółka nie podała przy tym, ilu przedsiębiorców skorzystało z takich szkoleń oraz jakie wymierne efekty dla przedsiębiorców generował ich udział w wyżej wymienionych wydarzeniach gospodarczych.

(Dowód: akta kontroli str. 701-724)

Wyniki ekonomiczno-finansowe

Przychody netto ze sprzedaży w latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio: 10 608,8 tys. zł, 16 138,9 tys. zł i 20 792,8 tys. zł (w 2014 r. wyniosły 10 198,0 tys. zł). Koszty działalności operacyjnej w omawianym okresie wyniosły odpowiednio: 12 048,1 tys. zł, 21 570,9 tys. zł i 26 362,6 tys. zł. (w 2014 r. wyniosły 9 669,3 tys. zł) W 2014 r. Spółka wygenerował zysk netto w wysokości 528,0 tys. zł. natomiast w 2015 r. poniosła stratę netto w wysokości 1 012,1 tys. zł – spowodowaną oddaniem do użytkowania we wrześniu 2015 r. budynku parku technologicznego - MPIT i zwiększonymi z tego tytułu kosztami amortyzacji, zużycia materiałów i energii oraz usług obcych. W latach 2016-2017 Spółka osiągnęła zysk netto w kwocie odpowiednio 2 678,0 tys. zł i 1 373,2 tys. zł (głównie dzięki pozostałym przychodom operacyjnym z tytułu umów dotacyjnych w wysokości ponad 7 222,0 tys. zł). Zysk netto Spółka przeznaczala na zakup gruntów. Koszty ogólnego zarządu wyniosły na koniec 2014 r. kwotę 3 647,0 tys. zł, następnie wzrosły do kwoty 4 195,0 tys. zł na koniec 2015 r. (5 216,0 tys. w 2016 r.), po czym uległy obniżeniu do wysokości 2 227,0 tys. zł na koniec 2017 r. Koszty wynagrodzeń Zarządu Spółki uległy obniżeniu z kwoty 630,0 tys. zł w latach 2015-2016 do kwoty 463 ,0 tys. zł w 2017 r. Wskaźnik bieżącej płynności wynosił 18,8 na koniec 2014 r., następnie spadł do poziomu 1,7 w 2015 r. (w wyniku zakończenia inwestycji w park technologiczny - MPTI), następnie wzrósł do wysokości 5,2 w 2017 r. (4,7 w 2016 r.). Wskaźnik kosztów administracyjnych obniżył się z poziomu 85,6 % w 2015 r. (68 % na koniec 2014 r.) do wysokości 35 % w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 421-428)

Wydatki na reklamę i promocję w latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio 446,2 tys. zł, 378,4 tys. zł i 406,4 tys. zł.

Koszty promocji i marketingu obejmowały wydatki związane z udziałem w targach i konferencjach.

⁶³ Pismo z dnia 25 lipca 2018 r.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁶⁵ wydatki dotyczące reklamy promocji Spółki były ujęte w planach finansowo-rzeczowych. Celem działań promocyjnych Spółki było wsparcie realizacji zadań zapisanych w *Planie strategicznym* i prowadzenie polityki informacyjnej wzmacniającej wizerunek Spółki jako czołowej instytucji otoczenia innowacyjnego biznesu.

Ponadto jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki Zarządzający dokonywał analizy kosztów i korzyści działań w zakresie wydatków na promocję (szkolenia, konferencje, seminaria, hakatony itp.) biorąc pod uwagę m.in. liczbę ich uczestników.

Nie stwierdzono w planach finansowo-rzeczowych określenia zasad wydatkowania środków na promocję, konkretnych celów czy zakładanych efektów takich działań. Do kontroli nie przedstawiono także sprawozdań wskazujących na osiągnięcie założonych celów. Z wyjaśnień Prokurent Spółki wynikało, że dodatkowo analizie podlegały stosowane przez Zarządzającego w promocji kanały informacyjne. Dotarcie do odbiorców w Internecie było analizowane na podstawie: wyświetlenia wizytówki Spółki w kanałach Google a także analizy ilościowej oraz jakościowej (wpisów) kanałów społecznościowych prowadzonych przez Spółkę. Monitoring mediów oraz analiza statystyczna ilości informacji dotyczących Spółki (Strefy) była dokonywana na podstawie raportów przygotowywanych przez spółkę PRESS-SERVICE, z którą została podpisana stosowana umowa.

Szczegółowemu badaniu poddano wydatki na realizację projektu Annual Business in Małopolska Meeting (organizacji przez Spółkę corocznych gal dla przedsiębiorców) – tj. najwyższych kwotowo wydatków na promocję i reklamę w poszczególnych latach objętych kontrolą. W latach 2016-2017 wydatki w ramach tego projektu odbywały się na podstawie wewnętrznych regulacji Spółki w tym zakresie - *Regulaminu udzielania zamówień w Krakowskim Parku Technologicznym*, przyjętego uchwałą Zarządu z 11 marca 2014 r., zapewniającego konkurencyjny tryb udzielenia tych zamówień. W 2015 r. Spółka zastosowała przepisy *ustawy Pzp*⁶⁶. Na organizację przedmiotowej gali Spółka wydatkowała w latach 2015-2017 kwotę odpowiednio: 249,1 tys. zł, 85,9 tys. zł i 182,9 tys. zł. Różnica w wydatkowanych kwotach wynikała z zakresu rzeczowego zamawianych przez Spółkę usług określonych w poszczególnych umowach na realizację gali w omawianym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 18, 310-312, 997-1024)

W okresie objętym kontrolą Spółka posiadała większościowe udziały (50,1%) w kapitale spółki Fundusz Załączkowy KPT sp. z o.o. (FZ KPT) w kwocie 50,1 tys. zł. Jak wynika ze sprawozdań z działalności FZ KPT, działania tej spółki skoncentrowane były na wyszukiwaniu innowacyjnych pomysłów, ich weryfikacji pod kątem spójności ekonomicznej, innowacyjności i wykonalności technologicznej. Działania te warunkowane były, po pierwsze, możliwościami FZ KPT, po drugie otwartością pozostałych inwestorów, których spółka poszukiwała wśród funduszy Venture Capital, Aniołów Biznesu oraz inwestorów prywatnych skłonnych do zaangażowania kapitałowego w nowo utworzone spółki oraz w spółki portfelowe FZ KPT. W okresie objętym kontrolą FZ KPT koncentrował swoją działalność na nadzorze nad spółkami portfelowymi w celu ich kontroli i szukania możliwości dalszego rozwoju. Dokonywane były wyjścia inwestycyjne (całościowe lub częściowe), a środki pozyskane z wyjścia inwestycyjnego FZ KPT przeznaczane były na dalsze finansowanie inicjowania działalności innowacyjnej w kolejnych spółkach. Na koniec 2017 r. FZ KPT posiadał udziały w 18 spółkach i wypracował zysk netto w wysokości 2 989,5 tys. zł.

⁶⁵ Pismo z dnia 10 lipca 2018 r.

⁶⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579).

Uwaga dotycząca badanej działalności

Spółka nie podejmowała skutecznych działań w celu zagospodarowania terenów objętych granicami Strefy.

Udział gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r. wynosił 31,6 % ogólnej powierzchni Strefy i w stosunku do 2014 r. zwiększył się o 5,8 punktów procentowych. Większość niezagospodarowanych gruntów stanowiła własność podmiotów publicznych, Zdaniem NIK, Spółka nie podjęła wystarczających działań w zakresie podniesienia jakości terenów objętych SSE, ograniczając się w tym zakresie jedynie do wskazania samorządom możliwości rozwoju gospodarczego gmin wynikających z utworzenia na ich terenie specjalnej strefy ekonomicznej. nie wykonała też zadania przeprowadzenia audytu niezagospodarowanych terenów w celu określenia planów wobec takich terenów, w tym wytypowanie terenów do wyłączenia ze Strefy.

Ocena cząstkowa

Spółka poprawnie gospodarowała mieniem KPT, nie prowadziła jednak skutecznych działań zapewniających efektywniejsze zagospodarowanie gruntów od momentu włączenia ich do Strefy.

5. Korzystanie przez Spółkę ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁶⁷ Spółka przeznaczala osiągnięte dochody w latach podatkowych na cele rozwoju Strefy. Dochód podatkowy w latach 2015-2017 wyniósł odpowiednio 4 638,5 tys. zł. Dochód został przeznaczony za zakup gruntu w Niepołomicach (wartość zakupionego gruntu – 1 027,0 tys. zł) oraz Boguchwale (3 106,1 tys. zł).

Jednocześnie Spółka w latach 2015-2017 przy sprzedaży wyżej wymienionych gruntów wartość ich zakupu (4 131,1 tys. zł) włączyła do kosztów uzyskania przychodów na zasadach ogólnych (jako koszt własny sprzedaży nieruchomości), przy czym kwota 505,5 tys. zł jako pozostający do rozliczenia dochód podatkowy za 2017 r. miała zostać rozliczona w 2018 r.

Nie były wydawane decyzje administracji skarbowej lub wyroki sądu administracyjnego w sprawach dotyczących zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych.

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezes Zarządu Spółki⁶⁸ wydatkowanie środków na cele rozwoju Strefy (w tym wypadku na zakup nieruchomości) nie może być rozpatrywane w kontekście obliczania kosztów uzyskania przychodu (KUP) i nie pozbawia Spółki możliwości zaliczenia kosztu własnego sprzedaży nieruchomości do KUP. Inna interpretacja, *de facto* czyniłaby ulgę podatkową nieużyteczną gdyż przesuwalaby jedynie dochód do opodatkowania w czasie nie zmniejszając go wcale. Istota ulgi stwarza możliwość obliczania dochodu na warunkach ogólnych i zarazem pomniejszania go o wydatki na rozwój Strefy. Treść wyżej wymienionego *rozporządzenia* w żadnym stopniu nie pozbawia Spółki możliwości obliczania kosztów uzyskania przychodu na zasadach ogólnych bo w ogóle nie ingeruje w sposób obliczania kosztów uzyskania przychodu.

⁶⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 2121. Dalej: rozporządzenie w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej

⁶⁸ Pismo brak daty.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ustalając podstawę obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), Spółka niezasadnie ujmowała w kosztach podatkowych wartość sprzedaży według cen nabycia środków trwałych (w przypadkach ich sprzedaży), ponieważ uprzednio pomniejszała podstawę obliczenia podatku (przychody) o wielkość nakładów na nabycie tych składników majątku (wydatki na rozwój Strefy).

Na niezasadność takich działań wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, który w orzeczeniach, m.in. w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r. II FSK 3368/15 NSA podkreślił, że „finansowanie wydatków inwestycyjnych wolne od obciążeń podatkowych możliwe jest tylko z dochodu przed opodatkowaniem, w przeciwnym bowiem przypadku dochodziłoby do podwójnego obniżenia dochodu o owe wydatki. Pierwszym razem, poprzez zaliczenie ich w koszty uzyskania przychodów i po raz drugi, poprzez pomniejszenie dochodu przed opodatkowaniem w ramach zwolnienia podatkowego, o którym mowa w § 2 rozporządzenia RM z 2008 r. Zgodnie, bowiem z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶⁹ co do zasady, przedmiotem opodatkowania jest dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania. Dopiero tak ustalony dochód może być przedmiotem zwolnienia z opodatkowania, o którym jest mowa w § 2 ww. rozporządzenia. Natomiast każdy z wydatków poniesionych na rozwój strefy uwzględniony przy obliczaniu wielkości dochodu wolnego od podatku może być rozliczany tylko raz, co oznacza, że jeżeli dany wydatek stanowi koszt uzyskania przychodu, to zmniejsza wysokość dochodu podlegającego opodatkowaniu, a tym samym nie może on również być traktowany dla celów podatkowych, jako wydatkowanie osiągniętego dochodu i w ten sposób wpływać na wysokość zwolnienia w podatku dochodowym”.

Działania Spółki stanowią naruszenie zasady określonej w art. 15 ust. 1 *u.p.d.o.p.* sprowadzającej się do tego, iż poniesiony wydatek może zostać uwzględniony w rachunku podatku dochodowego najwyżej raz - albo jako koszt uzyskania przychodu, albo jako wydatek odpowiadający wartości dochodu zwolnionego (gdy nie stanowi kosztu). Pogląd przeciwny jest sprzeczny z podstawowymi zasadami, wyrażonymi w przepisach: art. 7 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 16 i art. 17 ust. 1 pkt 34 *u.p.d.o.p.*, które nie zostały wyłączone ani *ustawą o SSE*, ani *rozporządzeniami RM z 2008 r.*

W zaistniałej sytuacji powinno nastąpić skorygowanie podatku poprzez złożenie korygującej deklaracji na podstawie art. 81 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁷⁰.

Skutkiem nieprawidłowości mogło być zaniżenie wielkości należnego podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2015-2017 w wysokości nominalnej 785 tys. zł⁷¹ oraz powstanie zobowiązania z tytułu odsetek, adekwatnie do terminów wpłaty zaliczek za poszczególne okresy w omawianych latach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

⁶⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm. Dalej również „*u.p.d.o.p.*”

⁷⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

⁷¹ Zaniżenie podstawy 4 131 tys. zł x 19% (stawka podatkowa).

6. Kontrola przez Spółkę realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w KSSE

Opis stanu faktycznego

Kontrola przedsiębiorców została powierzona Spółce *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Krakowskiemu Parkowi Technologicznemu sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Krakowskiego Parku Technologicznego oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*⁷². Uchwałą Zarządu z 28 grudnia 2006 r. zatwierdzone zostały *procedura wykonywania bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców na terenie KSSE* (procedura).

Zgodnie z §5 ust. 3 procedury kontrolujący zobowiązany jest wszcząć, przeprowadzić i zakończyć kontrolę w ciągu trzech miesięcy od daty wystąpienia każdego z warunków, określonych w zezwoleniu. Na tej podstawie były przygotowywane plany kontroli realizowane następnie przez Spółkę. Liczba kontroli w danym roku wynikała bezpośrednio z warunków zawartych w poszczególnych zezwoleniach. Warunek poniesienia nakładów inwestycyjnych oraz warunek zakończenia inwestycji kontrolowany był po upływie terminu określonego w zezwoleniu. Warunek dotyczący zatrudnienia kontrolowany był pierwszy raz po upływie terminu osiągnięcia poziomu zatrudnienia określonego w zezwoleniu. Warunek dotyczący utrzymywania zatrudnienia na określonym poziomie kontrolowany był raz do roku aż do upływu terminu obowiązywania tego warunku. Kontrole prowadzone były do czasu spełnienia wszystkich warunków określonych w zezwoleniu. W latach 2015-2017 Spółka przeprowadziła odpowiednio: 51, 30 i 57 kontroli w przedmiotowym zakresie, w wyniku których cofnięto przedsiębiorcom 5 zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefie (jedno w 2015 r. i 4 w 2016 r.).

Szczegółowe badanie po jednej kontroli z każdego kwartału w latach 2015-2017, wybranych biorąc pod uwagę najwyższą kwotę wydatków kwalifikowanych określonych w zezwoleniu (łącznie 12 protokołów kontroli) wykazało, że kontrole prowadzone w zakresie utrzymania poziomu średniego zatrudnienia lub jego zwiększenia (7 zbadanych protokołów kontroli) były prawidłowo udokumentowane. Załączniki do tych protokołów kontroli stanowiły: druki ZUS DRA, kserokopie umów o pracę z zatrudnianymi pracownikami oraz dokumenty potwierdzające zgłoszenie tych pracowników do ubezpieczenia społecznego.

Badanie kontroli prowadzonych w zakresie potwierdzenia poniesienia na terenie Strefy wydatków inwestycyjnych oraz zakończenia inwestycji w terminie określonym w zezwoleniu (5 protokołów kontroli) wykazało, że Spółka dokonywała analizy nie wszystkich tylko wybranej próby dokumentów księgowych (faktur). Kontroli nie podawano całości dokumentacji finansowo-księgowej oraz technicznej (przykładowo, nie stwierdzono w przekazanych w załącznikach do protokołów kontroli końcowych protokołów zdawczo-odbiorczych, dokumentów organów inspekcji i nadzoru dopuszczających użytkowanie budynków, działanie określonych maszyn, linii produkcyjnych, etc.). Stwierdzono natomiast, że Spółka pobierała od kontrolowanych przedsiębiorców oświadczenia woli o poniesionych nakładach inwestycyjnych. W dwóch przypadkach Spółka stwierdziła, że przedsiębiorcy nie zrealizowali wyżej opisanych warunków udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie (na podstawie wizji lokalnej, oświadczenia przedsiębiorcy oraz w jednym przypadku zakończenia inwestycji po terminie – na podstawie kopii pozwolenia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o dopuszczeniu do użytkowania

⁷² Dz. U. z 2009 r., Nr 112, poz. 927.

budynku będącego przedmiotem inwestycji). W wyniku tych kontroli Spółka wnioskuje o cofnięcie udzielonych zezwoleń.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁷³, kontrola przedsiębiorcy odbywała się w miejscu prowadzenia przez niego działalności gospodarczej na terenie Strefy – czyli w miejscu realizacji nowego projektu inwestycyjnego objętego zezwoleniem. Wydatki inwestycyjne kontrolowane były w oparciu o dokumenty źródłowe (oryginalne dowody księgowe: faktury i inne dokumenty). Ponadto przedsiębiorca miał obowiązek przygotowania zestawienia wszystkich dokumentów potwierdzających poniesienie kwalifikowanych wydatków inwestycyjnych, które były weryfikowane przez zespół kontrolujący. Zestawienie zawierało: spis wszystkich faktur dot. wydatków inwestycyjnych, opis merytoryczny każdej faktury wraz z podaniem kwoty netto oraz datą zapłaty. Dokumenty załączone do protokołu kontrolnego stanowiły jedynie przykład weryfikowanych dokumentów. Zespół kontrolujący sprawdzał wszystkie dokumenty związane z poniesieniem wydatków inwestycyjnych. Takie postępowanie dotyczyło również kontroli warunku zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 725-791)

Uwagi dotyczące
badanego obszaru

Spółka niedostatecznie dokumentowała wyniki kontroli przedsiębiorców w zakresie spełnienia przez nich warunków poniesienia wydatków inwestycyjnych na terenie Strefy oraz zakończenia inwestycji w terminie przewidzianym w zezwoleniu. Omówione wyżej wyjaśnienia Spółki w przedmiotowym zakresie nie znajdują, zdaniem NIK, potwierdzenia ani w treści zbadanych protokołów kontroli ani w załącznikach do nich. W ocenie NIK, formułowanie opinii w przedmiocie poniesienia wydatków inwestycyjnych w oparciu w dużej mierze tylko na oświadczeniu przedsiębiorcy jest niewystarczające do stwierdzenia faktu realizacji inwestycji. Biorąc pod uwagę możliwości kadrowe oraz organizacyjne Spółki w omawianym zakresie (przygotowaniem, przeprowadzeniem i realizacją wyników kontroli zajmowało się jeden lub dwóch pracowników Spółki), zdaniem NIK, Spółka powinna bardziej skrupulatnie dokumentować czynności kontrolne w tym obszarze, załączając do protokołów kontroli przykładowo pełen wykaz dokumentów finansowo-księgowych wraz z protokołami zdawczo-odbiorczymi poszczególnych części inwestycji świadczących o zrealizowaniu inwestycji oraz kopie decyzji administracyjnych organów w zakresie pozwolenia na użytkowanie lub dopuszczenie do użytkowania określonych składników inwestycji. Wynika to z faktu, że, w ocenie NIK, Spółka na podstawie tych kontroli decyduje o przyznaniu pomocy publicznej o często znacznej wartości.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁷⁴, wnosi o:

1. Uwzględnianie w planach rzeczowo-finansowych działań obejmujących wszystkie określone w *Planie rozwoju KPT* cele, w tym w szczególności pełne zagospodarowanie na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy, zgodnie z celami jej ustanowienia.

⁷³ Pismo z dnia 25 lipca 2018 r.

⁷⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

2. Niezwłoczne wystąpienie w trybie art. 14b §1 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*⁷⁵ do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z wnioskiem o wydanie interpretacji indywidualnej w sprawie korzystania przez Spółkę ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie § 2 *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

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 wniosków 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.

Warszawa, dnia 29 marca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

(-)

.....
podpis

⁷⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 201.