



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.05.2018
P/18/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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	Piotr Piątkiewicz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/49/2018 z dnia 8 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA ³ , 76-200 Słupsk ul. Obrońców Wybrzeża 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Kamiński Prezes Zarządu od dnia 21 marca 2005 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. oraz działania wykraczające poza ten okres, mające wpływ na kontrolowany obszar.

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK⁴, działania Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA służące osiągnięciu celów działalności Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej⁵, określonych w *Planie rozwoju Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁶, były nie w pełni skuteczne. Poza czynnikami niezależnymi od Zarządzającego Strefą (niski poziom rozwoju infrastruktury komunikacyjnej i technicznej oraz niski poziom kwalifikacji na lokalnym rynku pracy), niepełna realizacja celów działalności Strefy była spowodowana nieprawidłowościami w działaniach Spółki, w tym brakiem monitorowania wywiązywania się gmin z zobowiązania do uzbrojenia gruntów włączonych do Strefy. Efektem powyższych czynników był niski stopień zagospodarowania obszaru SSSE i brak zakładanego w *Planie rozwoju SSSE* pełnego zagospodarowania Strefy do końca 2016 r. (w tym terminie wyniosło ono 34,25 %).

Innymi nieprawidłowościami było:

- niepodjęcie jakichkolwiek działań w celu wyłączenia z obszaru Strefy gruntów, które pozostawały w dłuższym okresie w 100 % niezagospodarowane, pomimo wytycznych w tym zakresie zawartych w *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*⁷,
- objęcie opłatą administracyjną pobieraną od przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Strefy szerszego zakresu usług wobec tych, które zostały określone w obowiązującym *Regulaminie SSSE*,

¹ Dalej SSE.

² Dalej: Najwyższa Izba Kontroli lub NIK.

³ Dalej Spółka, Agencja, PARR SA lub Zarządzający.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna oraz opisową, w przypadku braku możliwości sformułowania wyżej wymienionych ocen.

⁵ Dalej: SSSE, Strefa.

⁶ Stanowiącego załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1249. Dalej: Plan rozwoju SSSE.

⁷ Przyjętej przez Radę Ministrów 27 stycznia 2009 r. Dalej: *Koncepcja rozwoju SSE*.

- przedstawienie nieprawdziwych danych w sprawozdaniach za 2017 r., dotyczących działalności prowadzonej przez pięciu przedsiębiorców na terenie Strefy,
- niepoinformowanie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii o konieczności wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności u przedsiębiorcy, który nie utrzymał zatrudnienia na wymaganym poziomie,
- nieprzeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy w terminie do trzech miesięcy od upływu terminów realizacji warunków określonych w zezwoleniu.

Zgodnie z założeniami *Planu rozwoju SSSE*, funkcjonowanie SSSE miało stymulować rozwój gospodarczy regionu i rozwój powiązań kooperacyjnych, doprowadzając do zmniejszenia bezrobocia w regionie. O ile stopa bezrobocia w obszarze wpływów SSSE uległa znaczącemu obniżeniu⁸, to trudno stwierdzić wpływ działalności Strefy na przyspieszenie rozwoju gospodarczego tego regionu. Brak było bowiem inwestycji o charakterze innowacyjnym na terenie Strefy (tylko jedna taka inwestycja na 27 wydanych w latach 2015–2017 zezwoleń). Nie było także inwestycji realizowanych w sektorach priorytetowych⁹, o których mowa w *Koncepcji rozwoju SSE*. Spółka nie określiła mierników stopnia realizacji szczegółowych celów ustanowienia SSSE, określonych w *Planie rozwoju SSSE*. Utrudniało to monitorowanie oraz analizę podejmowanych działań pod względem ich skuteczności. Liczba ważnych zezwoleń (94) oraz liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy (3 884) na koniec 2017 r. uległy znaczącej poprawie, podobnie wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców (1 940 627,7 tys. zł¹⁰). Zmniejszył się natomiast stopień zagospodarowania gruntów objętych SSSE, który na dzień 31 grudnia 2008 r. wynosił 54,2 %, a na dzień 31 grudnia 2017 r. - 38,7 %¹¹. Związane było to m.in. z włączeniem do Strefy w 2012 r. nieuźbrojonych gruntów (340,42 ha), które w większości pozostają niezagospodarowane (m.in. podstrefa Karlinko – 180,1 ha, podstrefa Polanów – 37,0 ha). Spółce nie udało się także pozyskać żadnej strategicznej inwestycji, co oznacza brak wymiernych efektów współpracy z Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA¹².

Spośród istniejących na koniec 2017 r. 19 podstref, wydane w latach 2015–2017 zezwolenia dotyczyły tylko 4 podstref skupionych wokół dużych miast takich jak Koszalin, Słupsk i Lębork. Brak zainteresowania inwestycjami na terenach znajdujących się poza obszarem miast wiąże się także z brakiem podstawowej infrastruktury technicznej na tych obszarach. Z kolei podstrefy, które dzięki aktywności jednostek samorządu terytorialnego zostały wyposażone w infrastrukturę techniczną (głównie w oparciu o środki z UE, jak Redzikowo i Koszalin) są sukcesywnie zagospodarowywane, a ich atrakcyjność względem innych terenów inwestycyjnych należących do SSSE rośnie.

Spółka angażowała się w rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej, wspieranie rozwoju parków technologicznych i klastrów przemysłowych oraz aktywizację rynku pracy, choć, w ocenie NIK, trudno o określenie wymiernych efektów tych działań.

⁸ W listopadzie 2017 r. stopa bezrobocia wahała się w zależności od powiatu od 4,8% - miasto Słupsk do 20,2% - powiat białogardzki, a przykładowo w 2010 r. odpowiednio: 12,3% i 30,8%.

⁹ Inwestycje w sektorach: motoryzacyjnym, lotniczym, elektronicznym, maszynowym, biotechnologii, chemii małotonażowej, nowoczesnych usług i w działalność badawczo-rozwojową.

¹⁰ Narastająco od początku działalności Strefy

¹¹ W tym okresie obszar SSSE zwiększył się z 401,1 ha do 910,2 ha.

¹² Poprzednio: Polska Agencja Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych.

W latach 2015-2017 Spółka nie współfinansowała przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu, prowadziła natomiast działania związane z rewitalizacją terenów zdegradowanych¹³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Słupska SSE została utworzona w 1997 r. i objęła obszar 135,87 ha w dwóch kompleksach (Słupsk i Włynkówka). Od początku istnienia zarządzającym SSSE była Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA¹⁴ z siedzibą w Słupsku¹⁵. Strefa działa głównie na terenie województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, a jej obszar w latach 2014–2017 wzrósł z 816,79 ha do 910,16 ha, tj. o 93,37 ha (11,4 %). Na koniec 2017 r. SSSE obejmowała 19 podstref¹⁶ zlokalizowanych na terenie zachodniej części województwa pomorskiego i wschodniej części województwa zachodniopomorskiego. Powierzchnia gruntów zagospodarowanych oraz niezagospodarowanych na koniec 2014 r. wyniosła odpowiednio 286,27 ha i 530,52 ha, a na koniec 2017 r. – 352,79¹⁷ ha i 557,37 ha (wzrost odpowiednio o 23,2 % i 5,1 %). Liczba ważnych zezwoleń w tym okresie wyniosła odpowiednio 75 i 94. Nakłady inwestycyjne poniesione przez przedsiębiorców działających w Strefie wyniosły 1 383 635,6 tys. zł na koniec 2014 r. i 1 940 627,7 tys. zł na koniec 2017 r. Liczba miejsc pracy ogółem w SSSE w tym okresie wyniosła odpowiednio 3 656 (w tym 5 941 nowych i 376 utrzymanych wg stanu na 31 grudnia 2014 r.) i 3 882 (w tym 3 491 nowych i 391 utrzymanych wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 9-13, 59, 219-263, 351)

1. Realizacja celów działalności Spółki określonych w dokumentach rządowych

Działania w zakresie rozszerzenia (wyłączenia) obszaru objętego granicami SSSE

W okresie objętym kontrolą Spółka złożyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki dwa wnioski o zmianę granic Strefy: w dniu 1 czerwca 2015 r. oraz w dniu 4 grudnia 2017 r. Z uwagi na fakt, że wniosek złożony w dniu 4 grudnia 2017 r. uległ zmianie w zakresie wielkości włączanych w granice Strefy gruntów¹⁸, został on połączony (i jest nadal procedowany) z wnioskiem złożonym przez Spółkę w dniu 8 maja 2018 r.¹⁹. Jednocześnie w 2015 r. w granice SSSE, na podstawie wniosku złożonego

¹³ W ramach projektu „Rozwój potencjału PARR SA w Słupsku do świadczenia specjalistycznych usług doradczych dla biznesu”

¹⁴ Głównymi akcjonariuszami pod względem udziału w kapitale zakładowym są: miasto Słupsk – 33,69%, samorząd Województwa Pomorskiego - 35,98%, Skarb Państwa - 19,55%, miasto Koszalin - 7,53%, gmina Słupsk - 3,14%, pozostali - 0,11%.

¹⁵ Na podstawie § 1 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2008 r. w sprawie słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 712).

¹⁶ Słupsk, Włynkówko, Redzikowo, Wieszyno, Debrzno, Ustka, Czarne, Piaszewko, Szczecinek, Lębork, Koszalin, Słupsk - Westerplatte, Wałcz, Darłowo, Karlino, Kalisz Pomorski, Laski Koszalińskie, Polanów, Tychowo.

¹⁷ W tym 15,69 ha infrastruktura.

¹⁸ Złożony przez Zarządzającego w MPIT wniosek o zmianę obszaru Słupskiej SSE został uzupełniony o grunty położone na terenie Gminy Słupsk o pow. 49 ha. Zmiana została przyjęta przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii.

¹⁹ Wniosek ten dotyczył włączenia gruntów o łącznej powierzchni 67,65 ha oraz wyłączenia gruntów o łącznej powierzchni 25,49 ha. Rada Gminy Biesiekierz podjęła uchwałę w celu wyłączenia gruntów ze Strefy w związku z brakiem możliwości uzbrojenia nieruchomości w infrastrukturę techniczną (Laski Koszalińskie-gmina Biesiekierz) oraz wygaszeniem zezwolenia dla jednego przedsiębiorcy (podstrefa Czarne). Do dnia zakończenia kontroli wniosek w trakcie rozpatrywania przez Ministra Przedsiębiorczości i Technologii.

w 2014 r.²⁰, włączono grunty o łącznej powierzchni 82,58 ha stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Wnioskiem z 1 czerwca 2015 r. objęto cztery obszary o łącznej powierzchni 10,79 ha, w tym 7,78 ha włączanych gruntów stanowiło własność publiczną (JST), 2,12 ha własność prywatną i 0,89 ha własność Zarządzającego. Wniosek nie obejmował wyłączeń gruntów z obszaru Strefy. Procedura rozpatrywania wniosku zakończyła się wejściem w życie z dniem 8 marca 2016 r. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej*²¹. Obszar Strefy zwiększył się do łącznej powierzchni 910,16 ha.

Szczegółowe badanie wniosku z dnia 1 czerwca 2015 r. wykazało, że:

- przy opracowaniu wniosku o zmianę granic Strefy brano pod uwagę zgodność proponowanego terenu z wojewódzkimi strategiami rozwoju inwestycji oraz atrakcyjność gruntu – każdorazowo zwracano się do odpowiedniego zarządu województwa o wydanie opinii w sprawie włączenia terenów w granice SSSE,
- grunty zlokalizowane były w regionach o najniższym poziomie PKB na jednego mieszkańca tj. w województwie pomorskim i zachodniopomorskim, z maksymalną intensywnością pomocy publicznej dla średnich przedsiębiorstw wynoszącą 45 %,
- włączane grunty zlokalizowane były w regionach (województwach), objętych dotychczas granicami SSSE.

Grunty publiczne objęte wnioskiem (położone w gminie Słupsk, podstrefa: Redziko-wo i Płaszewko), włączane w granice Strefy na podstawie art. 5 ust. 1 *ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*²², spełniały warunki określone w art. 3 pkt 6 *ustawy o SSE* oraz warunki określone w *Koncepcji rozwoju SSE*, 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);
- były wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną (wszystkie grunty posiadały pełną infrastrukturę techniczną);
- były zlokalizowane przy już istniejących szlakach komunikacyjnych.

Grunty prywatne objęte wnioskiem spełniały warunki, określone w art. 5 ust. 3 pkt 4 *ustawy o SSE* (kryterium niezbędności terenu). Znajdowały się w podstrefie Szczecinek i miały służyć realizacji już rozpoczętej przez przedsiębiorców działających w podstrefie inwestycji (zezwolenia nr 107 i 108 z dnia 10 czerwca 2014 r.)

(dowód: akta kontroli str. 27, 81, 82, 475-541)

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. poz. 166).

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 218.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 1010. Dalej: *ustawa o SSE*.

Realizacja zadań w zakresie polityki klastrowej

W latach 2015-2017 minister właściwy do spraw gospodarki nie zlecał Agencji do wykonania żadnych zadań z zakresu wspierania polityki klastrowej. Agencja w tych latach była organizatorem i koordynatorem czterech inicjatyw klastrowych:

- Słupskiego Klastra Bioenergetycznego²³ – stanowiącego Klaster Energii w rozumieniu art. 2 pkt 15a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii²⁴. Agencja, jako partner z grupy założycielskiej, brała udział i partycypowała m.in. w opracowaniu strategii Klastra oraz dokumentacji potrzebnej do certyfikacji Klastra w ramach I naboru ogłoszonego przez Ministerstwo Energii. Klaster w dniu 9 maja 2018 r. otrzymał certyfikat z wyróżnieniem i znalazł się w pierwszej dziesiątce najlepszych klastrów w Polsce. Na koniec 2017 r. Klaster zrzeszał 19 członków (w tym 16 przedsiębiorców).
- Szczecineckiego Klastra Meblowego²⁵ – Koordynatorem Klastra była firma Kronospan Szczecinek sp. z o.o. (największy inwestor SSSE). Podstawę zawiązania Klastra stanowiła potrzeba podjęcia wspólnych działań na rzecz rozwoju sektora drzewno-meblarskiego, stanowiącego kluczową gałąź gospodarki na terenie województwa zachodniopomorskiego. Agencja uczestniczyła w rozwoju i promocji Klastra poprzez pozyskiwanie inwestorów (członków Klastra), wspieraniu i popularyzacji inicjatywy (poprzez organizowanie wspólnych wydarzeń – m.in. seminariów biznesowych dla przedsiębiorców). Na koniec 2017 r. Klaster zrzeszał 21 członków, w tym 20 przedsiębiorców.
- Klastra Logistyczno-Transportowego „Północ-Południe”²⁶ – Agencja pełniła rolę instytucji wspierającej w zakresie rozwoju i promocji tej inicjatywy, wsparcia merytorycznego oraz doradztwa przy jej tworzeniu. Klaster w dniu 25 października 2016 r. otrzymał tytuł klastra kluczowego nadany przez Ministerstwo Rozwoju. Na koniec 2017 r. Klaster zrzeszał 90 podmiotów z branż: logistyka, transport i dystrybucja.
- Bałtyckiego Klastra „sEaENERGIA”²⁷ – celem Klastra był rozwój unikatowej usługi polegającej na innowacjach ekoenergetycznych służących rozwojowi turystyki, w tym turystyki uzdrowiskowej ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań służących zachowaniu środowiska naturalnego oraz wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii. Agencja wspierała działania promocyjne Klastra wśród przedsiębiorców z regionu, w tym działających na terenie SSSE i Słupskiego Inkubatora Technologicznego²⁸. Na koniec 2017 r. Klaster zrzeszał 259 członków, w tym 156 przedsiębiorców.

Ponadto w ramach bieżącej działalności związanej z rozwojem gospodarczym i promocją gospodarczą i inwestycyjną Pomorza Spółka współpracowała z klastrami: Pomorski Klaster ICT Interizon i Klastrem Metalowym Metalica.

²³ Klaster wpisuje się w inteligentną specjalizację województwa pomorskiego: technologie efektywne w produkcji, przesyłce, dystrybucji i zużyciu energii i paliw oraz w budownictwie.

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 1148.

²⁵ Klaster wpisuje się w inteligentną specjalizację województwa zachodniopomorskiego: produkty drzewno-meblarskie.

²⁶ Klaster wpisuje się w główny sektor województwa pomorskiego: logistyka oraz inteligentną specjalizację: technologie offshore i portowo-logistyczne.

²⁷ Klaster wpisuje się w główny sektor województwa pomorskiego: sektor morski, turystyka oraz inteligentną specjalizację województwa pomorskiego: technologie efektywne w produkcji, przesyłce, dystrybucji i zużyciu energii i paliw oraz w budownictwie.

²⁸ Dalej: SIT lub Inkubator.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki²⁹ Agencja prowadziła głównie działania w obszarze promocji inicjatyw klastrowych i ich działalności w ramach ogólnej promocji działalności SSSE i gospodarki regionu. Była ciałem doradczym, konsultacyjnym dla zainteresowanych przedsiębiorców tworzących lub planujących stworzyć klaster.

W latach 2015-2017 łączne koszty tej działalności wyniosły 72 tys. zł. Dotyczyły one głównie kosztów pracowniczych (wynagrodzenie - 1/4 etatu) oraz kosztów związanych z delegacjami (udział w spotkaniach).

(dowód: akta kontroli str. 62-64,81, 426-429)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Spółka w latach 2015-2017 nie podjęła próby zaktualizowania *Planu rozwoju SSSE*, szczególnie w zakresie wyłączenia z obszaru Strefy gruntów znajdujących się na terenie województwa wielkopolskiego oraz przyjęcia przez sejmiki województw pomorskiego i zachodniopomorskiego nowych strategii rozwoju.

W 2012 r. wyłączono z SSSE grunty o łącznej powierzchni 9,79 ha znajdujące się w podstrefie Rogoźno w powiecie obornickim w województwie wielkopolskim, co oznaczało, że obszar Strefy przestał obejmować to województwo. Tymczasem w obowiązującym *Planie rozwoju SSSE* wciąż istnieje zapis, że strefa położona jest na terenie tego województwa i zakłada się realizację przez Strefę konkretnych zadań określonych w *Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego*. Z kolei w 2010 r. i w 2012 r. odpowiednio Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego³⁰ i Zarząd Województwa Pomorskiego³¹ przyjęły nowe Strategie Rozwoju do roku 2020. W *Planie Rozwoju SSSE* są tymczasem odwołania do strategii przyjętych przez zarządy tych województw w 2005 r. Wyjaśnienia Spółki, że nie podjęto działań w zakresie aktualizacji *Planu Rozwoju SSSE* w związku z brakiem wytycznych bądź sugestii ze strony Ministerstwa, nie mogą stanowić uzasadnienia dla zaniechania Spółki w tym zakresie. NIK zwraca uwagę, że to Spółka, jako Zarządzający Strefą, jest przede wszystkim zobowiązana do dbania o to, aby realizowane działania były zgodne z dokumentami strategicznymi województw na terenie których Spółka działa.

2. Agencja nie określiła celów swojego zaangażowania w realizację zadań w obszarze polityki klastrowej. Nie został opracowany plan działań w tym zakresie, jak również nie wskazano zakładanych efektów takiej działalności. Uwzględniając fakt, że Spółka nie otrzymała wytycznych od ministra do spraw gospodarki czy i w jaki sposób wspierać, a także monitorować działalność klastrów³² zasadnym wydaje się jednak, by zaangażowanie w inicjatywy klastrowe miało podstawy w ustalonej przez Spółkę strategii w tym zakresie oraz ustalone docelowe efekty. Należy zauważyć, że Spółka ponosiła koszty z tytułu swojego zaangażowania w realizację polityki klastrowej.

Ocena cząstkowa

Działania Spółki w zakresie rozszerzania obszaru SSSE i włączania do niej gruntów były zgodne z *ustawą o SSE* oraz *Koncepcją rozwoju SSE*. Agencja nie uaktualniła jednak *Planu rozwoju SSE* w związku z dokonanymi wyłączeniami gruntów i zmienionymi *Strategiami* dwóch województw, na terenie których działała. Agencja była organizatorem lub koordynatorem klastrów, jednak nie miała w tym zakresie wypracowanej strategii działania.

²⁹ Pismo z dnia 25 lipca 2018 r.

³⁰ Uchwała Sejmiku Województwa nr XLII/482/10 z dnia 22 czerwca 2010 r.

³¹ Uchwała Sejmiku Województwa nr 458/XXIII/12 z dnia 24 września 2012 r.

³² Patrz przypis nr 29

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

Opis stanu faktycznego

W *Planie rozwoju SSSE* określono 10 celów ustanowienia Strefy oraz wymieniono 19 działań służących ich osiągnięciu. Nie określono natomiast mierników realizacji celów, ich wartości docelowych ani terminu ich osiągnięcia. Spółka także nie określiła własnych parametrów monitoringu osiągnięcia poszczególnych celów ustanowienia SSSE.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki³³, aktywność podejmowana przez Agencję to zadania, które z reguły są działaniami niemierzalnymi w czasie, stąd nie ma możliwości podania konkretnych statystyk.

W wyniku analizy danych uzyskanych w toku kontroli stwierdzono, że realizacja poszczególnych celów w latach 2015-2017 (w odniesieniu do roku 2009 r. i 2014 r.) przebiegała następująco:

1. Pobudzenia działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych - Spółka nie posiadała danych odnośnie liczby podmiotów, które rozpoczęły działalność w regionie (bądź w regionach), w których działała Strefa. Dysponowała jedynie danymi (na podstawie liczby wydanych zezwoleń) o liczbie przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność na terenie Strefy. W latach 2015-2017 wydano łącznie 27 zezwoleń, w tym: w 2015 r – 8, w 2016 r. - 10 i w 2017 r. – 9. Stanowiło to wzrost odpowiednio o 60,0%, 100,0% i 80,0%. w stosunku do liczby wydanych zezwoleń w 2009 r. (wydano 5 zezwoleń) i spadek odpowiednio o 60,0%, 50,0% i 55,0% w stosunku do liczby zezwoleń wydanych w 2014 r. (20). Działalność przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia w latach 2015-2017 koncentrowała się w szczególności wokół: usług magazynowania i przechowywania towarów (6 przedsiębiorców), stolarki okiennej i drzwiowej (4 przedsiębiorców), przetwórstwa tworzyw sztucznych (4 przedsiębiorców), branży metalowej (4 przedsiębiorców) i branży motoryzacyjnej (2 przedsiębiorców).
2. Dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach – Spółka nie posiadała danych w zakresie nowych branż, nowych specjalizacji czy nowych produktów powstałych w regionach, w których działała Strefa.
Jak wynika z wyjaśnień Spółki³⁴ w ramach uruchomionego w 2012 r. SIT stworzona została możliwość dla rozwoju innowacyjnych branż i usług w skali regionu, Pomorza i kraju. Firmy działające w ramach Inkubatora w latach 2015-2017 dostarczały usługi dla biznesu w zakresie: rozwiązań IT - tworząc systemy, oprogramowanie i aplikacje internetowe oraz multimedialne, przetwarzając i analizując obrazy 2D i 3D, świadcząc usługi doradcze z zakresu inżynierii, konstruowania i informatyki, zajmując się tworzeniem innowacyjnych urządzeń, instrumentów i wyrobów medycznych, czy technologii kosmicznych.
3. Zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym - spośród wydanych zezwoleń w latach 2015-2017 tylko jeden przedsiębiorca LAMINOPOL sp. z o.o. realizował inwestycję o charakterze innowacyjnym (innowacyjność produktowa).
4. Stwarzanie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego - na terenie SIT znajdowały się dwie pracownie specjalistyczne: pracownia automatyki, robotyki i systemów wizyjnych (służąca do testowania

³³ Patrz przypis nr 29.

³⁴ Pismo znak: L. dz. 945/18/ML z dnia 29 maja 2018 r.

i implementacji stanowisk zrobotyzowanych a także skanowania 3D) oraz pracownia odnawialnych źródeł energii (służąca monitorowaniu i badaniu efektywności energetycznej różnych źródeł wytwórczych). W dniu 8 marca 2017 r. podpisano z Politechniką Koszalińską porozumienie o współpracy na rzecz realizacji przedsięwzięć wspierających rozwój społeczno-gospodarczy Pomorza, w tym mających na celu zwrócenie uwagi na ścisły związek wzrostu liczby przedsiębiorców z rozwojem w obszarze edukacji, innowacji i nowoczesnych technologii.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki³⁵ na Pomorzu Środkowym, z uwagi na niedostateczną liczbę uczelni technicznych i kierunków technicznego kształcenia, a co za tym idzie braku zaplecza naukowo-badawczego tych uczelni, rozwój inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego jest znacznie utrudniony. Ta część Pomorza miała i nadal ma słaby potencjał w przyciąganiu tego typu inwestycji.

5. Pozyskiwanie nowych lokalizacji Strefy w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu jej działania - w latach 2015-2017 obszar SSSE zwiększył się łącznie o 93,37 ha, w tym w 2015 r. o 82,58 ha (podstrefa: Koszalin, Darłowo i Lębork) i w 2016 r. o 10,79 ha (Podstrefa: Płaszewko, Szczecinek i Radzikowo). W 2009 r. nie nastąpiło zwiększenie obszaru Strefy a w 2014 r. obszar strefy zwiększył się o 7,92 ha (podstrefa Czarne).
6. Wspieranie procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów przemysłowych, w tym obszarów postoczniowych – Od 2017 r. Agencja realizuje projekt pn. *Rozwój potencjału PARR SA w Słupsku do świadczenia specjalistycznych usług doradczych dla biznesu*. Projekt dotyczy wzmocnienie potencjału merytorycznego oraz organizacyjno-logistycznego PARR SA w celu rozbudowy oferty specjalistycznych usług doradczych dla przedsiębiorców. W ramach projektu rewitalizowane są trzy budynki poszpitalne przy ulicy Obrońców Wybrzeża 4 w Słupsku. W dniu 13 czerwca 2017 r. podpisana została umowa o dofinansowanie pomiędzy Marszałkiem Województwa Pomorskiego jako Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020³⁶ i Agencją. Całkowita wartość projektu wyniosła ponad 14,3 mln zł, z czego prawie 6,7 mln zł ma pochodzić ze środków Unii Europejskiej w ramach RPO WP 2014-2020. Termin zakończenia projektu to 15 grudnia 2018 r. Spółka w latach 2015-2017 nie podejmowała innych działań związanych ze wspieraniem procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, w tym terenów postoczniowych.
7. Współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu - w latach 2015-2017 Spółka nie realizowała takich przedsięwzięć.
8. Rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie – w latach 2015-2017 Agencja współpracowała m.in. z: Ministerstwem Rozwoju, Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA (PALiH), Regionalnymi Centrami Obsługi Inwestora (Invest in Pomerania z Gdańska oraz Centrum Obsługi Inwestorów i Eksporterów ze Szczecina), samorządami, na terenach których zlokalizowane były tereny inwestycyjne SSSE, placówkami dyplomatycznymi, izbami przemysłowo-handlowymi, mediami, instytucjami otoczenia biznesu oraz reprezentantami ze świata nauki, w tym szkołami wyższymi i zawodowymi. Agencja była także założycielem Wyższej Hanzeatyckiej Szkoły

³⁵ Patrz przypis nr 34.

³⁶ Dalej: RPO WP 2014-2020.

Zarządzania (WHSZ), na której naukę pobierało ponad 9 tys. studentów i słuchaczy, z czego tytuł licencjata zarządzania otrzymało 5,5 tys. absolwentów. Z dniem 30 września 2016 r. WHSZ zakończyła działalność edukacyjną. Na mocy porozumień zawartych pomiędzy Agencją a Akademią Pomorską oraz przy pozytywnej opinii Senatu WHSZ, nastąpiła konsolidacja obu uczelni i przekazanie w 2017 r. w formie darowizny majątku o wartości 6,4 mln zł na rzecz Akademii Pomorskiej. Spółka nie dysponowała danymi o liczbie absolwentów WHSZ zatrudnionych w latach 2015-2017 u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Strefy.

9. Wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych - na terenie SSSE działał jeden Inkubator, którym Agencja zarządzała. Działania dotyczące wspierania klastrów przemysłowych zostały opisane w punkcie 1 *Wystąpienia pokontrolnego*.
10. Aktywizacja rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników - Spółka nie dysponowała danymi dotyczącymi liczby osób ze średnim i wyższym wykształceniem zatrudnionych u przedsiębiorców działających w Strefie. W latach 2015 -2017 Agencja realizowała projekty³⁷ mających na celu wsparcie rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz wsparcia przedsiębiorców w pozyskiwaniu kadry a także powstawania start-upów.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego³⁸ wynikało³⁹, że udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki w województwie pomorskim (przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób) w latach 2014-2016⁴⁰ zwiększył się o 3,2 punkty procentowe⁴¹ - w 2014 r. wyniósł 16,5 %, w 2015 r. – 18,2 % i w 2016 r. – 19,7 % (w 2009 r. udział ten wyniósł 16,8 %). Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2014-2016 praktycznie nie uległ zmianie i wyniósł: 16,5 %, 15,6 % i 16,5 %, a w stosunku do 2009 r. zmniejszył się odpowiednio o: 3,4 pp., 4,3 pp. i 3,4 pp. (w 2009 r. udział ten wyniósł 19,9 %). Natomiast udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług w latach 2014-2016 wzrósł o 11,6 pp. (z 8,1 % w 2014 r. do 19,7 % w 2016 r., a w 2009 r. udział ten wyniósł 10,3 %). Wskaźnik dotyczący udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wyniósł w 2014 r. – 10,9 %, w 2015 r – 10,7 % i w 2016 r. – 10,0 %) a w stosunku do 2009 r. zmniejszył się odpowiednio o: 2,2 pp., 2,4 pp. i 2,1 pp. (w 2009 r. wyniósł 13,1 %) Wskaźnik ten w odniesieniu do nowych lub istotnie ulepszonych procesów w latach 2014-2016 nieznacznie się zwiększył (o 1,3 pp.) natomiast w porównaniu z 2009 r. zmniejszył się o 2,5 pp. w 2014 r. i o 1,2 pp. w 2016 r. W sektorze usług udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 i w 2009 r. praktycznie utrzymywał się na zbliżonym poziomie (w 2009 r. i w 2014 r. wyniósł – 4,7 %, w 2015 r. – 3,5 % a w 2016 r. 5,5 %). Wskaźnik ten w sektorze usług w odniesieniu do nowych procesów w 2016 r. zwiększył się prawie dwukrotnie w porównaniu do lat 2014-2015 i 2009 r. (wyniósł 18,2 %). Odsetek osób w wieku 15-64 lata posiadających wyższe wykształcenie na terenie województwa pomorskiego w latach 2015-2017 wzrósł

³⁷ 9 projektów współfinansowanych ze środków UE o łącznej wartości ponad 40 mln zł, z czego kwota dofinansowania wyniosła 20 mln zł.

³⁸ Dalej: GUS.

³⁹ www.strateg.gov.pl.

⁴⁰ Brak danych za 2017 r.

⁴¹ Dalej: pp.

w porównaniu do 2014 r. odpowiednio o 1,5 pp., 3,6 pp. i 5,7 pp. a w porównaniu do 2010 r.⁴² o 4,8 pp., 6,8 pp. i 9,0 pp.

Natomiast udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki w województwie zachodniopomorskim w latach 2014-2016 utrzymywał się na zbliżonym poziomie (w 2014 r. – 22,5 %, w 2015 r. – 22,6 % i w 2016 r. – 23,8 %, przy czym w 2009 r. udział ten wyniósł 17,0 %). Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych w tych latach również zasadniczo się zmienił i wyniósł odpowiednio: 17,4 %, 18,5 % i 17,0 %, a w stosunku do 2009 r. nieznacznie się zwiększył odpowiednio o: 0,7 pp., 1,8 pp. i 0,3 pp. (w 2009 r. udział ten wyniósł 16,0 %). Natomiast udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług w latach 2014-2016 zmniejszył się o 3,9 pp. (z 10,7 % w 2014 r. do 6,8 % w 2016 r., w 2015 r. udział ten wyniósł 13,1 %), a w stosunku do 2009 r. udział ten w poszczególnych latach okresu 2014-2016 zmniejszył się odpowiednio o 4,2 pp., 1,8 pp. i 8,1 pp. Wskaźnik dotyczący udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wyniósł w 2014 r. – 10,4 %, w 2015 r. – 11,9 % i w 2016 r. – 10,2 %) a w stosunku do 2009 r. zwiększył się odpowiednio o: 1,5 pp., 3,0 pp. i 1,3 pp. (w 2009 r. wyniósł 8,9 %) Wskaźnik ten w odniesieniu do nowych lub istotnie ulepszonych procesów w latach 2014-2016 i w 2009 r. utrzymywał się na podobnym poziomie i wyniósł: w 2014 r. – 14,0 %, w 2015 r. – 14,4 %, w 2016 r. – 14,7 % a w 2009 r. – 14,8 %. W sektorze usług udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2015 i w 2009 r. utrzymywał się również na zbliżonym poziomie (5,1 %, 5,3 % i 5,4 %) natomiast w 2016 r. zmniejszył się do 3,8 %. Wskaźnik ten w sektorze usług w odniesieniu do nowych procesów w latach 2014-2016 zdecydowanie zmniejszył się w porównaniu do 2009 r. i w 2014 wyniósł – 9,4 %, w 2015 r. – 12,1 % i w 2016 r. – 6,0 %. Natomiast w 2009 r. wskaźnik ten wyniósł 13,2 %. Odsetek osób w wieku 15-64 lata posiadających wyższe wykształcenie na terenie województwa zachodniopomorskiego w latach 2015-2017 wzrósł o 1,9 pp., a w porównaniu do 2014 r. wzrósł odpowiednio o 0,3 pp., 1,4 pp. i 2,2 pp. natomiast w porównaniu do 2010 r. wzrósł odpowiednio o 3,9 pp., 5,0 pp. i 5,8 pp. Stopień zagospodarowania Strefy wyniósł: na koniec 2008 r. 54,16% ogólnej powierzchni Strefy, na koniec 2015 r. - 32,65%, na koniec 2016 r. – 34,25 % i na koniec 2017 r. – 38,76 %. Plan *rozwoju SSSE* wyznaczył cel pełnego zagospodarowania Strefy do końca 2016 r.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁴³, ma to przede wszystkim związek ze szczególnymi uwarunkowania Pomorza Środkowego, na którym działa SSSE, charakteryzującymi się przede wszystkim występowaniem terenów rolniczych (obszary popegeerowskie), turystyczno-wypoczynkowych (miejsowości uzdrowiskowe, nadmorskie, parki krajobrazowe), braku dostępu do autostrad, dróg ekspresowych, braku surowców naturalnych, braku tradycji przemysłowych, niedostatecznego zaplecza naukowo-badawczego, braku wyższego wskaźnika pomocy publicznej⁴⁴ i barier związanych z usytuowaniem tarczy antyrakietowej⁴⁵. Wszystko to sprawiało, że dla inwestorów Pomorze Środkowe było mało atrakcyjne.

(dowód: akta kontroli str. 65-80, 205, 206)

⁴² Brak danych na koniec 2009 r.

⁴³ Wyjaśnienia z dnia 10 lipca 2018 r.

⁴⁴ 35-55% na całym Pomorzu, niezależnie czy inwestor wybierze Gdańsk, Szczecin czy Słupsk

⁴⁵ Jest to związane z kubaturą obiektów (do 4 km od instalacji tarczy) i ich wysokości w promieniu 35 km. Kubatura powyżej 6.000 m³ i wysokości przekraczającej 18 m wymaga zgody armii polskiej i amerykańskiej. Na wydanie stosownych opinii armia polska i amerykańska mają po 60 dni, co łącznie daje okres 120 dni.

Słupski Inkubator Technologiczny

W latach 2015-2017 na terenie SIT⁴⁶ działały firmy ukierunkowane na rozwój nowoczesnych technologii i innowacji, a także firmy oferujące usługi okołobiznesowe. Wynajem powierzchni w SIT odbywał się na preferencyjnych warunkach (stawka czynszu dzierżawnego była niższa od ceny rynkowej ustalonej metodą kosztową). Dla najemców stanowiło to pomoc *de minimis*. Zagospodarowanie powierzchni biurowej SIT w latach 2015-2017 kształtowało się od 85,0 % na koniec 2014 r. do 90,0 % na koniec 2017 r., a powierzchni produkcyjnej od 76 % do 100 %. Wysokość udzielonej pomocy *de minimis* z tytułu obniżek czynszu w SIT wyniosła w latach 2015-2017 łącznie 1 135,2 tys. zł (w tym w 2015 r. – 499,8 tys. zł, w 2016 r. – 262,1 tys. zł i w 2017 r. – 373,3 tys. zł).

Działalności SIT generowała stratę, która w latach 2015-2017 wyniosła łącznie 759,7 tys. zł (w tym w 2015 r. – 103,6 tys. zł, w 2016 r. – 412,4 tys. zł i w 2017 r. – 243,7 tys. zł).

Przy ubieganiu się o dofinansowanie budowy SIT już w Studium Wykonalności „Budowa i wyposażenie SIT” zakładano stratę⁴⁷ w jego działalności. Prognozowano, że planowane przychody nie będą pokrywały w pełni kosztów jego funkcjonowania w okresie 2012–2027. Takie założenie pozwoliło uzyskać maksymalny poziom dofinansowania⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str.209-214, 414-421)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka nie zapewniła osiągnięcia do końca 2016 r. pełnego zagospodarowania terenów SSSE, zakładanego w *Planie rozwoju SSSE* (pkt 6.2), przyjętym rozporządzeniem Ministra Gospodarki. Na koniec 2016 r. stopień zagospodarowania wynosił jedynie 34,25 %, a na koniec 2017 r. poprawił się nieznacznie (38,76 %). Należy zauważyć, że z gruntów posiadanych w momencie przyjmowania *Planu rozwoju SSSE* (na koniec 2008 r.) do końca 2017 r. niezagospodarowane pozostawały 76,13 ha, tj.: 23,9 % gruntów objętych granicami Strefy na koniec 2008 r.

W ocenie NIK, taki stan ma uzasadnienie w wielu czynnikach niezależnych od Zarządzającego. Strefa jest położona na uboczu ważnych centrów gospodarczych i edukacyjnych, pozbawiona łatwego dostępu do lotnisk, szybkich połączeń drogowych i kolejowych, region Pomorza Środkowego jest jednym z najbardziej wykluczonych obszarów Polski pod względem społeczno-gospodarczym i komunikacyjnym. W porównaniu z pozostałą częścią kraju, obszar ten charakteryzuje się mniejszym potencjałem rozwojowym, a w *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*⁴⁹ został ujęty jako peryferyjny⁵⁰. W ocenie NIK bez wsparcia zewnętrznego, szczególnie budowy infrastruktury komunikacyjnej (droga ekspresowa S6 na trasie Koszalin – Słupsk – Lębork, drugi tor kolejowy na trasie Gdynia – Słupsk), nie nastąpi istotna poprawa potencjału społeczno-gospodarczego tego regionu.

⁴⁶ SIT został wybudowany w ramach projektu 1.5.1 RPO WP uzyskując 78% dofinansowania do inwestycji.

⁴⁷ W latach 2015 – 2017 w każdym roku zakładano stratę w wysokości 360 tys. zł.

⁴⁸ W dniu 7 lutego 2017 r. Agencja podpisała z Zarządem Województwa Pomorskiego aneks do umowy o dofinansowanie projektu „Budowa i wyposażenie SIT”, w którym wprowadzono zmiany dotyczące dofinansowania projektu z 75% do 78% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowanych projektu tj. o kwotę około 1 mln zł.

⁴⁹ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. M.P. poz. 260.

⁵⁰ Wg *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* przyjętej przez Radę Ministrów 1 lutego 2017 r. (dalej *Strategia*), wskazuje się, że wykluczenie transportowe powodujące różne dysproporcje w rozwoju, najbardziej dotyka obszar środkowopomorski.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki, NIK jednak ocenia działania Spółki jako niewystarczające dla uzyskania stanu pełnego zagospodarowania terenów SSSE, którymi zarządzała. Szczegółowo kwestie te przedstawiono w pkt. 4 *Wystąpienia*.

Na 10 określonych w *Planie rozwoju SSSE* celów ustanowienia Strefy, w latach 2015-2017 Spółka nie realizowała dwóch z nich: zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym oraz współfinansowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu. Dla podejmowanych przez Spółkę działań w celu realizacji pięciu kolejnych celów nie stworzono mechanizmów oceny stopnia ich realizacji.

W latach 2015–2017 praktycznie brak⁵¹ było na terenie strefy inwestycji o charakterze innowacyjnym oraz realizowanych w sektorach priorytetowych określonych w *Koncepcji rozwoju SSE*, tj. np. w sektorze lotniczym, elektronicznym, maszynowym, biotechnologii, chemii małotonażowej, oraz w działalności badawczo – rozwojowej. W ocenie NIK, brak tych ostatnich inwestycji ma związek z niedostateczną liczbą uczelni technicznych⁵² na Pomorzu Środkowym, a co za tym idzie brakiem zaplecza naukowo-badawczego tych uczelni, co sprawia, że rozwój inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego jest znacznie utrudniony.

Spółce nie udało się także pozyskać żadnej strategicznej inwestycji, co oznacza brak wymiernych efektów współpracy z PAliH (dawnej PAliIZ) a w konsekwencji brak efektów realizacji celu dotyczącego rozwoju współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie (cel nr 8). Z wyjaśnień⁵³ Prezesa Zarządu wynika, że niektóre grunty były włączane do strefy w celu pozyskania dużego inwestora. (np. podstrefa Karlinko o powierzchni 180,08 ha). W latach 2015 – 2017 do Agencji z PAliH (PAliIZ) skierowano 83 zapytania o tereny inwestycyjne, ale żadnej dużej inwestycji nie udało się przyciągnąć do SSSE. W okresie tym spośród 27 wydanych zezwoleń tylko trzy inwestycje stanowiły projekty dużych przedsiębiorców, pozostałe były planowane przez małe i średnie, głównie lokalne przedsiębiorstwa.

Dokonanie pełnej oceny realizacji pozostałych celów ustanowienia Strefy nie jest, zdaniem NIK, możliwe. Wynika to z faktu, że ani minister właściwy ds. gospodarki, ani Spółka nie określili wymiernych (mierzalnych) i tym samym weryfikowalnych mierników wykonania tych zadań. W celu pomiaru stopnia realizacji określonych w *Planie rozwoju SSSE* celów nie można posługiwać się wyłącznie takimi podstawowymi parametrami obrazującymi skalę przedsięwzięć inwestycyjnych w Strefie jak: liczba wydanych zezwoleń, wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców czy liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy. W ocenie NIK, świadczy to co najwyżej o ciągłej realizacji trzech z celów określonych w *Planie rozwoju* – tj. pozyskiwania nowych lokalizacji SSSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu strefy na obszary będące w zasięgu jej działania, dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach oraz pobudzania działalności produkcyjnej i usługowej w regionie. Przykładowo, w ocenie NIK, trudno ocenić, czy oferowanie przez Słupski Inkubator Technologiczny możliwości rozwoju innowacyjnych branż i tworzenia start-upów należałoby uznać za satysfakcjonujący stan realizacji celu określonego w *Planie rozwoju SSSE* jako stwarzanie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego. Pożądanym byłoby, zdaniem NIK, określenie mierników realizacji poszczególnych celów, a dobrym przykładem

⁵¹ Za wyjątkiem jednego przedsiębiorcy, które będzie realizował inwestycję o charakterze innowacyjnym.

⁵² Na obszarze objętym wpływami strefy funkcjonują dwie wyższe uczelnie techniczne: Politechnika Koszalińska oraz Słupska Akademia Pomorska.

⁵³ Wyjaśnienia z dnia 24 lipca 2018 r.

mogą być wskaźniki produktu oraz rezultatu w projektach społecznych realizowanych przez Agencję, gdzie określone w sposób opisowy cele realizacji umowy zostały następnie skwantyfikowane w postaci konkretnej liczby osób, które miały być zatrudnione, liczby dni przepracowanych, czy utrzymanych miejsc pracy.

Spółka nie osiągnęła zakładanego na koniec 2016 r. stanu pełnego zagospodarowania obszaru SSSE, co było niezgodne z *Planem rozwoju SSSE*. W latach 2015-2017 nie realizowała dwóch celów ustanowienia SSSE określonych w *Planie rozwoju SSSE*. Spośród ośmiu celów, w ramach których Spółka podejmowała działania, w przypadku pięciu nie były one monitorowane przez adekwatne i mierzalne mierniki ich osiągania.

3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSSE

Opis stanu faktycznego

Regulacje dotyczące uzyskiwania zezwoleń

Procedury wydawania zezwoleń oraz nabycia nieruchomości przez inwestorów Agencja przeprowadzała w oparciu o wewnętrzne dokumenty: *Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2015* oraz *Regulamin Pracy Komisji prowadzącej przetargi lub rokowania w celu ustalenia przedsiębiorców, którzy mogą uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁵⁴. Procedury określone w *Regulaminie* były zgodne z procedurami określonymi w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2014 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁵⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 542-546)

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

W latach 2015–2017 SSSE ogłosiła łącznie 26 postępowań przetargowych i rokowań, w tym 11 ogłoszeń dotyczyło przetargów łącznych a 15 rokowań. Szczegółowe badanie 8 postępowań przetargowych⁵⁶ oraz 10 rokowań⁵⁷, wykazało, że były one przeprowadzane zgodnie z przepisami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie przetargów i rokowań*, tj.:

- ogłoszenie (zaproszenie) 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*⁵⁸ i *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na pod-*

⁵⁴ Z dnia 30 listopada 2007 r. Dalej: *Regulamin*.

⁵⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2064. Dalej: *rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań*.

⁵⁶ Trzy przetargi zostały nierozstrzygnięte.

⁵⁷ Wybranych pod względem wielkości kosztów kwalifikowanych.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1010, ze zm. Dalej: *ustawa o SSE*.

stawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych⁵⁹,

- Spółka zweryfikowała spełnienie przez inwestycję objętą ofertą co najmniej jednego z kryterium określonego w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju SSE* (w przypadku gruntów publicznych włączonych do Strefy po 1 stycznia 2009 r.),
- objętą ofertą zamierzenia co do przedsięwzięć gospodarczych, które miały zostać podjęte na terenie SSE 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*.

Zarządzający publikował rozstrzygnięcia przetargów/rokowań na stronie internetowej pod adresem www.sse.slupsk.pl w zakładce przetargi/rokowania. W przypadku strefowych postępowań przetargowych praktycznie jeden oferent przypadał na jedną nieruchomość. Przedsiębiorca w trakcie posiedzenia komisji przetargowej/rokowań otrzymywał wiadomość, czy oferta jest kompletna oraz czy oferent spełniał wszystkie warunki przetargu łącznego/rokowań. Jeżeli komisja nie widziała żadnych przeciwwskazań ustalane były warunki wydania zezwolenia. Zwieńczeniem postępowania było zarządzenie Zarządu w sprawie zatwierdzenia wyników przetargu/rokowań. Po wydaniu zezwolenia, Zarządzający przysyłał kopię zezwolenia wraz z informacją o przedsiębiorcy do ministra właściwego do spraw gospodarki.

Spółka zbywając nieruchomości dysponowała operatami szacunkowymi w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*⁶⁰. Ceny sprzedaży nieruchomości ustalane były każdorazowo powyżej ceny wynikającej z wyceny (za wyjątkiem nieruchomości niezabudowanej położonej w Lęborku, cena z wyceny – 439,2 tys. zł, cena sprzedaży – 435 tys. zł)⁶¹.

(Dowód: akta kontroli str. 23-25, 87- 94, 97-99, 547-620)

Udzielanie, cofanie i wygaszanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej

Udzielanie, w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki, zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy zostało powierzone Spółce *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSSE oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*⁶².

W latach 2015–2017 Agencja udzieliła 27 przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy (w 2015 r. - 8, w 2016 r. – 10 i w 2017 r. - 9).

Spośród 27 przedsiębiorców, siedmiu przedsiębiorców ubiegało się o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy na gruntach włączonych do

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 465, ze zm. Dalej: rozporządzenie RM w sprawie pomocy publicznej.

⁶⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

⁶¹ Gmina obniżyła wartość nieruchomości z uwagi na ogłoszenie 3 przetargu, co było zgodne z art. 39 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁶² Dz. U. Nr 112 poz. 929. Dalej: rozporządzenie MG z dnia 2 lipca 2009 r.

SSSE po 2009 r. (tj. w okresie obowiązywania *Koncepcji rozwoju SSE*). Spełniali oni w sześciu przypadkach kryterium dotyczące prowadzenia działalności w branży priorytetowej ze względu na rozwój województwa (dotyczyło to branży logistycznej i przetwórstwa spożywczego dla województwa pomorskiego oraz budownictwa i przetwórstwa spożywczego dla województwa zachodniopomorskiego), a w jednym przypadku kryterium stopy bezrobocia. Pozostali przedsiębiorcy, którzy otrzymali zezwolenie na działalność w Strefie, nabyli grunt włączony do SSSE przed 2009 r. Prowadzili oni działalność w następujących branżach: usługi przechowywania i magazynowania towarów, stolarka okienna i drzewiowa, branża metalowa, tekstylna, motoryzacyjna, recykling oraz produkcja szkła oraz lin i wyrobów sieciowych.

Żaden z przedsiębiorców (27), którzy otrzymali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy nie prowadził inwestycji w sektorach priorytetowych⁶³, o których mowa w *Koncepcji rozwoju SSSE*.

W latach 2015–2017 minister właściwy do spraw gospodarki cofnął zezwolenie pięciu przedsiębiorcom, a w przypadku trzech przedsiębiorców stwierdził wygaśnięcie zezwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 20-22, 28-49, 96.)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Spółka, wywiązując się z obowiązku sprawozdawczego wobec ministra do spraw gospodarki, wynikającego z § 3 *rozporządzenia MG z dnia 2 lipca 2009 r.*, przedstawiała nieprawdziwe dane w sprawozdaniach za 2017 r., dotyczące działalności prowadzonej przez przedsiębiorców na terenie Strefy.
 - a) Informując o wielkości nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców według stanu na koniec 2017 r. Spółka wykazała przedsiębiorcę, którego ważność zezwolenia upływała 14 listopada 2017 r. i który od tej daty nie prowadził już żadnej działalności gospodarczej na terenie Strefy. W konsekwencji zawyżyło to wielkość poniesionych nakładów inwestycyjnych realizowanych przez przedsiębiorców działających w Strefie o kwotę 6 283,8 tys. zł. Zdaniem NIK, od dnia, w którym przedmiotowe zezwolenie wygasło, Spółka powinna przestać wykazywać tego przedsiębiorcę w składanych ministrowi kwartalnych informacjach. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Spółki⁶⁴, że wskazanie przedsiębiorcy w sprawozdaniach spowodowane jest ujęciem statystycznym funkcjonowania SSSE, dane dotyczące zrealizowanych nakładów inwestycyjnych bowiem, wykazywane są wyłącznie dla podmiotów posiadających ważne zezwolenie na koniec danego okresu sprawozdawczego.
 - b) W kwartalnych sprawozdaniach za 2017 r. w punkcie dotyczącym zatrudnienia Spółka nie wykazała dwóch przedsiębiorców (posiadających ważne zezwolenia nr 82 i 87), tym samym zaniżyła liczbę zatrudnionych o 67 osób⁶⁵. Liczba zatrudnianych przez tych przedsiębiorców pracowników została natomiast uwzględniana w zestawieniu realizacji inwestycji stanowiącym załącznik do sprawozdania. Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁶⁶, dane te zostały omyłkowo po-

⁶³ Sektory: motoryzacyjny, lotniczy, elektroniczny, maszynowy, biotechnologii, chemii małotonażowej, w działalności badawczo –rozwojowej, sektorze nowoczesnych usług, przemyśle produkującym urządzenia do produkcji paliw i energii ze źródeł odnawialnych.

⁶⁴ Pismo z dnia 23 lipca 2018 r.

⁶⁵ Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

⁶⁶ Patrz przypis nr 64.

minięte w sprawozdaniach opisowych w pliku word, a ujęte w zestawieniach realizacji inwestycji w pliku excel.

- c) W sprawozdaniach za III i IV kwartał 2017 r. Spółka wykazywała stan zatrudnienia (łącznie 199 pracowników) u przedsiębiorców, którzy postawieni zostali w stan upadłości, zaprzestali prowadzenia działalności i nie zatrudniali pracowników na koniec wymienionych kwartałów 2017 r.⁶⁷ W ocenie NIK, wyjaśnienia Spółki⁶⁸ iż wykazywała w sprawozdaniach liczbę zatrudnionych u tych przedsiębiorców pracowników, ponieważ oczekiwała na rozstrzygnięcie postępowań upadłościowych, nie mają uzasadnienia. Spółka zobowiązana jest bowiem, w kierowanych do ministra właściwego do spraw gospodarki sprawozdaniach kwartalnych, przekazać informacje odzwierciedlające stan faktyczny. NIK zwraca ponadto uwagę, że Zarządzący w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach⁶⁹, poinformował, że Zarządzący po zakończeniu każdego kwartału wysyła zapytanie drogą mailową do przedsiębiorców i przedsiębiorcy w określonym terminie udzielają odpowiedzi, a pozyskane dane nanoszone są do tabeli i w przypadku nieścisłości, podlegają dalszemu wyjaśnianiu. W ocenie NIK, Zarządzący nie dopełnił tego obowiązku w przypadku tych przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str.205-214, 388-393, 778-796, 927-1107)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Działania w zakresie udzielania zezwoleń nie w pełni zapewniały realizacji dyspozycji § 2 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*.

Według tego przepisu celem przetargu i rokowań jest ustalenie przedsiębiorców, których planowane do zrealizowania na terenie Strefy przedsięwzięcia gospodarcze w największym stopniu przyczyniają się do realizacji celów określonych w *Planie rozwoju SSSE*. Tymczasem system udzielania zezwoleń nie promował przedsięwzięć gospodarczych, które zapewniałyby osiągnięcie tych celów. W żadnym z ogłoszeń zapraszającym przedsiębiorców do udziału w przetargu łącznym nie wskazano, że preferowane będą inwestycje innowacyjne, pomimo iż jednym z celów Planu rozwoju SSSE było zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym. Spośród wydanych zezwoleń w latach 2015-2017 tylko jeden przedsiębiorca realizował inwestycję o charakterze innowacyjnym. NIK zauważa, że warunki społeczno-gospodarcze w jakich działała Spółka nie sprzyjały przyciąganiu projektów innowacyjnych.

Ocena cząstkowa

Spółka przeprowadzała przetargi i rokowania w sprawie udzielenia zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSSE zgodnie z procedurami określonymi w *rozporządzeniu w sprawie przetargów i rokowań*. Nie preferowała jednak inwestycji, które w przyczyniłyby się do realizacji wszystkich celów określonych w *Planie rozwoju SSSE*. Informacje z działalności SSSE przekładane co kwartał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki zawierały dane nie odpowiadające stanowi rzeczywistości.

⁶⁷ Przedsiębiorcy (posiadający zezwolenia nr 29 i 110) zostali w sierpniu 2017 r. postawieni w stan upadłości i na koniec 2017 r. nie zatrudniali już pracowników - informacje pozyskane od syndyków masy upadłościowej.

⁶⁸ Patrz przypis nr 64.

⁶⁹ Z dnia 6 lipca 2018 r.

4. Gospodarowanie mieniem SSSE

Działania dotyczące zagospodarowania nieruchomości

Według stanu na koniec 2017 r. obszar terenów objętych Strefą, które nie były zagospodarowane⁷⁰ od co najmniej 5 lat wynosił 364,96 ha (40,1% ogólnej powierzchni Strefy i 65,48 % niezagospodarowanych terenów). Tereny te obejmowały dziewięć podstref niezagospodarowanych w 100 %⁷¹ oraz jedną podstrefę – Wieszyno, niezagospodarowaną w 95,1%. Za wyjątkiem podstrefy Debrzno⁷², wszystkie pozostałe grunty zostały włączone do Strefy w 2012 r.⁷³ Spośród gruntów włączonych w 2012 r. grunty niezagospodarowane i nieposiadające infrastruktury technicznej i komunikacyjnej⁷⁴ obejmowały obszar 282,29 ha w latach 2015-2016 oraz 253,21 ha⁷⁵ w 2017 r.

Zgodnie z obowiązującą od stycznia 2009 r. *Koncepcją rozwoju SSE* nowy teren inwestycyjny, o którego włączenie do Strefy wnosil Zarządzający, powinien spełniać m.in. warunek wyposażenia w podstawową infrastrukturę techniczną lub wiarygodne zobowiązanie do uzbrojenia terenu.

Zobowiązanie do uzbrojenia dotyczyło następujących gruntów:

1. podstrefa Karlinko (180,08 ha) – grunt stanowił jeden zwarty kompleks inwestycyjny i był wyposażony w niezbędną infrastrukturę przy przeznaczeniu terenu dla jednego inwestora, w przypadku podziału terenu (i przeznaczenie pod inwestycję dla kilku inwestorów) teren wymagał uzbrojenia;
2. podstrefa Polanów (37,01 ha) – na koniec maja 2012 r. planowano zakończenie budowy kanalizacji sanitarnej. W miarę zgłaszanych potrzeb, gmina zobowiązała się do zapewnienia inwestorom dostępu do niezbędnej infrastruktury (szacowany koszt rozbudowy 3 mln zł);
3. podstrefa Kalisz Pomorski (9,39 ha) – grunt wyposażony był w niezbędną infrastrukturę techniczną, ale w przypadku zapotrzebowania na rozbudowę, gmina zobowiązała się do jej sfinansowania;
4. podstrefa Ustka (9,15 ha) – grunt wymagał budowy kolektora kanalizacji deszczowej, sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej oraz dróg. Uzbrojenie miało zostać wykonane w latach 2012-2014 (szacowany koszt 8,6 mln zł). Inwestycja miała zostać sfinansowana ze środków budżetu miasta oraz spółki Wodociągi Ustka sp. z o.o.;
5. podstrefa Tychowo (5,04 ha) – w grudniu 2010 r. gmina podpisała umowę o dofinansowanie projektu pn. *Utworzenie podstawowej infrastruktury urbanistyczno-technicznej Tychowskiej Strefy Inwestycyjnej* w ramach Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013. Wartość projektu wyniosła ponad 1,7 mln zł. W ramach inwestycji miały powstać drogi wewnętrzne, przepompownia ścieków oraz przyłącza wodne dla poszczególnych działek. Inwestycja miała zostać zakończona do 30 czerwca 2012 r.

Gminy będące właścicielami gruntów (gminy Ustka, Karlinko, Kalisz Pomorski i Polanów) nie wywiązały się z zobowiązania do uzbrojenia terenów.

⁷⁰ Łączna wielkość gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r. wynosiła 557,34 ha tj. 61,24 %.

⁷¹ Podstrefy: Debrzno, Ustka, Darłowo, Karlinko, Kalisz Pomorski, Laski Koszalińskie, Polanów, Tychowo.

⁷² Została włączona do Strefy w 2000 r.

⁷³ W 2012 r. włączono grunty o łącznej powierzchni 432,97 ha, a wyłączono grunty o powierzchni 9,79 ha.

⁷⁴ Grunty znajdujące się na terenie podstref: Ustka, Karlinko, Kalisz Pomorski, Laski Koszalińskie i Polanów.

⁷⁵ W 2017 r. jeden z przedsiębiorców zakupił grunt o powierzchni 30 ha i sam uzbroił teren pod realizację projektu inwestycyjnego.

Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki⁷⁶, gminy wnioskując o włączenie terenu, których były właścicielem w granice Strefy składały wiarygodne zapewnienia co do uzbrojenia terenu. W praktyce gminy, które ubiegały się o wsparcie unijne, na uzbrajanie terenów, brały udział w konkursach, które nie zawsze kończyły się przyznaniem wsparcia. W perspektywie finansowej 2014-2020 zmieniły się zasady wsparcia na uzbrajanie terenów, dotyczyły one przyjęcia przez samorzady zobowiązań w zakresie terminu, stopnia zagospodarowania oraz liczby inwestorów, którzy dokonają realizacji inwestycji na tym obszarze. Przykładowo gmina Tychowo wystąpiła o przedłużenie terminu na osiągnięcie wskaźników rezultatu, z kolei gmina Ustka zrezygnowała z dotacji z uwagi na to, że miasto stało się uzdrowiskiem i tylko określony charakter inwestycji mógł być realizowany na jej terenach.

Ponadto jak wynika z wyjaśnień Spółki⁷⁷, stopień zagospodarowania terenów objętych statusem SSSE był ściśle związany z atrakcyjnością oferty. Rolą Spółki, w przypadkach, kiedy Zarządzający nie był właścicielem terenu, ani nie otrzymywał żadnych przychodów ze sprzedaży tych terenów, sprowadzała się wyłącznie do wykazywania potrzeby uzbrojenia oraz świadczenia usług informacyjnych na temat możliwości pozyskania dofinansowania ze środków unijnych, czy innych krajowych programów. Miały również miejsce przypadki, że po weryfikacji wniosku i ukazaniu się rozporządzenia zmieniającego granice Słupskiej SSE (co trwało około jednego roku) okazywało się, że inwestorzy zmienili swoje plany inwestycyjne, a gmina finansowała inne zadania i uzbrojenie terenu Strefy nie było już dla niej priorytetem. Wielokrotnie samorzady prosiły aby utrzymać Strefę na ich terenie, widząc przyszłościowy potencjał na rozwój gospodarczy gminy/miasta.

Spółka nie inicjowała przetargów obejmujących tereny podstref niezagospodarowanych ze względu na brak zainteresowania ze strony potencjalnych przedsiębiorców (brak przesłanki do ponoszenia kosztów przez Zarządzającego).

(Dowód: akta kontroli str. 13-19, 26, 87-89, 125, 205, 430, 434-442)

Inwestycje w infrastrukturę na terenie SSSE zrealizowane w latach 2015-2017

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁷⁸, w okresie 2015-2017 Agencja nie realizowała przedsięwzięć w infrastrukturę SSSE. Doradzała natomiast (przy projektowaniu) jaką infrastrukturę powinna zrealizować gmina oraz opiniowała miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Agencja prowadziła również prace związane z budową, rozbudową oraz utrzymaniem infrastruktury technicznej na terenach, których była właścicielem⁷⁹. W latach 2015-2017 Spółka poniosła nakłady na budowę infrastruktury w łącznej kwocie 1 980,4 tys. zł, w tym m.in. 1 561,6 tys. zł na instalację fotowoltaiczną w SIT, 257,3 tys. zł na pracownię Odnawialnych Źródeł Energii w SIT oraz 57,4 tys. zł na budowę drogi oraz koncepcję bazy transportowej w podstrefie Redzikowo.

(dowód: akta kontroli str.75, 127, 128,430-433)

System opłat za zarządzanie SSSE

Zgodnie z § 9 *Regulaminu Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Regulamin SSSE)*, zatwierdzonym w dniu 15 stycznia 2010 r. przez Ministra Gospodarki przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie SSSE zobowiązani byli uczestniczyć w kosztach związanych z administrowaniem Strefą.

⁷⁶ Pismo z dnia 24 lipca 2018 r.

⁷⁷ Pisma z dnia 13 czerwca oraz z dnia 16 lipca 2018 r.

⁷⁸ Pismo z dnia 10 lipca 2018 r.

⁷⁹ Spółka jest właścicielem niezagospodarowanych terenów na terenie SSSE jedynie w podstrefie „Redzikowo” o powierzchni 30,47 ha na koniec 2017 r.

Zasady partycypacji w kosztach, określał Zarządzający, uwzględniając wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaj prowadzonej działalności, wielkości zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego. Koszty związane z administrowaniem Strefą obejmowały (§ 10 *Regulaminu SSSE*):

- a) prowadzenie obsługi administracyjnej, strony internetowej www.sse.slupsk.pl, tworzenie bazy danych,
- b) przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zawartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie,
- c) promocje 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 technicznym,
- e) inne czynności wynikające z ogólnej obsługi administracyjnej Strefy.

W 2015 r. obowiązywała wszystkich przedsiębiorców miesięczna opłata za zarządzanie i administrowanie strefą w wysokości 0,15 zł za 1 m² nieruchomości (data naliczania opłaty była ustalana z przedsiębiorcą - z reguły od uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu).

W dniu 18 lipca 2016 r. weszło w życie *Zarządzenie Zarządu Spółki*⁸⁰ w sprawie *ustalenia zasad pobierania opłaty za zarządzanie i administrowanie SSSE (Zarządzenie)*. Stawka opłaty została ustalona na 0,15 zł netto za 1 m² powierzchni działki, a termin naliczania opłaty został określony od dnia uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości. W przypadku jednorazowego zakupu przez inwestora nieruchomości nie mniejszej niż 5 ha dopuszczono ustalenie innego okresu obowiązywania opłaty. Każdorazowo decydować miała Komisja Przetargowa, która weryfikowała projekt inwestycyjny i określała okres naliczania opłaty. Powyższe ustalenia nie dotyczyły przedsiębiorców, z którymi Agencja ustaliła wysokość i zasady płatności za zarządzanie i administrowanie Strefą przed wejściem w życie *Zarządzenia*.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁸¹ stawka za miesięczną opłatę za zarządzanie i administrowanie strefą w wysokości 0,15 zł netto za 1 m² nieruchomości została skalkulowana na podstawie analiz Zarządzającego (wysokość opłat w innych strefach ekonomicznych) oraz kosztów jakie ponosił Zarządzający w związku z zarządzaniem i administrowaniem Strefą (m.in. koszty funkcjonowania Działu Zarządzania Strefą, Zespołu Promocji i Pozyskiwania Inwestorów i działań z nimi związanych oraz koszty administracyjne).

W latach 2015-2017 Spółka osiągnęła przychody z tytułu opłat za zarządzanie i administrowanie Strefą w łącznej wysokości: 4 379,7 tys. zł. W tym samym okresie koszty poniesione z tego tytułu wyniosły łącznie 4 113,6 tys. zł, co oznacza, że wskaźnik (przychody/koszty) ukształtował się na poziomie 106,5%.

Szczegółowe badanie dziesięciu umów o administrowanie (zawartych z przedsiębiorcami na podstawie prowadzonych przez Spółkę przetargów i rokowań uprzednio wybranych do szczegółowego badania) wykazało, że określony w umowach zakres czynności, za które przedsiębiorcy ponosili opłaty obejmował:

⁸⁰ Nr 1/18/07/2016/ML

⁸¹ Pismo z dnia 16 lipca 2018 r.

- a) informowanie przedsiębiorcy o aktualnych regulacjach prawnych oraz zmianach przepisów prawnych dotyczących funkcjonowania Słupskiej SSE, m.in. poprzez publikację informacji na stronie internetowej www.sse.slupsk.pl;
- b) prowadzenie ewidencji przedsiębiorców działających na terenie Strefy,
- c) prowadzenie obsługi informacyjnej i opieki poinwestycyjnej, w tym przekazywanie na prośbę przedsiębiorcy informacji potrzebnych do należytego realizowania warunków określonych w wydanym dla niego zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie,
- d) monitorowanie przedsiębiorców w zakresie zgodności warunków prowadzonej przez nich działalności gospodarczej z udzielonymi zezwoleniami;
- e) promocję przedsiębiorcy działającego w SSSE, w przygotowywanych przez Agencję publikacjach i materiałach promocyjnych oraz na stronach internetowych Agencji,
- f) wykonywanie innych czynności wynikających z potrzeb ogólnej administracji SSE oraz utrzymaniem infrastruktury, należącej do Zarządzającego Strefą, w należytym stanie technicznym oraz udostępnianie jej w razie potrzeby przedsiębiorcom,
- g) udostępnianie na prośbę przedsiębiorcy, listy podmiotów działających w Strefie,
- h) organizowanie szkoleń i konferencji dla przedsiębiorców (m.in. z zakresu pomocy publicznej i zasad funkcjonowania na terenie SSE),
- i) wykonywanie innych czynności związanych z zarządzaniem terenami Strefy, wynikających z bieżących potrzeb przedsiębiorców.

Wysokość pobieranych opłat była zgodna z ustaloną w umowach. W badanej próbie nie stwierdzono udzielenia przedsiębiorcom ulg jak i zawieszania pobierania opłat z tytułu świadczenia usług zarządzania terenami Strefy.

W uzasadnionych przypadkach Zarządzający dopuszczał zwolnienie, umorzenie, lub odroczenie opłaty⁸². W latach 2015–2017 zaistniały trzy przypadki umorzenia opłaty: dwóch przedsiębiorców znajdowało się w trudnej sytuacji ekonomicznej a jeden złożył wniosek do Ministerstwa o wygaszenie zezwolenia.

Odpisy aktualizacyjne⁸³ wartość należności z tytułu dostaw i usług na dzień 31 grudnia 2017 r. wynosiły 205,4 tys. zł. Z podmiotami, na które utworzone zostały odpisy toczyły się postępowania sądowe/egzekucyjne, w tym dwa postępowania upadłościowe. W porównaniu do lat 2015-2016 wartość odpisów aktualizacyjnych wzrosła odpowiednio o: 62,4 tys. zł i 38 tys. zł.

Z analizy sprawozdania finansowego Spółki za 2017 rok wynika, że należności na koniec 2017 r. wyniosły 4 814,9 tys. zł, w tym należności krótkoterminowe z tytułu dostaw i usług – 4 040,2 tys. zł (brak należności przeterminowanych o okresie spłaty powyżej 12 miesięcy). Wysoka kwota należności na koniec 2017 r. wynika z faktu, że około 82,5% (tj. 3 970,3 tys. zł) stanowiły należności przed terminem wymagalności.

(dowód: akta kontroli str. 119, 120,128, 129, 208, 667-669, 730-759)

⁸² Na podstawie uchwały Zarządu PARR SA z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie zasad zwalniania, umarzania, odraczania lub odmowy zwolnienia z opłaty za utrzymanie ogólnej infrastruktury na terenie SSSE.

⁸³ Dokonane zgodnie z art. 35b w związku z art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).

Wyniki ekonomiczno-finansowe

Przychody netto ze sprzedaży w latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio: 2 888,3 tys. zł, 3 666,6 tys. zł i 3 587,5 tys. zł. Koszty działalności operacyjnej w omawianym okresie wyniosły odpowiednio: 5 114,4 tys. zł, 5 846,7 tys. zł i 5 833,1 tys. zł. W latach 2015–2017 Spółka ponosiła każdorazowo stratę ze sprzedaży tj. odpowiednio: 2 226 tys. zł, 2 180,1 tys. zł i 2 245,6 tys. zł.

Wypracowany w latach 2015-2017 zysk netto w wysokości odpowiednio: 520,8 tys. zł, 1 972,3 tys. zł i 761,5 tys. zł Spółka osiągnęła głównie dzięki pozostałym przychodom operacyjnym, z tytułu zysku ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych, otrzymanych dotacji, sprzedanych gruntów otrzymanych nieodpłatnie oraz przychodów otrzymanych w ramach realizowanych projektów społecznych. Przykładowo w latach 2016-2017 pozostałe przychody operacyjne wyniosły odpowiednio: 7 881,4 tys. zł i 7 773,2 tys. zł, a pozostałe koszty operacyjne: 4 043,2 tys. zł i 5 140,6 tys. zł. W 2017 r. Spółka wypracowała m.in. zysk z tytułu sprzedaży nieruchomości inwestycyjnych w kwocie 1 198,6 tys. zł i otrzymała dotację na SIT w kwocie 1 369,4 tys. zł, a w 2016 r. zysk z tytułu sprzedaży nieruchomości inwestycyjnych wyniósł 1 202,9 tys. zł, dotacja na SIT - 1 265,2 tys. zł, a przychód ze sprzedaży gruntów otrzymanych nieodpłatnie od ANR – 1 536,6 tys. zł. Największą pozycję w innych przychodach operacyjnych stanowią środki otrzymane w ramach realizowanego projektu *Aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych*, które w 2017 r. wyniosły 4 805,7 tys. zł (koszty poniesione na realizację projektu to 4 732,8 tys. zł).

Koszty według rodzaju w latach 2015–2017 uległy zwiększeniu z kwoty 5 114,4 tys. zł w 2015 r. (5 846,7 tys. zł w 2016 r.) do wysokości 5 833,1 tys. zł w 2017 r. Koszty wynagrodzeń⁸⁴ wyniosły w tym okresie odpowiednio: 1 793 tys. zł, 2 132,9 tys. zł i 2 327,2 tys. zł, w tym koszty wynagrodzenia Zarządu Spółki: 259,5 tys. zł, 268,4 tys. zł i 377,2 tys. zł. Średnioroczne zatrudnienie w osobach⁸⁵ wyniosło w 2015 i 2017 r. 24 osoby, a w 2016 r. – 26 osób. Średnioroczne miesięczne wynagrodzenie na jednego pracownika wyniosło w latach 2015–2017 odpowiednio: 4 399 zł, 5 043 zł, i 5 218 zł. Wskaźnik bieżącej płynności spadł z poziomu 50,2 w 2015 r. do wysokości 17,0 w 2017 r. (34,3 w 2016 r.). Wskaźnik kosztów administracyjnych obniżył się z poziomu 177,1 % w 2015 r. do wysokości 162,6 % w 2017 r. (159,4 % w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 50-53, 149-182, 670-770)

Wydatki na promocję i reklamę

Wydatki na reklamę i promocję w latach 2015-2017 wyniosły łącznie 235,5 tys. zł i kształtowały się w poszczególnych latach następująco: 73,8 tys. zł, 49,5 tys. zł i 112,2 tys. zł. Wydatki te obejmowały w szczególności: dzierżawę powierzchni reklamowej (łącznie 60,6 tys. zł), materiały promocyjne (46,2 tys. zł), udział w projektach/działaniach wspólnych (37,7 tys. zł), reklamę prasową (34,9 tys. zł) oraz tablice i reklamy wielkopowierzchniowe (19,7 tys. zł). Wydatki dotyczące reklamy promocji Spółki były ujęte w planach finansowo-rzeczowych.

Efektom podjętych działań promocyjnych w latach 2015-2017 było pozyskanie 27 nowych projektów inwestycyjnych do Słupskiej SSE, co wiązało się ze sprzedażą dla inwestorów nieruchomości gruntowych zlokalizowanych w Strefie. Inwestorzy zadeklarowali poniesienie nakładów inwestycyjnych w łącznej wysokości 234 808 tys. zł, utworzenie 307 nowych miejsc pracy oraz utrzymanie 1 116 miejsc pracy.

⁸⁴ Bez wynagrodzeń otrzymanych w ramach realizowanych projektów społecznych (ujęte są w innych kosztach operacyjnych).

⁸⁵ Bez uwzględnienia osób zatrudnionych przy realizowanych projektach społecznych.

Jak wynika z wyjaśnień⁸⁶ Spółki wydatki promocyjne, w tym reklama w prasie i w Internecie była także związana z realizacją szkoleń, warsztatów, seminariów biznesowych, konferencji dla przedsiębiorców i potencjalnych inwestorów oraz partnerów dot. m.in.: aspektów prawnych i podatkowych prowadzenia działalności gospodarczej w Strefie, warunków i zasad inwestowania w Strefie, prawa pracy, możliwości pozyskania funduszy UE i z innych źródeł zewnętrznych, eksportu, działalności inwestycyjnej, zatrudniania cudzoziemców. W latach 2015-2017 Agencja zorganizowała lub współorganizowała 26 takich spotkań na środkowym Pomorzu. W spotkaniach wzięło udział łącznie przeszło 1 000 osób (reprezentanci głównie: przedsiębiorców Słupskiej SSE, potencjalnych inwestorów i samorządów oraz instytucji otoczenia biznesu).

Szczegółowemu badaniu poddano wydatki o największej wartości zamówienia z każdego roku objętego kontrolą, o łącznej wartości 59,7 tys. zł tj.:

- wydatek promocyjny związany z udziałem Agencji jako partnera w projekcie „System promocji i informacji gospodarczej dla województwa pomorskiego” realizowany przez ARP SA z Gdańska. Wartość udziału Spółki w projekcie wyniosła 30 tys. zł.
- wydatek na kwotę 13 tys. zł związany z promocją działalności Spółki na meczach koszykówki męskiej drużyny Energa Czarni Słupsk.
- zakup materiałów promocyjno-reklamowych niezbędnych do organizowanych spotkań, szkoleń, seminariów itp. w kwocie 16,7 tys. zł.

Wydatków tych dokonano na podstawie wewnętrznych regulacji Spółki w tym m.in. *Regulaminu PARR*⁸⁷ wyboru wykonawców i dokonywania zakupów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy prawo zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 129-131, 151-154, 183-185)

Korekty nałożone na Spółkę w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE.

W dniu 20 października 2016 r. Zarząd Województwa Pomorskiego wydał cztery decyzje o zwrocie⁸⁸ środków przyznanych Agencji w ramach realizowanych umów o dofinansowanie następujących projektów:

- „Budowa i wyposażenie Słupskiego Inkubatora Technologicznego” – decyzja nr 21/2016 na kwotę 12,5 tys. zł;
- „INWESTUJ w POMORSKIE – promocja atrakcyjności inwestycyjnej regionu województwa pomorskiego w krajach skandynawskich wraz z doradztwem dotyczącym obsługi potencjalnych inwestorów” - decyzja nr 22/2016 na kwotę 23,9 tys. zł;
- „INWESTUJ w POMORSKIE – II promocja atrakcyjności inwestycyjnej regionu województwa pomorskiego w krajach skandynawskich i Niemczech” - decyzja nr 23/2016 na kwotę 4,5 tys. zł;
- „Promocja gospodarcza województwa pomorskiego na terenie Azji południowo – wschodniej” - decyzja nr 24/2016 na kwotę 2,4 tys. zł,

w związku z naruszeniem przez Agencję art. 3 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸⁹ poprzez niezastosowanie przepisów ustawy, do której jako beneficjent środków była zobowiązana, a w przypadku umów zawar-

⁸⁶ Z dnia 4 lipca 2018 r.

⁸⁷ Z dnia 28 lipca 2016 r.

⁸⁸ Wszystkie sprawy znajdują się na etapie skargi do NSA.

⁸⁹ Dz. U. z 2007 r. Nr 233 poz. 1655 ze zm.

tych zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy nie zachowanie procedur gwarantujących konkurencyjność i przejrzystość postępowania.

Środki ze wszystkich decyzji w łącznej kwocie 43,3 tys. zł (wraz z odsetkami w wysokości 12,8 tys. zł) zostały przez Agencję zwrócone w dniu 31 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 100-117)

Ustalone
Nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w obszarze gospodarowania mieniem SSSE stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spółka nie podjęła działań w celu wyłączenia z obszaru Strefy gruntów, które pozostawały w dłuższym okresie w 100% niezagospodarowane, pomimo wytycznych w tym zakresie zawartych w *Koncepcji Rozwoju SSE*. Zgodnie z *Koncepcją* Zarządzający do końca pierwszego kwartału 2009 r. miał wykonać audyt wszystkich gruntów włączonych do Strefy, które nie znalazły inwestora i określić plany wobec takich terenów. Z wniosków zawartych w wykonanym przez Spółkę audycie⁹⁰ wynikało, że Zarządzający nie widział potrzeby wyłączenia jakichkolwiek gruntów niezagospodarowanych z obszaru SSSE, w tym także podstrefy Debrzno, (9,87 ha) która od 15 lat pozostawała niezagospodarowana. W ocenie NIK w przeprowadzonym audycie nie wskazano argumentów uzasadniających utrzymanie tego terenu w Strefie. Wykonany audyt praktycznie sprowadzał się do paru ogólnikowych zdań, typu: „teren jest bardzo dobrze skomunikowany”, „posiada dostęp do pracowników z Chojnic, Człuchowa, Debrzna oraz Szczecinka” „posiada dostęp do podstawowej infrastruktury technicznej”. Nie wynikały z niego natomiast przyczyny braku zagospodarowania tego terenu, działania podejmowano w zakresie jego zagospodarowania, jakie również plany Spółki wobec tego terenu. W ocenie NIK niedokonanie przedmiotowego wyłączenia budzi tym bardziej wątpliwości w kontekście złożonych przez Spółkę wyjaśnień⁹¹, iż nie inicjowała w latach następnych przetargów tego terenu w związku z brakiem zainteresowania potencjalnych przedsiębiorców oraz informacji, że barierą inwestycyjną dla tej podstrefy jest w dalszym ciągu brak infrastruktury technicznej.
2. Spółka nie monitorowała wywiązywania się gmin z zobowiązania do uzbrojenia gruntów, które w 2012 r. zostały włączone do Strefy, a w przypadku braku realizacji inwestycji przez podmioty publiczne nie podejmowała działań związanych z wyłączeniem danego obszaru ze Strefy. Jedynie w przypadku miasta Ustka można mówić o uzasadnionej przyczynie braku uzbrojenia gruntów w związku ze zmianą planów rozwoju miasta ze względu na ustawę dotyczącą miejscowości uzdrowiskowych⁹².

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁹³ działalność Zarządzającego sprowadzała się jedynie do przeprowadzania wizji lokalnych tych terenów, dokonania ich inwentaryzacji oraz świadczenia usług doradczych w zakresie możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Ponieważ zobowiązania składane przez gminy w zakresie uzbrojenia gruntów, na etapie wniosku o włączenie gruntów do Strefy nie były warunkowe, tzn. realiza-

⁹⁰ Audyt gruntów włączonych do SSSE z dnia 19 stycznia 2009 r.

⁹¹ Pismo z dnia 13 czerwca 2018 r.

⁹² Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. zmianie ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 73 poz. 390) wprowadziła szereg ograniczeń m.in. w zakresie budowy zakładów przemysłowych i obiektów handlowych.

⁹³ Wyjaśnienia z dnia 25 lipca 2018 r.

cja ich nie była tylko uzależniona od pozyskania wsparcia unijnego, przykładowo z uzasadnienia do *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie słupskiej strefy ekonomicznej*⁹⁴ w punkcie dotyczącym włączonej podstrefy Polanów zapisano, że w przypadku nieuzyskania wsparcia całość kosztów poniesie gmina, Zarządzający, zdaniem NIK, miał podstawę do egzekwowania realizacji przez gminę zobowiązania do uzbrojenia terenu. W przypadku braku działań ze strony JST Agencja mogła podjąć działania związane z wyłączeniem danych gruntów z granic Strefy.

3. Wskazany w umowach o administrowanie zakres usług objętych pobieraną od przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Strefy opłatą administracyjną był odmienny (szerszy) niż przyjęty w uchwalonym w dniu 15 stycznia 2010 r. *Regulaminie SSSE*.

We wszystkich dziesięciu skontrolowanych umowach o administrowanie wskazano rodzaje kosztów, które nie zostały uwzględnione w *Regulaminie SSE*. Koszty te dotyczyły monitorowania przedsiębiorców w zakresie zgodności warunków prowadzonej przez nich działalności gospodarczej z udzielonymi zezwoleniami, udostępniania na prośbę przedsiębiorcy, listy podmiotów działających w Strefie oraz organizowania szkoleń i konferencji dla przedsiębiorców.

Izba wskazuje, że zgodnie z art. 10 ust. 1 *ustawy o SSE* Zarządzający zobowiązany jest do wykonywania zarządu Strefą (a więc również pobierania opłat za administrowanie Strefą) w sposób określony w regulaminie strefy, zatwierdzonym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Zatem wszelkie odmienne regulacje wewnętrzne, w tym zapisy umów o administrowanie powinny być dostosowane do postanowień tego regulaminu.

(dowód: akta kontroli str. 87-99)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Środki pozyskiwane przez Agencję ze źródeł zewnętrznych powinny być przeznaczane na finansowanie działań określonych w *Planie rozwoju SSSE* (pkt 5).

Agencja w okresie objętym kontrolą podejmowała działania związane z pozyskaniem środków ze źródeł zewnętrznych, w tym z funduszy unijnych, jednak dochody uzyskane z tej działalności nie były przeznaczane na finansowanie działań określonych w *Planie Rozwoju* np. na współfinansowanie przedsięwzięć w infrastrukturę SSSE, na gruntach, których Agencja nie była właścicielem. Wydaje się zasadnym, aby podejmując aktywność w obszarach niezwiązanych z zarządzaniem Strefą, Spółka miała na względzie fakt, że podstawowym celem, do którego realizacji została powołana jest prowadzenie działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie Strefy (*art. 8 ust. 1 ustawy o SSE*).

Ocena cząstkowa

W ramach gospodarowania mieniem SSSE Spółka prowadziła działania promocyjne oraz informacyjne w celu przyciągnięcia inwestorów do Strefy, były to jednak, w ocenie NIK, działania niewystarczające. W szczególności Spółka w niewielkim stopniu angażowała środki finansowe w inwestycje infrastrukturalne na obszarach należących do Strefy. Nie prowadziła też skutecznych działań w celu monitorowania wywiązywania się gmin z zobowiązania do uzbrojenia gruntów, a w przypadku długotrwałego ich niezagospodarowania nie podejmowała działań w celu wyłączenia terenów z granic Strefy.

⁹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 360.

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

Opis stanu faktycznego

W spółce kwalifikowanie dochodów w latach 2015–2017 stanowiących podstawę do zwolnienia od podatku dochodowego odbywało się na podstawie:

- *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁹⁵. Zgodnie z § 2 *rozporządzenia* zwalnia się od podatku dochodowego od osób prawnych dochody Zarządzającego Strefą w części wydatkowanej w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele rozwoju Strefy, w tym na nabycie przez zarządzającego nieruchomości lub innych rzeczy służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Strefy oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na terenie Strefy.
- otrzymanych w latach 2013–2016 trzech interpretacji indywidualnych Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy, w tym interpretacji nr ITPB3/423-145/13/AW z dnia 4 czerwca 2013 r., której konkluzja stanowiła, że koszt nabycia nieruchomości, mimo, że nabycie to sfinansowane zostało dochodem zwolnionym od podatku, nie podlega wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów, o ile do zbycia nieruchomości nie doszło w tym samym roku, w którym nastąpiło jego nabycie.

W latach 2015–2017 Spółka wykazała podstawę do opodatkowania w kwocie 0 zł. Od ustalonego w tych latach dochodu do opodatkowania Spółka odejmowała każdorazowo wydatki poniesione na nabycie nieruchomości i wykazywała je jako dochód wolny od podatku. I tak: w 2015 r. dochód wolny od podatku wyniósł 960,7 tys. zł, a w 2016 i w 2017 r. odpowiednio: 2 052,6 tys. zł i 850,4 tys. zł. W 2016 r. Spółka nabyła dwie nieruchomości, w tym od prywatnego przedsiębiorcy za kwotę 697 tys. zł i od gminy Słupsk za kwotę 3 267,4 tys. zł. W 2018 r. Spółka zakupiła grunt od gminy Wałcz za kwotę 2 056,7 tys. zł. Jednocześnie w 2017 r. Spółka sprzedała przedsiębiorcy, który uzyskał zezwolenie na działalność w Strefie grunty (zakupione w 2016 r. od gminy Słupsk) i koszt tego zakupu uwzględniła w kosztach uzyskania przychodów w 2017 r. w wysokości 3 267,4 tys. zł. (a od dochodu odliczono w latach 2015 i 2016 łącznie 2 316,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 186-202)

Uwagi dotyczące badanego obszaru

Kwestia dotycząca podatku dochodowego od osób prawnych w zakresie zwolnienia dochodów Zarządzającego Strefą była przedmiotem rozstrzygnięcia przez Naczelnego Sądu Administracyjnego. W swych orzeczeniach z dnia 9 marca 2017 r. (sygn. akt II FSK 360/15) oraz z dnia 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt 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 z art. 7 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*⁹⁶, co do zasady, przedmiotem opodatkowania jest dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania. Dopiero tak ustalony dochód może być

⁹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 712. Dalej *rozporządzenie RM z 2008 r.*

⁹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm. Dalej: *u.p.d.o.p.*

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 wydatek stanowi koszt uzyskania przychodu to zmniejsza wysokość dochodu podlegającego opodatkowaniu. Równocześnie wydatek ten nie może być traktowany dla celów podatkowych jako wydatkowanie dochodu i wpływać na wysokość zwolnienia podatkowego. W ocenie NSA, § 2 rozporządzenia RM z 2008 r. nie daje podstaw do dwukrotnego ujęcia tych samych wydatków przy obliczaniu podstawy opodatkowania.

W ocenie NIK, kluczowa dla przedmiotowego rozstrzygnięcia jest zasada określona w art. 15 ust. 1 *u.p.d.o.p.*, sprowadzająca 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, rządzącymi podatkiem dochodowym od osób prawnych (wyrażonymi w art. 7 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 16 i art. 17 ust. 1 pkt 34 *u.p.d.o.p.*), których zastosowanie nie zostało wyłączone ani w *ustawie o SSE* ani *rozporządzeniami RM z 2008 r.*

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK postępowanie Spółki było zgodne z otrzymaną indywidualną interpretacją Dyrektora Izby Skarbowej z dnia 3 czerwca 2013 r. W latach 2015 i 2016 Spółka wyliczyła dochód do opodatkowania uwzględniając przychody oraz koszty uzyskania przychodów danego roku podatkowego, a następnie pomniejszyła prawidłowo dochód do opodatkowania o kwotę 2 316,6 tys. zł z tytułu nabycia nieruchomości służącej do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Strefy. Spółka ujęła koszt zakupu nieruchomości w kosztach uzyskania przychodów dopiero w 2017 r., tj. w roku sprzedaży nieruchomości, co oznacza, że nie mamy do czynienia z podwójnym obniżeniem dochodu w 2017 r., poprzez zaliczenie wydatków poniesionych na zakup nieruchomości w koszty uzyskania przychodów i po raz drugi, poprzez pomniejszenie dochodu przed opodatkowaniem. Niemniej jednak było ono nieprawidłowe w świetle przytoczonych powyżej rozstrzygnięć NSA z 9 marca i 14 grudnia 2017 r. Biorąc pod uwagę fakt, że w dokonując stosownych odliczeń od dochodu do opodatkowania w latach 2015 i 2016, Spółka nie mogła dysponować powyższymi orzeczeniami Sądu, w ocenie NIK, zasadnym wydaje się ponowne wystąpienie Spółki do Dyrektora Izby Skarbowej o udzielenie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w zakresie prawidłowego postępowania w kwestii zwolnienia dochodów zarządzającego Strefą.

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 rozporządzenia MG z dnia 2 lipca 2009 r. Spółce powierzono kontrolę realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy. Procedura przeprowadzania kontroli opisana została w wewnętrznym dokumencie Spółki – *Procedura Zarządzania SSSE*⁹⁷.

Zgodnie z pkt 4.8 *Procedury Zarządzającej* był zobowiązany do przeprowadzenia bieżącej kontroli przedsiębiorcy zgodnie z harmonogramem kontroli. Na tej podsta-

⁹⁷ Przyjętym przez Zarząd Spółki w dniu 4 stycznia 2010 r.

wie był przygotowywany plan kontroli realizowany następnie przez Spółkę. Liczba kontroli w danym roku wynikała bezpośrednio z warunków zawartych w poszczególnych zezwoleniach. Warunek poniesienia nakładów inwestycyjnych, warunek dotyczący zatrudnienia oraz warunek zakończenia inwestycji kontrolowany był po upływie terminu określonego w zezwoleniu. Kontrole prowadzone były do czasu spełnienia wszystkich warunków określonych w zezwoleniu.

W latach 2015-2017 Spółka przeprowadziła łącznie 56 kontroli, w tym odpowiednio: w 2015 r. – 14, w 2016 r. i w 2017 r. po 12. W wyniku kontroli stwierdzono niedotrzymanie warunków zezwolenia przez 10 przedsiębiorców.

Na podstawie przekazanego protokołu z kontroli, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości, minister właściwy do spraw gospodarki wszczął postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia. W latach 2015–2017 Minister cofnął zezwolenie pięciu przedsiębiorcom, w pięciu przypadkach zmienił⁹⁸ zezwolenie.

Szczegółowe badanie po jednej kontroli z każdego kwartału w latach 2015-2017 wybranych, biorąc pod uwagę najwyższą kwotę wydatków kwalifikowanych określonych w zezwoleniu (łącznie 10 protokołów kontroli⁹⁹) wykazało, że kontrole prowadzone w zakresie utworzenia nowych miejsc pracy, a następnie utrzymania poziomu zatrudnienia były udokumentowane wyłącznie oświadczeniami pracodawcy.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki¹⁰⁰ w trakcie prowadzonej kontroli warunków zatrudnienia przedsiębiorca przedkłada oświadczenie, statystykę zatrudnienia (wewnątrz dokumenty), listy obecności oraz umowy o pracę z pracownikami.

Badanie kontroli prowadzonych w zakresie potwierdzenia poniesienia na terenie Strefy wydatków inwestycyjnych oraz zakończenia inwestycji w terminie określonym w zezwoleniu wykazało, że Spółka prawidłowo weryfikowała spełnienie tych warunków. Wydatki inwestycyjne kontrolowane były w oparciu o dokumenty źródłowe (oryginalne dowody księgowo: faktury i inne dokumenty). Przedsiębiorca przedstawiał zestawienie wszystkich dokumentów potwierdzających poniesienie kwalifikowanych wydatków inwestycyjnych, które zawierało: spis wszystkich faktur dot. wydatków inwestycyjnych, opis merytoryczny każdej faktury wraz z podaniem kwoty netto oraz datą zapłaty. Z kopii faktur załączonych do protokołu wynikało, że wystawione były one po dniu wydania zezwolenia, a w przypadku zakupu wyposażenia i maszyn były one także weryfikowane w trakcie wizji lokalnej inwestycji.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki¹⁰¹ w przypadku kontroli warunków zezwolenia przedsiębiorcy posiadającego więcej niż jedno zezwolenie, w trakcie kontroli weryfikowane było wydzielenie księgowo każdego projektu (przyporządkowanie wydatków do każdego zezwolenia). Kontrola warunków zakończenia inwestycji weryfikowana była na podstawie decyzji o pozwolenie na użytkowanie obiektu (załącznik do protokołu).

(dowód: akta kontroli str. 132-147, 389-401, 775-926)

Ustalone nieprawidłowości

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

⁹⁸ W przypadku jednego przedsiębiorcy, pomimo zmiany zezwolenie (nr 95), nie dotrzymał on ponownie warunków w zakresie terminu i poziomu nakładów inwestycyjnych oraz terminu i poziomu zatrudnienia. Spółka przesyłała do Ministerstwa protokół z przeprowadzonej w dniu 16 marca 2017 r. kontroli, a następnie 18 września 2017 r. negatywnie zaopiniowała wniosek przedsiębiorcy o kolejną zmianę warunków zezwolenia. Do dnia zakończenia kontroli Spółka nie otrzymała stanowiska Ministerstwa w tej sprawie.

⁹⁹ W dwóch kwartałach nie było kontroli warunków poniesienia nakładów inwestycyjnych.

¹⁰⁰ Pismo z dnia 16 lipca 2018 r.

¹⁰¹ Pismo z dnia 23 lipca 2018 r.

1. Spółka nie przeprowadziła kontroli u przedsiębiorcy i w konsekwencji nie poinformowała ministra właściwego do spraw gospodarki o konieczności wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, u przedsiębiorcy (zezwolenie nr 101), który nie utrzymał zatrudnienia na poziomie określonym w zezwoleniu. Z dniem 4 sierpnia 2017 r. przedsiębiorca został postawiony w stan upadłości, zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej i nie zatrudniał na koniec 2017 r. pracowników. Zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu przedsiębiorca ten zobowiązany był utrzymać zatrudnienie na poziomie 73 pracowników od dnia 30 listopada 2016 r. do dnia 30 listopada 2019 r. Zarządzający nie wykonał dyspozycji zawartej w art. 20 ust. 3 *ustawy o SSE* i nie wystąpił do ministra właściwego do spraw gospodarki z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia. W ocenie NIK informacja o postawieniu przedsiębiorcy była znana Spółce¹⁰², a pomimo tego Spółka nie podjęła działań¹⁰³ w celu zweryfikowania wywiązywania się przedsiębiorcy z warunków określonych w zezwoleniu i przekazaniu wyników kontroli ministrowi do spraw gospodarki.
2. Spółka nie przeprowadziła kontroli u przedsiębiorcy w terminie określonym w *Wytycznych ministra właściwego do spraw gospodarki*. Zgodnie z *Wytycznymi* Zarządzający przeprowadza kontrolę warunków zezwolenia u przedsiębiorcy w terminie do trzech miesięcy od upływu terminów deklarowanych przez przedsiębiorcę. W zezwoleniu nr 104 z dnia 31 marca 2014 r. przedsiębiorca miał w terminie do dnia 31 marca 2017 r. ponieść nakłady inwestycyjne w wysokości co najmniej 8 000 tys. zł, utworzyć co najmniej 10 nowych miejsc pracy oraz utrzymać zatrudnienie na poziomie 112 pracowników. Spółka przeprowadziła przedmiotową kontrolę dopiero w dniu 24 lipca 2018 r. tj. ponad 12 miesięcy po terminie¹⁰⁴. Z wyjaśnień¹⁰⁵ Spółki wynika, że przedsiębiorca miał złożyć wniosek o wygaszenie zezwolenia, czego ostatecznie nie dokonał. W ocenie NIK, odstąpienie od dokonania przedmiotowej kontroli w terminie tylko na podstawie informacji uzyskanej od przedsiębiorcy, świadczy o braku właściwego wykonywania kontroli realizacji warunków zezwoleń powierzonej Spółce przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Uwagi dotyczące
badanego obszaru

NIK zwraca uwagę, że Spółka w niedostateczny sposób dokumentowała wyniki kontroli w zakresie wypełnienia przez przedsiębiorców warunków dotyczących terminów i poziomu zatrudnienia.

Przyjęty w Spółce sposób dokumentowania wyników kontroli w tym zakresie, niezależnie od czynności dokonanych w trakcie kontroli, tylko na podstawie oświadczenia pracodawcy jest niewystarczający. Spółka nie ma bowiem jakichkolwiek narzędzi, aby w przypadku ponownej kontroli przestrzegania warunków zatrudnienia stwierdzić, że przedstawione listy obecności bądź umowy o pracę dotyczą tych samych pracowników, których dotyczyła poprzednia kontrola. Jest to tym bardziej istotne w przypadku kontroli warunków zezwolenia przeprowadzanej u przedsiębiorcy posiadającego więcej niż jedno zezwolenie. Spółka powinna dokumentować czynności kontrolne, załączając do protokołów kontroli przykładowo: zestawienie pracowników zatrudnionych w ramach realizacji danej inwestycji z uwzględnieniem imienia i nazwiska, daty zatrudnienia, wymiaru etatu, druki ZUS RCA (poświadczające opłaca-

¹⁰² Spółka, w związku z upadłością przedsiębiorcy, zgłosiła w 2017 r. wierzytelności w wysokości 77,4 tys. zł.

¹⁰³ Dopiero w dniu 23.07.2018r. Zarządzający wystąpił z pismem do Ministerstwa informującym, że przedsiębiorca został postawiony w stan upadłości i Zarządzający przeprowadzi kontrolę przedsiębiorcy w najszybszym możliwym terminie.

¹⁰⁴ Według Zarządzający przeprowadza kontrolę w innym najszybszym możliwym terminie.

¹⁰⁵ Wyjaśnienia z dnia 23 lipca 2018 r.

nie składek za pracowników), druki ZUS ZUA (potwierdzające zgłoszenie tych pracowników do ubezpieczenia społecznego), jak również kserokopie umów o pracę z zatrudnianymi pracownikami. Spółka powinna mieć możliwość dysponowania takim dokumentami, które w sposób niepozostawiający wątpliwości będą potwierdzały spełnienie warunków zezwolenia w tym zakresie mając na uwadze, że na podstawie pozytywnych wyników tych kontroli przedsiębiorcy otrzymują pomoc publiczną.

(dowód: akta kontroli str. 146, 147, 390,394-401)

Ocena cząstkowa

Spółka prawidłowo prowadziła kontrolę przedsiębiorców w obszarze przestrzegania przez nich warunków określonych w udzielonych im zezwoleniach dotyczących poniesienia nakładów inwestycyjnych oraz terminu zakończenia inwestycji za wyjątkiem dwóch z dziesięciu zbadanych przypadków

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*¹⁰⁶, wnosi o:

1. Uwzględnianie w planach rzeczowo-finansowych działań obejmujących wszystkie określone w *Planie rozwoju Strefy* cele, w tym w szczególności pełne zagospodarowanie na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy, zgodnie z celami jej ustanowienia.
2. Ponowne przeprowadzenie audytu gruntów niezagospodarowanych w celu określenia planów Zarządzającego wobec tych terenów ze szczególnym uwzględnieniem gruntów nieuzbrojonych.
3. Dokonanie korekty kwartalnych sprawozdaniach za III i IV kwartał 2017 r. oraz rocznego raportu z przebiegu realizacji celów ustanowienia SSSE za 2017 r. w celu aktualizacji danych dotyczących przedsiębiorców posiadających ważne zezwolenia oraz zatrudnienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.

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 21 listopada 2018 r.

Piotr Piątkiewicz
Główny specjalista kp
(-)

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

(-)

.....
podpis