



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.06.2018
P/18/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Komisję Rozstrzygającą Najwyższej Izby Kontroli*

(Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK Nr KPK-KPO.443.094.2019 z dnia 11 czerwca 2019 r.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/016 - <i>Działalność specjalnych stref ekonomicznych</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Jolanta Roter, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/53/2018 z dnia 17 maja 2018 r. 2. Anna Pruszkowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/54/2018 z dnia 17 maja 2018 r. 3. Wojciech Żukowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/63/2018 z dnia 1 sierpnia 2018 r. 4. Sławomir Stoliński, doradca prawny, na podstawie legitymacji nr 18432. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1 - 6)</p>
Jednostka kontrolowana	Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o. ³ , 81-703 Sopot, ul. Władysława IV 9.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Lulewicz, Wiceprezes Zarządu Spółki od dnia 16 marca 2017 r. ⁴ Od 8 lutego 2016 r. do 25 sierpnia 2017 r. funkcję Prezesa Zarządu Spółki pełniła Aleksandra Jankowska, zaś od 24 kwietnia 2007 r. do 8 lutego 2016 r. – Teresa Kamińska. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7)</p>
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2017, z uwzględnieniem działań wykraczających poza ten okres, mających wpływ na kontrolowany obszar.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą Spółka niewłaściwie realizowała zadania w zakresie zarządzania Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną⁵ (dalej także: PSSE). W wyniku nieprawidłowości w zarządzaniu majątkiem, w tym decyzji niezgodnych z ustalonym przez ministra właściwego do spraw gospodarki planem rozwoju Strefy oraz dysponowania majątkiem z naruszeniem obowiązującego prawa a także zasad gospodarności - efektywność działań Spółki została obniżona, a jej sytuacja ekonomiczno-finansowa stwarza ryzyko utraty płynności.

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

¹ Dalej SSE

² Dalej także: NIK.

³ Dalej: PSSE sp. z o.o., Spółka lub Zarządzający.

⁴ Po zakończeniu czynności kontrolnych, uchwałą Nr 60/2018 Rady Nadzorczej Spółki z dnia 17 grudnia 2018 r. na stanowisko Prezesa powołano z dniem 18 grudnia 2018 r. Przemysława Sztandera.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

w Strefie. Spółka podejmowała działania służące osiągnięciu celów ustanowienia Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej określonych w załączniku do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁶, jednak działania te nie były monitorowane według mierników, pozwalających ocenić czy Strefa osiąga założone cele (w przypadku trzech spośród ośmiu celów uniemożliwiało to dokonanie jednoznacznej oceny ich realizacji).

W działaniach Spółki wystąpiły następujące nieprawidłowości:

- brak stosowania przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁷ przy realizacji, w latach 2009-2015, projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (UE) w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. W wyniku niezastosowania przepisów *Pzp* przy realizacji 14 projektów o łącznej kwocie dofinansowania 128 288,3 tys. zł (stan na koniec 2017 r.), na Spółkę nałożone zostały korekty finansowe w łącznej kwocie 34 893,8 tys. zł, co razem z naliczonymi odsetkami (według stanu na dzień 31 października 2018 r.) stanowiło kwotę 57 170,9 tys. zł.
- zaangażowanie Spółki w proces ratowania przed upadłością Stoczni Gdańsk SA poprzez realizację projektu *Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów* polegającego na nabyciu praw do nieruchomości, modernizacji zakupionych nieruchomości i infrastruktury oraz nabyciu udziałów w spółce prawa handlowego od większościowego akcjonariusza Stoczni Gdańsk SA, podczas gdy działanie to nie wynikało ani z *ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*⁸ ani z *Planu rozwoju PSSE*.
- niezrealizowanie głównego celu projektu *Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów (Projekt)*, jakim było pozyskanie inwestorów z branży gospodarki morskiej i zapewnienie Stoczni Gdańskiej możliwości działalności kooperacyjnej, a w konsekwencji umożliwienie Stoczni dalsze, niezagrażone upadłością funkcjonowanie; realizacja Projektu została oparta na nierealnych przesłankach po stronie przychodowej - nie została dokonana sprzedaż nieruchomości przejętych przez Spółkę na Froncie Wyspy Ostrów, warunkująca obsługę zobowiązań finansowych Spółki z tytułu zaangażowania się w realizację *Projektu*. Przystąpienie Spółki do tak dużego i skomplikowanego *Projektu* nie zostało poprzedzone właściwą analizą ryzyk, w tym także ryzyka związanego z możliwością modyfikacji koncepcji rządowych co do kierunków i form restrukturyzacji przemysłu stoczniowego.
- niezwyfikowanie, przed nabyciem nieruchomości i infrastruktury od Stoczni Gdańsk, w związku z *Projektem Komercjalizacji Frontu Wyspy Ostrów* prawidłowości sporządzenia dokumentów, na podstawie których określono cenę nabycia poszczególnych składników mienia oraz wydatkowanie niezgodnie z przeznaczeniem kwoty 6,5 mln zł na nabycie udziałów spółki GSG Energetyka sp. z o.o.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2289, dalej: *Plan rozwoju PSSE*. Rozporządzenie było poprzedzone *rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 kwietnia 2005 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* (Dz. U. Nr 81, poz. 707, ze zm.), które utraciło moc z dniem 5 sierpnia 2009 r. na podstawie art. 5 *ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* (Dz. U. Nr 118, poz. 746) – tym samym w okresie od 5 sierpnia 2009 r. do dnia 8 października 2009 r. nie obowiązywały żadne przepisy wykonawcze zawarte w rozporządzeniach – ponieważ nowe rozporządzenie z dnia 31 sierpnia 2009 r. weszło w życie dopiero w dniu 9 października 2009 r.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. Dalej: *Pzp*.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1010, ze zm. Dalej: *ustawa o SSE*.

- zbycie udziałów spółki Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł, w sytuacji gdy zaangażowanie kapitałowe w tej spółce wyniosło 488,4 tys. zł.
- zawieranie w umowach o administrowanie Strefą (umowach o opłatę administracyjną) zapisów niewynikających z obowiązującego *Regulaminu Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomiczne*.

NIK zwraca ponadto uwagę, że Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) w wyniku postępowania sprawdzającego prawidłowość realizacji projektu *Wyposażenie Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego w nowoczesną infrastrukturę techniczną* zrealizowanego przez Spółkę w latach 2008-2010 stwierdził – oprócz braku stosowania przepisów *Pzp* – nieprawidłowości wskazujące na występowanie konfliktu interesów oraz nepotyzmu przy realizacji tego projektu przez Spółkę.

NIK ocenia negatywnie sposób korzystania przez Spółkę ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych w związku z ponoszeniem nakładów na rozwój Strefy. Spółka korzystała z tego zwolnienia, obniżając przychody o wielkość nakładów na rozwój PSEE, jednak następnie z kosztów uzyskania przychodów nie wyłączała odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych, których wartość została uwzględniona w dochodzie zwolnionym jako wydatek na rozwój Strefy. Efektem tych działań było niezasadne dwukrotne pomniejszenie podstawy opodatkowania i zaniżenie wielkości należnego podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2015-2017 w wysokości nominalnej 11,9 tys. zł łącznie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie PSSE działała na terenie województw: pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego, wielkopolskiego oraz lubelskiego. Jej obszar był podzielony na 34 podstrefy i w latach 2015–2017 wzrósł z 1 863,27 ha do 2 246,29 ha, tj. o 383,02 ha. Powierzchnia gruntów zagospodarowanych oraz niezagospodarowanych na koniec 2014 r. wynosiła odpowiednio 1 205,72 ha i 657,55 ha, a na koniec 2017 r. – 1 543,66 ha i 702,63 ha (wzrost odpowiednio o 28% i 6,8%). Liczba wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie PSSE w latach 2015-2017 wyniosła 67. Na koniec 2014 r. liczba ważnych zezwoleń wyniosła 139, a na koniec 2017 r. - 173. Suma nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców działających w Strefie od jej powstania wyniosła na koniec 2014 r. 9 064 700,0 tys. zł i wzrosła do końca 2017 r. do 10 481 000,0 tys. zł. Liczba miejsc pracy ogółem (utworzonych i utrzymanych) wzrosła z 17 709 na koniec 2014 r. do 24 893 na koniec 2017 r. (wzrost o 40,6%), w tym liczba miejsc utrzymanych wzrosła odpowiednio z 4 364 do 10 201 (133,7%), natomiast liczba powstających miejsc pracy wzrastała w latach 2015-2016 (z 13 345 na koniec 2014 r., przez 15 107 w 2015 r. do 17 729 na koniec 2016 r.) i spadła do 14 692 w 2017 r. Spółka, w latach 2015-2017, poniosła nakłady na budowę infrastruktury w wysokości 18 517,2 tys. zł.

1. Realizacja celów działalności Spółki określonych w dokumentach rządowych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Spółka złożyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki trzy wnioski o zmianę granic Strefy:

- z dnia 20 lutego 2015 r., na podstawie którego *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁹ obszar Strefy zwiększył się o 180,75 ha,
- z dnia 28 czerwca 2016 r (stanowił połączenie trzech wcześniej złożonych wniosków – dwóch z 2015 r. oraz wniosku z 12 maja 2016 r.), na podstawie którego *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej*¹⁰ obszar Strefy zwiększył się o 206,30 ha,
- z dnia 18 maja 2017 r., dotyczący włączenia 92,02 ha; do zakończenia czynności kontrolnych NIK (23 listopada 2018 r.) wniosek nie został rozpatrzony.

Inicjatorami włączania poszczególnych terenów do Strefy były podmioty prywatne (na ich wniosek włączono do Strefy 181,40 ha gruntów), jednostki samorządu terytorialnego¹¹ (102,45 ha), JST wspólnie z inwestorem (48,75 ha), Zarządzający (71,40 ha), Zarządzający wspólnie z JST (154,18 ha).

Żaden z wymienionych wniosków nie obejmował wyłączeń terenów z obszaru Strefy.

Przy opracowaniu wniosków o zmianę granic Strefy Spółka brała pod uwagę zgodność proponowanego terenu ze strategiami rozwoju województw, na terenie których znajdowały się włączane tereny (wnioski o rozszerzenie zostały pozytywnie zaopiniowane przez zarządy poszczególnych województw), oraz atrakcyjność gruntu, tj. jego uzbrojenie w niezbędne do realizacji inwestycji media.

W przypadku gruntów prywatnych inwestycje mające być na nich realizowane spełniały kryterium innowacyjności (w dwóch przypadkach) lub stopy bezrobocia (w sześciu)¹².

(dowód: akta kontroli str. 1997-2024, 2123-2161)

Szczegółowemu badaniu poddano jeden wniosek¹³. Był to wniosek z dnia 28 czerwca 2016 r., dotyczący włączenia do PSSE siedmiu terenów o łącznej powierzchni 206,30 ha (136,75 ha gruntów publicznych i 69,55 ha gruntów prywatnych).

Grunty objęte wnioskiem były zlokalizowane w regionach (województwach) już objętych misją PSSE, a grunt o powierzchni 94,06 ha znajdował się na terenie miasta Biała Podlaska w województwie lubelskim, nieobjętym misją PSSE.

Zarząd PSSE sp. z o.o., po złożeniu w dniu 12 maja 2016 r. wniosku o zmianę granic PSSE (wniosek dotyczył rozszerzenia PSSE wyłącznie o tereny położone w Białej Podlaskiej), w dniu 21 czerwca 2016 r. przesłał do Ministra Rozwoju projekt *rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju PSSE*, który uwzględniał w misji Strefy województwo lubelskie. Projekt ten był następnie kilkakrotnie uzupełniany. Województwo lubelskie w misji Strefy zostało uwzględnione na mocy *rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju Po-*

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1729 – weszło w życie w dniu 12 listopada 2015 r.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 2242.

¹¹ Dalej: JST.

¹² Kryteria określone w art. 5 ust. 3 pkt 1-4 *ustawy o SSE*.

¹³ Kryterium wyboru próby do kontroli była największa powierzchnia wnioskowanego do włączenia obszaru, obejmującego zarówno grunty publiczne jak i prywatne.

morskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (weszło w życie w dniu 17 stycznia 2018 r.)¹⁴.

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki¹⁵ teren w Białej Podlaskiej był jednym z niewielu dużych spójnych terenów inwestycyjnych w Polsce, który mógł być oferowany inwestorom. Zarządzający z racji swojego doświadczenia był natomiast jednym z podmiotów, który mógł podjąć się takiego przedsięwzięcia. Ponadto, Zarządzający wspólnie z Miastem Biała Podlaska przeprowadził rozmowy z potencjalnie zainteresowanymi firmami. Odbyło się również spotkanie z przedsiębiorcami działającymi na lokalnym rynku, a oferta Białej Podlaskiej była także prezentowana w indywidualnych rozmowach. W dokumentacji Spółki brak było listów intencyjnych potencjalnych inwestorów zainteresowanych podjęciem działalności gospodarczej w tej podstrefie. Do połowy 2018 r. wydano jedno zezwolenie oraz ogłoszono dwa przetargi, które nie zostały rozstrzygnięte – żaden podmiot nie złożył oferty.

Na mocy ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹⁶ oraz rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym (§ 1 pkt. 12)¹⁷, od 4 września 2018 r. obszar Biała Podlaska został przypisany ARP S.A., będącej Zarządzającym Tarnobrzeską Specjalną Strefą Ekonomiczną EURO-PARK WISŁOSAN.

(dowód: akta kontroli str. 29, 3712-3713)

Grunty publiczne objęte badaniem wnioskiem¹⁸ spełniały następujące warunki, określone w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych (Koncepcja rozwoju SSE)*¹⁹:

- posiadały udokumentowany uregulowany stan prawny;
- były wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną lub zobowiązanie do uzbrojenia terenu;
- były zlokalizowane przy szlakach komunikacyjnych już istniejących (trzy grunty), lub planowanych do budowy w najbliższym okresie (jeden grunt).

Część terenu w Czarnkowie znajdowała się w granicach obszaru chronionego Dolina Noteci oraz – w nieznacznej części – na obszarze Natura 2000. Część terenów w Policach sąsiadowała z obszarami objętymi ochroną ze względu na swoją wysoką wartość przyrodniczą, a ponadto część włączanych terenów w Policach znajdowała się w granicach obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%, a część położona była w granicach portów i przystani morskich - portu morskiego w Policach.

Zobowiązanie do uzbrojenia terenu (bądź wykonania szlaku komunikacyjnego) dotyczyło następujących terenów:

- podstrefa Czarnków - gmina zobowiązała się do połowy 2017 r. wykonać roboty drogowe, elektryczne, wodne i kanalizacyjne;

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 6. Dalej: *rozporządzenie w sprawie zmiany Planu rozwoju PSSE*.

¹⁵ Pismo z dnia 29 czerwca 2018 r.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1162.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1698.

¹⁸ Podstrefa Czarnków – 5,95 ha, własność Gminy Czarnków, Podstrefa Biała Podlaska – 94,06 ha, z czego 69,33 ha – własność miasta Biała Podlaska, 24,73 ha – własność Skarbu Państwa w zasobie Agencji Mienia Wojskowego, Podstrefa Solec Kujawski – 14,83 ha, własność gminy Solec Kujawski, Podstrefa Nakło nad Notecią – 21,90 ha, własność gminy Nakło nad Notecią.

¹⁹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r.

- podstrefa Biała Podlaska - gmina zabezpieczyła środki własne w kwocie 3 500,0 tys. zł na roboty drogowe, dokończenie 6 km odcinka obwodnicy i przygotowanie terenu (uzbrojenie w media oraz budowa wewnętrznego układu komunikacyjnego).

W 2018 r. Gmina Czarnków²⁰ wykonała dwa projekty (za kwotę 14,6 tys. zł) dotyczące budowy infrastruktury technicznej, tj.: przebudowy dwóch dróg gminnych w Romanowie Dolnym. Natomiast realizacja zadań (dotyczących budowy dróg i infrastruktury) planowana była na II kwartał 2019 r., a przewidywany koszt - 265,1 tys. zł. Opóźnienie w stosunku do zadeklarowanego terminu wynikało z konieczności uzgodnienia zakresu zleconej przez gminę dokumentacji technicznej z nowymi właścicielami działek. Zbycie działek nastąpiło w grudniu 2017 r. i w czerwcu 2018 r. Wcześniejsza realizacja inwestycji związanych z uzbrojeniem działek była, jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy Czarnków²¹, nieuzasadniona, gdyż wiązałyby się z koniecznością wprowadzania zmian i ponoszenia dodatkowych kosztów.

Gmina Miejska Biała Podlaska²² przygotowywała realizację inwestycji pod nazwą *Rewitalizacja zdegradowanych terenów powojсковych w Białej Podlaskiej poprzez kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych*, planowany okres realizacji to lata 2019-2020, planowane nakłady - 9 063,1 tys. zł. Miasto wystąpiło o dofinansowanie inwestycji ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego 2014-2020 (RPO WL). Trwało uzyskiwanie zgód właścicieli na dysponowanie terenem przez inwestora (planowane w ramach projektu sieci częściowo miały przebiegać przez nieruchomości nie stanowiące własności miasta). Do dnia zakończenia kontroli NIK nie uzyskano zezwolenia na realizację inwestycji. Miasto zabezpieczyło również środki na budowę odcinka obwodnicy wschodniej z tunelem i wiaduktem, który miał zapewnić dogodny dostęp do przygotowywanych terenów inwestycyjnych. Opracowano projekty budowlane i kosztorysy dla tej inwestycji. Realizacja rzeczowa planowana była na lata 2019-2023²³.

(dowód: akta kontroli str. 3524-3528)

Inwestycje na trzech gruntach prywatnych objętych wnioskiem dotyczyły utworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy lub poniesienia nakładów inwestycyjnych określonej wartości²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2147-2154)

Realizacja zadań w zakresie polityki klastrowej

W latach 2015-2017 minister właściwy do spraw gospodarki nie zlecał Zarządzającemu zadań w zakresie wspierania polityki klastrowej. Spółka nie otrzymała wytycznych dotyczących monitorowania i oceny współpracy w ramach klastrów.

W latach 2015-2017 Zarządzający był zaangażowany w działalność dziesięciu klastrów:

- Interizon - Pomorski Klaster ICT (przystąpił w dniu 24 stycznia 2012 r.),

²⁰ Pismo Wójta Gminy Czarnków z dnia 27 listopada 2018 r.

²¹ Pismo z dnia 27 listopada 2018 r.

²² Pismo Prezydenta Miasta Biała Podlaska z dnia 22 listopada 2018 r.

²³ Pismo z dnia 22 listopada 2018 r.

²⁴ LACROIX Electronics sp. z o.o. – co najmniej 200 nowych miejsc pracy oraz koszty kwalifikowane w terminie do 30 czerwca 2019 r. w wysokości co najmniej 58,8 mln zł; PDH Polska SA – nakłady inwestycyjne wysokości co najmniej 1,49 mld zł w terminie do 31 grudnia 2020 r. oraz co najmniej 65 nowych miejsc pracy; Mueller Fabryka Świec SA – co najmniej 105 nowych miejsc pracy oraz koszty kwalifikowane w wysokości co najmniej 20 mln zł.

- Nadwiślański Klaster Energii Odnawialnej (przystąpił w dniu 24 stycznia 2012 r.),
- SEaNergia (przystąpił w dniu 26 lutego 2013 r.),
- Polski Klaster Morski (członek wspierający od dnia 24 marca 2014 r.),
- Kujawsko-Pomorski Klaster Rolno-Spożywczy (członek od dnia 27 marca 2014 r., wystąpił w dniu 15 lutego 2017 r.),
- Pomorski Klaster Edukacyjny (wystąpił z porozumienia w 2017 r.),
- Klaster Inżynierii Kosmicznej i Satelitarnej (członek od 2015 r.),
- Bałtycki Klaster Ekoenergetyczny (przystąpił w dniu 28 czerwca 2011 r.),
- Bałtycki Klaster Turystyki Zdrowotnej (po powołaniu go w 2015 r., wystąpił w tym samym roku),
- Stowarzyszenie Centrum Drewna w Czarnej Wodzie, kontynuujące działalność Pomorskiego Klastra drzewnego „Czarna Woda” (przystąpił w dniu 19 września 2016 r.).

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu oraz Prokurent Spółki²⁵, działania Zarządzającego jako Instytucji Otoczenia Biznesu w rozwój powyższych klastrów skupiały się na ułatwianiu dostępu do zasobów wiedzy oraz „sieciowaniu” partnerów biznesowych. Szczególne znaczenie miały wspólne działania podejmowane razem z Interizon - Pomorskim Klastrem ICT²⁶, mające na celu ułatwienie przedsiębiorstwom z sektora MŚP, rozpoczęcia działalności i zapewnienie merytorycznego wsparcia na dalszym etapie działalności.

Spółka nie przedstawiła danych o: liczbie „sieciowań” partnerów biznesowych oraz rodzaju zasobów wiedzy, do których uzyskano dostęp, liczbie oraz rodzaju nowych technologii wdrożonych dzięki działalności Spółki w klastrach oraz liczbie przedsiębiorców z sektora MŚP, którzy rozpoczęli działalność dzięki działaniom Spółki w klastrach.

Z tytułu udziału w Pomorskim Klastrze ICT (Interizon) oraz Polskim Klastrze Morskim (od września 2018 r. – Polski Klaster Morski i Kosmiczny) PSSE Sp. z o.o. ponosiła koszty związane z opłatą członkowską – odpowiednio 0,9 tys. zł i 2 tys. zł w skali roku.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 508, 3714-3719)

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

Spółka w nienależytym stopniu analizowała wnioski JST o rozszerzenie Strefy i akceptowała je bez rzetelnej weryfikacji deklarowanych inwestycji w infrastrukturę, jak również zainteresowania przedsiębiorców prowadzeniem działalności gospodarczej na tych terenach.

W 2016 r. Spółka objęła granicami Strefy tereny położone w Białej Podlaskiej, mimo iż nie dysponowała żadną dokumentacją potwierdzającą zasadność rozszerzenia Strefy o tereny w województwie nieobjętym wówczas misją Strefy. Żaden z przedsiębiorców nie wystąpił do Spółki z listem intencyjnym wskazującym na zainteresowanie terenami inwestycyjnymi na tym obszarze. W efekcie, z powodu małego zainteresowania przedsiębiorców, powierzchnia zagospodarowanych terenów w podstrefie Biała Podlaska na koniec I półrocza 2018 r. wyniosła jedynie 3,6% (3,4 ha) całkowitej powierzchni podstrefy. Ponadto tereny w Czarnkowie, nie zostały uzbro-

²⁵ Pisma z dnia 29 czerwca i 10 września 2018 r.

²⁶ Na koniec 2017 r. klaster tworzyło 116 przedsiębiorców.

jone w deklarowanym zakresie mimo upływu terminu wypełnienia tego zobowiązania.

Działania Spółki w zakresie rozszerzania obszaru PSSE i włączania do niej gruntów były zgodne z *ustawą o SSE, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną*²⁷ oraz z *Koncepcją rozwoju SSE*. Spółka nie zadbała jednak o właściwą weryfikację przesłanek deklarowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako uzasadnienia włączenia nowych terenów do Strefy. W efekcie włączone tereny nie stanowiły atrakcyjnej oferty dla potencjalnych inwestorów (niskie zainteresowanie terenami w Białej Podlaskiej oraz nieuzbrojenie terenów w Czarnkowie w deklarowanym zakresie i terminie).

2. Realizacja celów działalności PSSE określonych w Planie rozwoju PSSE

Opis stanu faktycznego

W *Planie rozwoju PSSE*, stanowiącym załącznik do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*²⁸, wskazano iż misją PSSE jest podnoszenie konkurencyjności województw pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego m.in. poprzez wdrażanie rozwiązań stymulujących rozwój nowoczesnych technologii. *Plan rozwoju* wskazywał też dla poszczególnych województw inwestycje istotne dla tych regionów, w tym m.in.: dla województwa pomorskiego inwestycje z sektora nowoczesnych usług i zaawansowanych technologii; dla województwa kujawsko-pomorskiego – z sektora nowoczesnych usług, branży maszynowej, elektronicznej i przetwórstwa spożywczego oraz gwarantujących tworzenie miejsc pracy w dziedzinach, w których województwo dysponowało dużym potencjałem kadrowym; dla województwa zachodniopomorskiego – z branży metalowej, maszynowej i elektronicznej. Po rozszerzeniu Strefy *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 3 października 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*²⁹ o obszary województwa wielkopolskiego, określono jako znaczące inwestycje w zaawansowane technologie oraz w projekty z branży logistycznej i poligraficznej. *Rozporządzeniem* zmieniono również termin, do którego miało nastąpić pełne zagospodarowanie obszaru Strefy, z końca 2016 r. na koniec 2018 r. Po kolejnym rozszerzeniu Strefy o obszary województwa lubelskiego³⁰, ustalono dla nich inwestycje znaczące z branży i sektorów stwarzających możliwości kooperacji z firmami z branży spożywczej, meblarskiej i metalowej oraz z sektora usług magazynowania i obsługi transportu.

W *Planie rozwoju PSSE* określono osiem celów ustanowienia Strefy oraz wymieniono 19 działań służących ich osiągnięciu. Nie określono natomiast mierników realizacji celów, ich wartości docelowych oraz terminów ich osiągnięcia. Spółka także nie określiła własnych parametrów monitorowania poszczególnych celów. Natomiast

²⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 1473; dalej: *rozporządzenie w sprawie kryteriów objęcia sse*. – uchylone z dniem 2 lipca 2017 r.

²⁸ *Rozporządzenie* weszło w życie 9 października 2009 r. Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna była położona na terenie trzech województw: pomorskiego, kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego, a od listopada 2011 r. także województwa wielkopolskiego i od stycznia 2018 r. województwa lubelskiego. Różne uwarunkowania i cele rozwojowe tych regionów determinują politykę zagospodarowania terenów strefy, inną dla każdego województwa.

²⁹ Dz. U. Nr 224, poz. 1344.

³⁰ *Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* (Dz.U. z 2018 r. poz. 6) – weszło w życie w dniu 17 stycznia 2018 r.

Wiceprezes Zarządu Spółki dla każdego z celów wskazał³¹, jakimi miernikami można się posłużyć przy ocenie stopnia jego realizacji.

Realizacja poszczególnych celów w latach 2015-2017 (w odniesieniu do 2009 r. i 2014 r.) przebiegała następująco:

- Efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury przemysłowej i technicznej w celu tworzenia nowych firm dających nowe miejsca pracy - w latach 2015-2017 wydano łącznie 67 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy (w kolejnych latach odpowiednio 15, 16 oraz 36, w 2014 r. wydano 36 zezwoleń, a w 2009 r. – 8. Liczba nowych miejsc pracy (w etatach) w latach 2015-2017 wyniosła odpowiednio 15 107, 17 729) i 14 692. W 2014 r. liczba nowych miejsc pracy wyniosła 13 345, a w 2009 r. 14 346. Ponadto, w latach 2015-2017, w Gdańskim Parku Naukowo-Technologicznym³² rozpoczęły działalność 54 podmioty (odpowiednio 10, 21 oraz 23), w 2014 r. działalność rozpoczęło tam 29 podmiotów.
- Pozyskiwanie nowych lokalizacji w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na regiony będące w zasięgu jej oddziaływania – w latach 2015-2017 granicami PSSE objęto 12 nowych terenów w pięciu województwach oraz powiększono obszar czterech podstref. Łączna powierzchnia, o jaką powiększyła się PSSE wyniosła 387 ha. Do końca I połowy 2018 r. wydano 16 zezwoleń na prowadzenie działalności na tych terenach.
- Ułatwienie transferu technologii z lokalnych ośrodków badawczych oraz akademickich do firm i organizacji działających w GPN-T lub poza nim – jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki³³, cel ten był realizowany poprzez organizację spotkań, konferencji, warsztatów i seminariów poświęconych głównie tematyce komercjalizacji i rozwoju projektów badawczych. Ponadto w 2015 r. utworzono Gdańsk Life Sciences Center - centrum rozwoju projektów badawczych z dziedziny biotechnologii, medycyny i profilaktyki zdrowia, które było przeznaczone do komercjalizacji przez polskie przedsiębiorstwa w oparciu o partnerstwa rozwojowe z ośrodkami nauki w Polsce i na świecie. Spółka nie prowadziła statystyki dotyczącej liczby przetransferowanych technologii.
- Zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym – w latach 2015-2017 wydano 16 zezwoleń dla firm na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, które dotyczyły inwestycji innowacyjnych, przy czym trzech przedsiębiorców innowacyjność inwestycji potwierdziło opiniami o innowacyjności. Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki³⁴ realizacja celu polegała również na organizowaniu konferencji i wydarzeń tematycznych, wizyt studyjnych, prowadzeniu doradztwa i świadczeniu usług dla przedsiębiorców. W okresie luty 2017 r. – kwiecień 2018 r. Spółka realizowała również program Space3ac Intermodal Transportation - trwający trzy miesiące stacjonarny program akcelerycyjny dla firm pracujących z technologiami sektora kosmicznego. Celem programu był rozwój polskiego przemysłu kosmicznego poprzez łączenie potrzeb dużych przedsiębiorstw z potencjałem startupów. Łącznie do dwóch edycji zgłosiło się 166 podmiotów, wsparto 27 startupów (program ukończyły 23 startupy), na rozwój pomysłów przeznaczono 4,0 mln zł.

³¹ Patrz przypis nr 15.

³² Dalej: GPN-T.

³³ Patrz przypis nr 15.

³⁴ Patrz przypis nr 15.

- Kreowanie, promowanie i wykorzystywanie możliwości wynikających z realizacji Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Pomorskiego (RSI P) – głównym celem RSI P było zbudowanie skutecznego i sprawnego systemu wspomagania rozwoju innowacji dla osiągnięcia wysokiej konkurencyjności regionu. Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki³⁵ cel ten był realizowany poprzez stwarzanie warunków rozwojowych przedsiębiorcom (najem biur, prototypowni i inkubatora), realizację programu akceleracyjnego, doradztwo oraz organizowanie konferencji i wydarzeń tematycznych. W latach 2015-2017 liczba lokatorów GPN-T wyniosła łącznie 254 (wszystkie podmioty były innowacyjne), wskaźnik wynajęcia powierzchni wahał się od 82,0% w 2015 r. do 83,0% w 2017 r. Z prototypowni skorzystały dwie firmy, a z inkubatora 11.
- 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 Spółka współpracowała z centrami obsługi inwestorów z województw objętych misją Strefy, a także Gdańską Agencją Rozwoju Gospodarczego, Grudziądzkim Parkiem Przemysłowym, Bydgoską Agencją Rozwoju Regionalnego, Centrum Wsparcia Biznesu w Toruniu, Inwest Park Piła, urzędami gmin (łącznie z 19 podmiotami) oraz lokalnymi zrzeszeniami przedsiębiorców (Forum Czarnkowsko-Trzcianeckie, Starogardzki Klub Biznesu).
- Aktywizacja rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników – Zarządzający współpracował z lokalnymi szkołami i innymi organizacjami, które miały przyczynić się do wzrostu kwalifikacji zawodowych pracowników, jednak nie dysponował danymi w zakresie wzrostu kwalifikacji lub innymi danymi potwierdzającymi osiągnięcie powyższego celu. Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki³⁶ w latach 2015-2017 utworzono 11 klas patronackich, ok. 600 uczniów wzięło udział w wizytach studyjnych u przedsiębiorców działających w Strefie, zorganizowano dziewięć konferencji i seminariów dotyczących szkolnictwa zawodowego oraz zrealizowano trzy projekty szkoleniowe (dotyczące kwalifikacji pracowników).
- Docelowe przekształcenie Strefy w nowoczesny klaster wiedzy, innowacji i przedsiębiorczości – jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki³⁷, Spółka utworzyła i uczestniczy w rozwoju GPN-T oraz Bałtyckiego Portu Nowych Technologii (BPNT). Ponadto część gruntów objętych granicami PSSE znajdowała się w granicach parków przemysłowych, gdzie w latach 2015-2017 wydano 27 zezwoleń.

(dowód: akta kontroli str. 13-23, 3756-3758)

Zgodnie z punktem 6.2 *Planu rozwoju PSSE* osiągnięcie pełnego zagospodarowania Strefy miało nastąpić do końca 2018 r. Na 31 grudnia 2016 r. stopień zagospodarowania Strefy wyniósł 61,6%, a na koniec 2017 r. – 68,7%.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
kontrolowanej działal-
ności

1. Powierzchnia gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r. wynosiła 702,63 (31,3% ogólnej powierzchni Strefy), co wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo nieosiągnięcia do końca 2018 r. wskazanego w *Planie rozwoju*

³⁵ Patrz przypis nr 15.

³⁶ Patrz przypis nr 15.

³⁷ Patrz przypis nr 15.

PSSE pełnego zagospodarowania obszaru Strefy (do zakończenia czynności kontrolnych brak było danych na koniec 2018 r.). NIK zauważa, że powodem niepełnego zagospodarowania było m.in. włączanie do Strefy gruntów nie w pełni przygotowanych pod względem infrastruktury technicznej oraz niewłaściwie rozpoznanych pod względem atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów.

2. W latach 2015-2017 Spółka podejmowała działania służące realizacji, określonych w *Planie rozwoju PSSE*, celów ustanowienia Strefy. Działania te nie były monitorowane według mierników pozwalających ocenić, czy Strefa osiąga założone cele (w przypadku trzech celów³⁸ uniemożliwiało to dokonanie jednoznacznej oceny ich realizacji). Ogólnie sformułowany cel docelowego przekształcenia Strefy w nowoczesny klaster wiedzy, innowacji i przedsiębiorczości nie został uszczegółowiony poprzez wskazanie działań i harmonogramu takiego przekształcenia. Spółka powinna w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki ustalić działania służące osiągnięciu tego celu w określonym terminie.

Ocena cząstkowa

Spółka realizowała działania w zakresie wszystkich celów określonych w *Planie rozwoju PSSE*, jednak nie zapewniła pomiaru stopnia osiągania poszczególnych celów. Stopień zagospodarowania Strefy do zakończenia kontroli wskazywał, iż Spółka nie osiągnie do końca 2018 r. pełnego zagospodarowania Strefy, co zakładał *Plan rozwoju PSSE*.

3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w PSSE

Opis stanu faktycznego

Procedury wydawania zezwoleń oraz nabywania nieruchomości przez inwestorów Spółka przeprowadzała w oparciu o *Regulamin przeprowadzania przetargów i rokowań na zakup nieruchomości oraz uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Regulamin)*³⁹. Procedury określone w *Regulaminie* były zgodne z przepisami *rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 2595-2624)

Publiczne zaproszenia w celu wyłonienia przedsiębiorcy, który uzyska zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie Strefy, były publikowane na stronie internetowej Spółki oraz w prasie lokalnej i ponadregionalnej, po dokonaniu przez potencjalnego inwestora wizji lokalnej na terenie Strefy, złożeniu odpowiednich formularzy, wraz z 5-letnim biznesplanem, dotyczącym przedsięwzięcia gospodarczego oraz podjęciu przez Zarząd Spółki uchwały o kontynuowaniu rokowań z inwestorem. Oferta wszystkich niezagospodarowanych terenów inwestycyjnych umieszczona była na stronie internetowej PSSE sp. z o. o.

(dowód: akta kontroli str. 3721)

³⁸ Ułatwienie transferu technologii z lokalnych ośrodków badawczych oraz akademickich do firm o organizacji działających w GPN-T lub poza nim; kreowanie, promowanie i wykorzystywanie możliwości wynikających z realizacji RSI P oraz aktywizacja rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników.

³⁹ Przyjęty uchwałą Zarządu Spółki z dnia 28 grudnia 2004 r. oraz uchwałą Zarządu Spółki z dnia 26 stycznia 2016 r.

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 2048, ze zm. Dalej: *rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań*.

W latach 2015–2017 Spółka ogłosiła łącznie 72 postępowania przetargowe i rokowania, w tym 26 przetargów łącznych oraz 46 rokowań. Spośród ogłoszonych postępowań 67 zakończyło się wydaniem zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie PSSE, w ramach dwóch przetargów i dwóch rokowań nie wpłynęła żadna oferta, w jednym przypadku oferent odstąpił od przetargu w trakcie jego trwania.

Szczegółowe badanie 10 postępowań przetargowych (wybranych pod względem największej wartości wyceny nieruchomości będącej przedmiotem przetargu) oraz 10 rokowań (wybranych ze względu na wielkość kwoty wydatków kwalifikowanych) wykazało, że były one przeprowadzane zgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*

(dowód: akta kontroli str. 2625-3141, 3721-3724)

W latach 2015-2017, z 67 wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, 19 udzielono inwestorom, którzy mieli zrealizować inwestycje na gruntach publicznych włączonych do Strefy po dniu 27 stycznia 2009 r.⁴¹. W przypadku 17 inwestorów spełniali oni kryterium wspierania rozwoju klastrów, a w przypadku pozostałych dwóch inwestorów odpowiednio kryterium stopy bezrobocia i innowacyjności. Inwestorzy realizujący inwestycje na gruntach prywatnych uzyskali 9 zezwoleń, a inwestycje przez nich realizowane spełniały kryterium stopy bezrobocia (6 inwestycji) i innowacyjności (2 inwestycje)⁴². Natomiast przedsiębiorcy, którzy otrzymali pozostałe 39 zezwoleń (na gruntach włączonych do Strefy przed 27 stycznia 2009 r.) działali w następujących branżach: produkcja wyrobów metalowych (6) produkcja wyrobów elektronicznych i elektrycznych (5), meblowa (4), produkcja naczyń jednorazowych (3), produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych (3), produkcja stolarki drzwiowej i okiennej (3), farmaceutyczna (2), produkcja łodzi (2), spożywcza (1), produkcja opakowań (2), produkcja ambulansów (2), wyroby z betonu (1), produkcja membran kompozytowych (1), poligrafia (1), magazynowanie (1), produkcja folii spożywczej, aluminiowej, jednorazowych artykułów gospodarstwa domowego (2).

Z 67 przedsiębiorców, którzy otrzymali w latach 2015-2017 zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie PSSE 33 działało na terenie województwa pomorskiego (w tym 11 – 33,0% w branżach znaczących dla rozwoju tego województwa), 23 na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (w tym 11 – 47,8% w branżach znaczących dla rozwoju tego województwa), sześciu na terenie województwa wielkopolskiego (w tym 4 – 66,7% w branżach znaczących dla rozwoju tego województwa) i pięciu w województwie zachodnio pomorskim (w tym 2 – 40% w branżach znaczących dla rozwoju tego województwa).

(dowód: akta kontroli str. 508-509, 3932)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

⁴¹ Tj. po dniu przyjęcia przez Radę Ministrów *Konceptji rozwoju SSE*, w której określono jakie warunki powinny spełniać inwestycje realizowane na obszarze strefy.

⁴² Teren w Kowalewie Pomorskim został objęty granicami PSSE w 2014 r., inwestor otrzymał zezwolenie w 2015 r.

4. Gospodarowanie mieniem PSSE

Opis stanu
faktycznego

Analiza zagospodarowania nieruchomości

Spółka nie sporządziła do końca I kwartału 2009 r. audytu wszystkich gruntów położonych w granicach PSSE uwzględniającego stopień zagospodarowania gruntów, zawierającego ewentualne wnioski dotyczące działań możliwych do podjęcia w stosunku do terenów niezagospodarowanych i nieatrakcyjnych dla inwestora, pomimo takiej wytycznej zawartej w pkt. 2.3. *Koncepcji rozwoju SSE*. Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki⁴³, w I kwartale 2009 r. przeprowadzono szczegółową analizę terenów niezagospodarowanych i wzmocniono promocję oraz podjęto decyzję w sprawie poprawy infrastruktury. Do kontroli NIK nie przedstawiono jednak dokumentów świadczących o przeprowadzeniu takiej analizy, jak i wskazujących na osiągnięcie wymiernych efektów w wyniku podjętych działań.

Obszar gruntów objętych Strefą, które nie były zagospodarowane od momentu włączenia do Strefy do końca 2017 r. wynosił 702,63 ha (31,3% ogólnej powierzchni Strefy), w tym 382,10 ha (17,0% ogólnej powierzchni Strefy) stanowiły grunty niezagospodarowane od co najmniej 5 lat. Cztery obszary⁴⁴ stanowiły 79,7% wszystkich gruntów niezagospodarowanych od 5 lat.

Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu i Prokurent Spółki⁴⁵ brak zagospodarowania terenów w podstrefie Człuchów wynikał z czynników niezależnych od Spółki, takich jak lokalizacja, kolizja z napowietrzną siecią energetyczną, nierówność działki, konieczność budowy zbiornika retencyjnego oraz brak gazociągu. Tereny w Człuchowie zostały objęte statusem PSSE kilkanaście lat temu i nie udało się dotychczas znaleźć na nie nabywcy. Prace infrastrukturalne i pełne uzbrojenie terenu byłyby wykonane w przypadku znalezienia odpowiedniego inwestora.

Na terenie podstrefy Grudziądz Spółka (jako właściciel terenu) zamierza wykonać wspólnie z Gminą Miasto Grudziądz inwestycję drogową mającą zapewnić komunikację do obszaru Strefy o powierzchni 30,00 ha. Teren w podstrefie Barcin był całkowicie uzbrojony. Jego atrakcyjność obniżała bliskość cementowni firmy Lafarge. Teren w Stargardzie również był całkowicie uzbrojony i przeznaczony dla dużych inwestorów – w 2014 r. trwały negocjacje dotyczące inwestycji koncernu Volkswagen AG, które ostatecznie zakończyły się rezygnacją tego inwestora.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁴⁶, w celu ograniczenia terenów niezagospodarowanych Spółka współpracowała z JST, instytucjami otoczenia biznesu, Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA⁴⁷. W maju 2017 r. Spółka zamieściła na swojej stronie internetowej oraz na łamach wydań regionalnych gazet, zaproszenie dla podmiotów zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej na terenach objętych granicami PSSE. Zaproszenie dotyczyło terenów położonych w miastach: Tczew, Kwidzyn i Grudziądz oraz w gminach: Sztum, Człuchów i Barcin. Żaden podmiot nie odpowiedział na zaproszenie. Spółka podpisała również umowy z pośrednikami nieruchomości, którzy mieli znaleźć nabywców nieruchomości od lat niezagospodarowanych. Działanie to także nie przyniosło rezultatów.

⁴³Patrz przypis nr 15.

⁴⁴W podstrefach: Stargard o powierzchni 208,4 ha, Grudziądz o powierzchni 47,51 ha, Barcin - 33,51 i Człuchów – 15,00 ha.

⁴⁵ Pisma z dnia 29 czerwca oraz 4 grudnia 2018 r.

⁴⁶ Pismo z dnia 4 grudnia 2018 r.

⁴⁷ Oferty inwestycyjne PSSE umieszczane były w bazie danych PAIH SA.

W latach 2015–2017 z tytułu utrzymania gruntów niezagospodarowanych Zarządzający poniósł koszty w łącznej wysokości 1 878,7 tys. zł (podatek rolny, podatek od nieruchomości oraz opłata za użytkowanie wieczyste gruntów⁴⁸).

(dowód: akta kontroli str. 30-31, 488-501, 3730-3731)

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

W latach 2015-2017 Spółka poniosła nakłady na 32 zadania inwestycyjne w łącznej wysokości 18 517,2 tys. zł. Szczegółowym badaniem NIK objęto wydatek poniesiony w latach 2015-2016 w ramach inwestycji „Budowa dróg wewnętrznych dla terenu po Stoczni Gdynia SA” w wysokości 1 267 067,96 zł. Kwota ta obejmowała: 61,5 tys. zł z tytułu pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, 12 761,2 zł za projekty uzbrojenia terenu i infrastruktury drogowej, 1 192 054,59 za roboty budowlane oraz 752,17 zł opłaty za przyłączenie do sieci. Koszt wykonania całej inwestycji (w zakresie robót budowlanych, promocji projektu i inżyniera kontraktu) oszacowano na 16 535,3 tys. zł.

W wyniku postępowań ofertowych dokonano wyboru wykonawcy projektu uzbrojenia terenu i infrastruktury drogowej (Biuro Projektów Budownictwa Komunalnego SA)⁴⁹ oraz Inżyniera kontraktu (PM Control sp. z o.o.)⁵⁰.

Spółka dokonała wyboru wykonawcy robót budowlanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny⁵¹ – w trybie rokowań. Umowa o wykonanie robót budowlanych została zawarta w dniu 16 września 2013 r. z Konsorcjum firm: [...] ⁵² „ELGRUNT” Przedsiębiorstwo Wielobranżowe z siedzibą w Gdyni (lider konsorcjum) oraz WPRD GRAVEL sp. z o. o. z siedzibą w Gdańsku (partner Konsorcjum). Kwota wynagrodzenia ryczałtowego została ustalona na 16 200 tys. zł plus VAT. Zgodnie z postanowieniami Aneksu Nr 2 do umowy termin zakończenia robót ustalono na 9 maja 2015 r.

Kontrola celowa projektów w zakresie rozliczenia inwestycji nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1735-1915)

System opłat za zarządzanie PSSE

Zgodnie z §11 *Regulaminu PSSE*⁵³ koszty związane z administrowaniem Strefą obejmowały:

- prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej www.strefa.gda.pl, tworzenie baz danych;
- przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zawartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie;
- promocję przedsiębiorców działających w Strefie na targach, w których udział brał Zarządzający, w przygotowywanych publikacjach i materiałach reklamowych;
- utrzymanie infrastruktury Strefy w należyłym stanie technicznym;

⁴⁸ Spółka ponosi koszty w odniesieniu do gruntów, które są jej własnością. Koszty utrzymania dotyczą przede wszystkim terenów w Gdańsku, na terenie Wyspy Ostrów i związane są z opłatami za użytkowanie wieczyste.

⁴⁹ W dniu 17 sierpnia 2011 r. PSSE sp. z o.o. zawarła umowę o wartości 831,2 tys. zł.

⁵⁰ Umowa zawarta w dniu 2 października 2013 r., wartość kontraktu 440,0 tys. zł.

⁵¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm. Dalej: *kodeks cywilny*.

⁵² Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2019r. poz. 1429 - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej. Dalej oznaczenie: [...] – wyłączono informacje stanowiące dane osobowe.

⁵³ Zatwierdzony przez Ministra Gospodarki w dniu 14 maja 2010 r.

- monitorowanie przedsiębiorców w zakresie zgodności prowadzonej przez nich działalności gospodarczej z udzielonymi zezwoleniami;
- inne czynności wynikające z ogólnej obsługi administracyjnej Strefy.

Naliczanie opłat administracyjnych w latach 2015-2017 odbywało się zgodnie z podjętymi przez Zarząd Spółki uchwałami nr 10/39/2011 i 9/53/2016, w których Zarząd ustalał wyjściowe stawki opłaty administracyjnej. Wysokość ustalonych w 2011 r. stawek wyjściowych uzależniona była od powierzchni i rodzaju nieruchomości pozostającej we władaniu przedsiębiorcy i wynosiła: 0,49 zł plus VAT za 1m² powierzchni terenu zabudowanego oraz 0,35 zł plus VAT za 1m² powierzchni terenu niezabudowanego. W 2016 r. wyjściowe stawki⁵⁴ uzależnione były od wielkości przedsiębiorstwa: 0,15 zł plus VAT za 1m² powierzchni terenu dla mikro i małych przedsiębiorstw, 0,17 zł plus podatek VAT za 1m² powierzchni terenu dla średnich przedsiębiorstw, 0,19 zł plus VAT za 1m² powierzchni terenu dla dużych przedsiębiorstw⁵⁵. Ostateczna wysokość opłaty za administrowanie ustalana była indywidualnie, w toku negocjacji z przedsiębiorcą. Jak wynika z wyjaśnień Wiceprezesa Zarządu Spółki⁵⁶, na wysokość opłaty miała wpływ wielkość nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez przedsiębiorcę, aktualna sytuacja w gospodarce w skali makro, rozwój mikroregionu, wkład przedsiębiorcy w rozwój infrastruktury technicznej na terenie PSSE oraz potencjał przedsiębiorcy w obszarze pozyskiwania nowych inwestorów.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 511-513, 3143-3234)

W latach 2015-2017 Spółka osiągnęła przychody z tytułu opłat za administrowanie Strefą w łącznej wysokości 53 182,6 tys. zł (w tym w 2015 r. – 15 248,3 tys. zł, w 2016 r. – 17 906 tys. zł, a w 2017 r. – 20 028,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 3710-3712)

Szczegółowe badanie 19 umów o administrowanie (zawartych z przedsiębiorcami na podstawie prowadzonych przez Spółkę przetargów i rokowań uprzednio wybranych do szczegółowego badania) wykazało, że ustalone zasady naliczania opłat stosowane były wobec wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na podstawie zezwolenia i znalazły odzwierciedlenie w zawartych z nimi umowach. W umowach określano zróżnicowany zakres świadczonych usług, za które pobierano opłaty, np.:

- w umowach z dwoma przedsiębiorcami Zarządzający zobowiązał się świadczyć cztery usługi, z czego jedna (prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej www.strefa.gda.pl, tworzenie baz danych) wynikała z §11 *Regulaminu PSSE*, a trzy pozostałe dotyczyły: wsparcia przedsiębiorców w rozmowach i negocjacjach z krajowymi instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz agencjami, przedsiębiorstwami i innymi podmiotami w celu zagwarantowania płynnej realizacji inwestycji na terenie Strefy; pomocy w wyborze podmiotów świadczących usługi doradztwa, w szczególności w zakresie pomocy publicznej i związanych z tym kwestii prawno-podatkowych, wynikających z prowadzonej na terenie Stre-

⁵⁴ Z uwzględnieniem następujących różnic: 1) w przypadku inwestycji, prowadzonej na działce przekraczającej 10 ha wyjściowa stawka opłaty administracyjnej miała wynieść 0,10 zł plus VAT za 1m² powierzchni terenu, 2) w przypadku inwestycji opisanej w *rozporządzeniu w sprawie kryteriów objęcia sse*, wyjściowa stawka opłaty miała wynieść 0,25 zł plus VAT za 1m² powierzchni terenu, 3) w przypadku dużych inwestycji w rozumieniu §4 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej* Zarząd dopuszczał możliwość ryczałtowego ustalenia stawki opłaty niezależnie od postanowień uchwały, 4) w przypadku inwestycji na terenie podstrefy Piła wyjściowa stawka miała wynieść 0,19 zł plus VAT za 1m² powierzchni terenu, na którym prowadzona była działalność gospodarcza.

⁵⁵ Mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa w rozumieniu *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. 2017 r. poz. 2168, ze zm.) – obowiązującej do 30 kwietnia 2018 r., a od tej daty – w rozumieniu art. 7 *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. 2018 r. poz. 646, ze zm.).

⁵⁶ Patrz przypis nr 15.

fy działalności gospodarczej oraz wsparcia w zakresie pozyskiwania i kształcenia/szkolenia kadr niezbędnych przedsiębiorcom we współpracy z Marszałkiem danego województwa i lokalnymi władzami,

- sześć umów zawierało zobowiązanie Zarządzającego do świadczenia ośmiu usług, w tym pięć⁵⁷ wynikało z §11 *Regulaminu*, a trzy były tożsame z usługami wymienionymi w dwóch powyższych umowach,
- w przypadku umów zawartych z siedmioma przedsiębiorcami Zarządzający zobowiązał się do świadczenia 10 usług, obejmujących wskazane wyżej osiem usług i dodatkowo: wsparcie w zakresie pozyskiwania informacji na temat możliwości finansowania bieżącej działalności przedsiębiorcy (w tym także badawczo – rozwojowej) ze środków pochodzących z dotacji UE na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim oraz wsparcie w budowaniu relacji z przedsiębiorcami oraz przedstawicielami świata nauki (uczelnie wyższe, jednostki badawczo – rozwojowe) w celu przygotowywania wspólnych przedsięwzięć o charakterze B+R,
- w czterech umowach Zarządzający zobowiązał się do świadczenia 12 usług – wskazane wyżej 10 usług oraz organizowanie seminariów i spotkań szkoleniowych, a także wydarzeń dotyczących promocji eksportu, wynajmu sal konferencyjnych w GPN-T i BPNT w promocyjnych cenach.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁵⁸, zobowiązania Zarządzającego wobec przedsiębiorców w latach 2015-2017 ulegały rozszerzeniu względem wcześniejszych umów z przedsiębiorcami. Wynikało to ze stałego poszerzania oferty proinwestycyjnej przez Zarządzającego.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki zawieszenia lub obniżenia opłaty administracyjnej. Były one wynikiem rozmów przedsiębiorców z Zarządzającym. Uchwały Zarządu Spółki w sprawie opłat administracyjnych, jak również *Regulamin PSSE* nie zawierały uregulowań w zakresie zawieszenia lub obniżenia opłaty administracyjnej.

Stan należności przeterminowanych powyżej 360 dni na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniósł 340,5 tys. zł., a od 181 do 360 dni – 126,6 tys. zł. Spółka podjęła działania mające na celu ich wyegzekwowanie (wizyty u dłużników, wezwania do zapłaty, przekazanie dokumentacji do obsługi przez kancelarię prawną - na łączną kwotę 376,9 tys. zł, tj. 81,0% należności przeterminowanych).

(dowód: akta kontroli str. 3148-3234)

Wyniki ekonomiczno-finansowe

Przychody netto ze sprzedaży latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio: 35 198,5 tys. zł, 37 870,5 tys. zł i 44 715,5 tys. zł. Koszty działalności operacyjnej wyniosły: 45 312,6 tys. zł, 45 237,7 tys. zł i 47 010,5 tys. zł. Zysk netto wyniósł odpowiednio: 810,1 tys. zł, 1 173,3 tys. zł oraz 1 479,1 tys. zł. Koszty ogólnego zarządu na koniec 2014 r. wyniosły 8 360,2 tys. zł, wzrosły z kwoty 7 274,0 tys. zł na koniec 2015 r. (9 388,9 tys. w 2016 r.) do wysokości 10 065,5 tys. zł na koniec 2017 r. Koszty wynagrodzenia Zarządu Spółki wyniosły odpowiednio: 591,7 tys. zł,

⁵⁷ Prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej www.strefa.gda.pl, tworzenie baz danych; przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zawartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie; promocję przedsiębiorców działających w Strefie na targach, w których udział brał Zarządzający w przygotowanych publikacjach i materiałach reklamowych; utrzymanie infrastruktury Strefy w należyłym stanie technicznym; monitorowanie przedsiębiorców w zakresie zgodności prowadzonej przez nich działalności gospodarczej z udzielonymi zezwoleniami.

⁵⁸ Patrz przypis nr 46.

780,0 tys. zł, 591,8 tys. zł. Zatrudnienie średnioroczne (w etatach) wzrosło z 63,8 w 2014 r. do 81,6 w 2017 r. (w 2015 r. wyniosło 60,2 etaty, a w 2016 r. – 74,5). Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁵⁹ wzrost wypłaconych wynagrodzeń Zarządu Spółki w 2016 r. związany był przede wszystkim ze zmianami w składzie Zarządu Spółki, co skutkowało koniecznością wypłat nagród oraz ekwiwalentów za urlop i odpraw. Wzrost zatrudnienia wynikał m.in. z rezygnacji przez Spółkę z obsługi zewnętrznej w zakresie zarządzania Bałtyckiego Parku Nowych Technologii, obsługi Wirtualnego Biura i Centrum Konferencyjno-Szkoleniowego w GPN-T. Wskaźnik bieżącej płynności wzrósł z poziomu 2,9 w 2015 r. do wysokości 4,3 w 2017 r. (3,6 w 2016 r.). Wskaźnik kosztów administracyjnych wyniósł 20,7% w 2015 r., 24,8% w 2016 r. i 22,5% w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3142)

Wydatki na promocję w latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio 337,2 tys. zł, 288,0 tys. zł i 370,9 tys. zł. Wydatki na materiały reklamowe wyniosły w 2015 r. 40,6 tys. zł, w 2016 r. – 41,7 tys. zł oraz 73,9 tys. zł w 2017 r. (w 2017 r. wydatki na materiały reklamowe księgowane były łącznie z wydatkami na reklamę).. Koszty sponsoringu wyniosły: w 2015 r. – 505,8 tys. zł, w 2016 r. – 352,5 tys. zł, w 2017 r. – 277,5 tys. zł.

Skontrolowane wydatki (po jednym z każdego roku o najwyższej wartości) dotyczyły:

- wykonania materiałów reklamowych na potrzeby projektu *Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej na subregion Metropolitalny i Nadwiślański* (34,1 tys. zł),
- współorganizacji regat i nauki żeglarstwa (w latach 2016-2017 wydatkowano po 100,0 tys. zł).

Wydatki poniesione zostały zgodnie z zawartymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 25, 40-42, 523-583, 1916-1950)

W latach 2015-2017 PSSE sp. z o.o. poniosła wydatki na usługi prawne i doradcze w łącznej wysokości 3 298,7 tys. zł (w 2015 r. – 1 132,3 tys. zł, w 2016 r. – 1 292,2 tys. zł, w 2017 r. – 874,1 tys. zł).

W PSSE sp. z o.o. nie została opracowana procedura zawierania umów z zewnętrznymi firmami doradztwa prawnego i biznesowego.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁶⁰, do powyższej kwestii odnosi się umowa Spółki w brzmieniu z 23 czerwca 2017 r., która w § 23 ust. 2 pkt 10 stanowi, że do kompetencji Rady Nadzorczej Spółki (RN) należy zawarcie umowy o usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (public relations) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem, jeżeli wysokość wynagrodzenia przewidzianego łącznie za świadczone usługi przekracza 200,0 tys. zł netto w stosunku rocznym albo w których maksymalna wysokość wynagrodzenia nie jest przewidziana, a także zmiana umów podwyższająca wynagrodzenie powyżej kwoty 200,0 tys. zł netto.

W latach 2015-2017 PSSE sp. z o.o. zawarła 23 umowy na obsługę prawną oraz 19 umów na usługi doradcze.

Prezes Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...], zeznała⁶¹, że PSSE sp. z o.o. zawierała dużo umów z kancelariami prawnymi, ponieważ realizowała projekty, których nie realizowała żadna inna spółka zarządzająca SSE, a w Spółce zatrudniony był

⁵⁹ Pismo z dnia 10 września 2018 r.

⁶⁰ Patrz przypis nr 59.

⁶¹ Protokół przesłuchania w charakterze świadka w dniu 15 listopada 2018 r.

tylko jeden radca prawny. Do niektórych zadań, które realizowała Spółka nie było odpowiednich narzędzi prawnych.

W 2017 r. Spółka podjęła działania w celu zmniejszenia liczby podmiotów świadczących na jej rzecz usługi z zakresu obsługi prawnej – na dzień 21 listopada 2018 r. Spółka współpracowała z dwoma kancelariami w zakresie bieżącej obsługi prawnej i zastępstwa procesowego oraz dodatkowo z jedną kancelarią prowadzącą dla Spółki trzy postępowania sądowe z powództwa byłych członków Zarządu Spółki. Wybór kancelarii i podmiotów świadczących dla Spółki usługi z zakresu obsługi prawnej odbywał się w drodze negocjacji.

(dowód: akta kontroli str. 43-61, 517, 981-982, 1058)

W 2009 r. PSSE sp. z o.o. objęła 800 udziałów na łączną kwotę 400 tys. zł w spółce SCVC INVENO sp. z o.o. z siedzibą w Gdyni⁶². W 2011 r. nastąpiło objęcie dodatkowych udziałów (340) o wartości nominalnej 150 zł (51,0 tys. zł łącznie). W 2014 r. Spółka objęła 249 kolejnych udziałów o wartości nominalnej 150 zł każdy (o łącznej wartości 37,3 tys. zł). W 2015 r. nastąpiło zbycie 1 389 udziałów spółki INVENO sp. z o.o. za łączną kwotę 13,9 tys. zł (tj. po 10 zł za jeden udział) na rzecz Agencji Rozwoju Pomorza SA (AR Pomorza). Strata ze sprzedaży udziałów wyniosła 474,5 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁶³, Spółka nie dysponowała dokumentami w zakresie analizy opłacalności oraz szacowania wartości nabycia i zbycia udziałów w spółce SCVC INVENO sp. z o.o.

(dowód: akta kontroli str. 1236-1317, 3709)

Umowy o dofinansowanie ze środków UE

W latach 2009-2018 Spółka realizowała 33 projekty współfinansowane ze środków UE, w ramach perspektyw budżetowych obejmujących lata 2007-2013 oraz 2014-2020.

W latach 2009-2015 Spółka zrealizowała 15 projektów ostatecznie rozliczonych w ramach perspektywy budżetowej UE na lata 2007-2013. W wyniku niezastosowania przez Spółkę przepisów *Pzp* przy realizacji umów o dofinansowanie 14 z tych projektów, zostały na Spółkę nałożone korekty finansowe w łącznej wysokości 34 469,2 tys. zł (27,0% całości dofinansowania), co razem z naliczonymi odsetkami stanowiło kwotę 54 465,2 tys. zł (42,0% wypłaconego dofinansowania – wg stanu na koniec 2017 r.). Do końca III kw. 2018 r. Spółka zapłaciła 390,7 tys. zł wraz z odsetkami (0,7% naliczonych korekt) w wyniku uprawomocnienia się decyzji odpowiednich organów w tym zakresie.

Według stanu na koniec III kw. 2018 r., odnośnie siedmiu projektów realizowanych przez Spółkę w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013⁶⁴, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego (instytucja zarządzająca RPO WP) wydał decyzje administracyjne w sprawie nałożenia na Spółkę korekt finansowych w łącznej wysokości 4 792,0 tys. zł, z czego zapłacono kwotę 196,2 tys. zł (w tym 122,5 tys. zł z tytułu zobowiązań głównych oraz 73,7 tys. zł naliczonych odsetek), regulując tym samym zobowiązania z tytułu

⁶² Spółka celowa założona w 2006 r. przez Województwo Pomorskie, Gminę Miasta Gdańsk, Gminę Miasta Gdynia, AR Pomorza. Rolą wspólników – założycieli było zainicjowanie powstania funduszu typu venture capital na Pomorzu, którego zadaniem miało być wspieranie działalności małych i średnich przedsiębiorstw w tym regionie.

⁶³ Patrz przypis nr 46.

⁶⁴ Umowy nr: UDA-RPPM-01.05.01-00-006/12-00, UDA-RPPM-01.06.01-00-004/09-00, UDA-RPPM-01.05.02-00-003/12-00, UDA-RPPM-01.05.02-00-007/08-00, UDA-RPPM-01.05.01-00-005/08-00, UDA-RPPM-01.06.02-00-003/09-00 oraz UDA-RPPM-01.06.01-00-009/09-00. Dalej: RPO WP.

naliczonych korekt wraz z odsetkami co do czterech z siedmiu projektów objętych tymi sankcjami.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁶⁵, niezależnie od powyższego Spółka w maju 2018 r. złożyła sześć wniosków do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego (UM WP) o ponowne rozpatrzenie sprawy i uchylenie zaskarżonych decyzji oraz umorzenie postępowań w przedmiocie zwrotu części uzyskanego dofinansowania. Żadna z omawianych decyzji nie została ostatecznie rozstrzygnięta do końca III kw. 2018 r.

Według stanu na koniec III kw. 2018 r., odnośnie trzech projektów realizowanych przez Spółkę w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013⁶⁶, UM WP (jako instytucja zarządzająca komponentem regionalnym tego Programu) wydał dwie decyzje administracyjne oraz wszczął jedno postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia na Spółkę korekt finansowych w łącznej wysokości 276,6 tys. zł, z czego Spółka zapłaciła kwotę 194,5 tys. zł (w tym 119,5 tys. zł z tytułu zobowiązań głównych oraz 76,0 tys. zł naliczonych odsetek) – regulując tym samym zobowiązania z tytułu naliczonych korekt wraz z odsetkami co do dwóch z trzech projektów objętych tymi decyzjami.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁶⁷, odnośnie ostatecznie zapłaconych korekt wraz z odsetkami Zarządzający złożył wnioski o ulgę (umorzenie) w ich spłacie na podstawie *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁶⁸ - jednak zarówno UM WP jak i Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju podtrzymały pierwotne decyzje UM WP (które tym samym stały się ostateczne). Co do trzeciego projektu Spółka oczekiwała na wydanie stosownej decyzji administracyjnej przez UM WP.

Według stanu na koniec III kw. 2018 r. odnośnie trzech projektów realizowanych przez Spółkę w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013⁶⁹ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) wszczęła trzy postępowania administracyjne w sprawie nałożenia na Spółkę korekt finansowych w łącznej wysokości 28 927,6 tys. zł - przy czym naliczone odsetki na koniec 2017 r. wynosiły 16 097,1 tys. zł, co ostatecznie składa się na kwotę 47 0124,7 tys. zł potencjalnych zobowiązań Spółki z tego tytułu. Do końca III kw. 2018 r. nie zostały wydane żadne decyzje administracyjne w tym obszarze.

Spółka otrzymała także (od Miasta Elbląg) przedsądowe wezwanie do zapłaty w sprawie nałożonej korekty w wysokości 447,5 tys. zł (oraz odsetki w kwocie 273,4 tys. zł wg stanu na koniec 2017 r.) odnośnie projektu realizowanego w partnerstwie z Miastem Elbląg (nr umowy o dofinansowanie: WTPB.01.011.00-29-006/09, instytucja zarządzająca: Ministerstwo Rozwoju). W odpowiedzi na wezwanie do zapłaty Spółka zwróciła uwagę na niezasadność tego roszczenia oraz wskazała na możliwość przedawnienia roszczenia. Wg stanu na koniec III kw. 2018 r. sprawa nie została ostatecznie rozstrzygnięta.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁷⁰, na każdym etapie prowadzonych postępowań, Spółka inicjowała i uczestniczyła w spotkaniach z instytucjami pośredniczącymi i zarządzającymi środkami UE, w tym w Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie

⁶⁵ Pismo z dnia 26 października 2018 r.

⁶⁶ Według nr umów o dofinansowanie: UDA-POKL-06.02.00-22-004/09-00, UDA-POKL-08.02.01-22-012/12-00 oraz UDA-POKL-07.02.02-22-011/12-00.

⁶⁷ Patrz przypis nr 65.

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁶⁹ Wg nr umów o dofinansowanie: POIG.05.03.00-00-002/09-00, POIG.05.03.00-00-119/11-00 oraz POIG.05.03.00-00-001/09-00.

⁷⁰ Patrz przypis nr 65.

Finansów oraz UM WP. W dniu 14 listopada 2017 r. Spółka wystosowała pismo do Ministerstwa Finansów w sprawie możliwości uzyskania ulgi (umorzenia) wszystkich korekt na podstawie *ustawy o finansach publicznych*. Ministerstwo Finansów przekazało dokument do właściwych instytucji zarządzających (UM WP oraz PARP), informujący, iż ta ścieżka będzie właściwa dopiero po uzyskaniu decyzji ostatecznych.

Zorganizowano również spotkanie z Ministrem Inwestycji i Rozwoju (MliR) oraz z Marszałkiem Województwa Pomorskiego celem omówienia korekt dla projektów: POIG.05.03.00-00-002/09-00 na 27 400 tys. zł wraz z odsetkami oraz UDA-RPPM-01.05.01-00-005/08-00 na 4 400 tys. zł wraz z odsetkami – do kontroli nie przedstawiono dokumentów w zakresie stanowiska MliR w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 795-796, 863-865, 1051-1052)

W celu zapewnienia przejrzystości finansowej oraz możliwości zrealizowania planowanych wyników finansowych, Spółka utworzyła rezerwy na wszystkie projekty, w stosunku do których wydano decyzje administracyjne, w wysokości kwot rozliczonych jako przychody. Na koniec 2016 r. kwota utworzonych rezerw wyniosła 840,0 tys. zł, na koniec 2017 r. – 1 986,2 tys. zł. Spółka przedstawiła przykładowy rachunek zysków i strat za 2016 r. – w wersji bez naliczonych i zapłaconych korekt finansowych Spółka zamknęła ten rok zyskiem netto w wysokości 1 173,3 tys. zł, natomiast w wersji z uwzględnieniem korekt Spółka osiągnęłaby stratę netto w wysokości 19 874,0 tys. zł. Analogicznie, na koniec 2017 r. wynik netto bez uwzględnienia korekt wynosiłby 1 479,1 tys. zł, z uwzględnieniem korekt wynosiłby stratę 22 013,1 tys. zł; a dla 2018 r. (stan na koniec III kw. 2018 r.) wynik netto z uwzględnieniem korekt wynosiłby stratę 24 496,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 980, 1054-1057)

Spółka przedstawiła *Plan wyjścia z korekt*, mający na celu zabezpieczenie stabilności jej funkcjonowania na wypadek konieczności pokrycia wszystkich wymaganych zobowiązań. Na koniec III kw. 2018 r. Spółka zapłaciła korekty naliczone dla 6 projektów na łączną kwotę wraz z odsetkami 390,7 tys. zł, kolejnych 7 korekt na łączną kwotę wraz z odsetkami 2 774,1 tys. zł mogło zostać zapłaconych przez Spółkę ze środków bieżących bez narażenia Spółki na utratę płynności finansowej. W przypadku projektu *Wyposażenie Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego w nowoczesną infrastrukturę techniczną* (nr UDA-RPPM-01.05.01-00-005/08-00, kwota korekty z odsetkami – 7 743,2 tys. zł) Spółka planowała wnioskować o możliwość płatności ratalnej. W przypadku konieczności zapłaty korekt dla projektu *Gdański Park Naukowo-Technologiczny – Etap III* (nr POIG.05.03.00-00-002/09-00, kwota korekty z odsetkami – 43 035,8 tys. zł) według Spółki niezbędne będzie pozyskanie znacznych środków pieniężnych, np. poprzez sprzedaż majątku. Spółka dokonała wyceny posiadanych budynków Parków Technologicznych (GPN-T oraz BPNT) oraz siedziby Spółki w Sopocie i łączna kwota do uzyskania ze sprzedaży tych nieruchomości według pozyskanych wycen wynosiła 298 210,0 tys. zł.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁷¹, w przypadku każdego z projektów Spółka zamierzała wykorzystać pełną możliwą ścieżkę odwoławczą, jak również w ostateczności wystąpić o ulgę w spłacie korekt i odsetek na mocy *ustawy o finansach publicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 865)

⁷¹ Patrz przypis nr 65.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁷², nie stosowano przepisów *Pzp* bowiem przed nowelizacją *ustawy* w 2016 r. występowały wątpliwości, a zgodnie ze stanowiskiem Ministra Gospodarki, wyrażanym w pismach kierowanych do Spółki i innych podmiotów, SSE nie były podmiotami utworzonymi w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym i jako takie nie były zobowiązane do stosowania przepisów *Pzp*. Podobne stanowisko zostało zaprezentowane przez Ministra Gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 105/2013 i podzielone przez *Konferencję SSE* w stanowisku z dnia 23 lutego 2012 r. PSSE sp. z o.o. była zobligowana do stosowania *Pzp* od momentu wejścia w życie *ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw*⁷³ w zakresie tam wskazanym. Po wzmiankowanej nowelizacji stosowano przepisy *ustawy* wprost oraz zatrudniono w Spółce specjalistę ds. zamówień publicznych, a od dnia 12 września 2018 r. w Spółce wprowadzony został *Regulamin udzielania zamówień publicznych*. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki, nie występowała ona do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (Prezes UZP) o wyrażenie stanowiska co do konieczności stosowania przez nią *Pzp*. Interpretacje wydawane przez Prezesa UZP posiadają status interpretacji ogólnych przepisów prawa i jako takie nie mają charakteru interpretacji wiążących (tak jak wskazano w stanowiskach Prezesa UZP z 23 lutego 2012 r. oraz w piśmie UZP z 15 marca 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 861-862)

Prezes Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...], zeznała⁷⁴, że stanowisko właściciela Strefy było jednoznaczne – Strefy nie obowiązywało stosowanie *Pzp*. Obowiązywało stosowanie przetargów na podstawie *kodeksu cywilnego*. *Pzp* było wtórne do *ustawy o SSE*. Marszałek Województwa Pomorskiego skierował do Premiera pytanie w tej sprawie, nie było jednak na nie odpowiedzi. Sytuacja znalazła rozwiązanie w wyniku nowelizacji *ustawy o SSE*. Jednoznacznie Sejm i Senat wypowiedziały się, że SSE nie obowiązuje *Pzp*. Ponadto, istniał wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE wskazujący, że jeśli pieniądze zostały wydane zgodnie z celem, mimo że zostały naruszone procedury, to nie stosuje się korekt finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 3695-3696)

Projekt „Wyposażenie Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego w nowoczesną infrastrukturę techniczną”⁷⁵

W dniu 1 grudnia 2008 r. Spółka złożyła do AR Pomorza⁷⁶ wniosek⁷⁷ w zakresie dofinansowania rozwoju GPN-T w ramach I osi priorytetowej RPO WP. Planowana wartość Projektu wyniosła 7 438,0 tys. zł, a kwota dofinansowania – 4 540,0 tys. zł. Głównym celem Projektu było zapewnienie przedsiębiorcom za pośrednictwem GPN-T wysokiej jakości infrastruktury i usług służących wykorzystaniu i wzmocnieniu ich potencjału innowacyjnego. Zgodnie z opracowanym w październiku 2008 r. studium wykonalności Projektu miały zostać wykonane następujące zadania: pomieszczenia serwerowni, instalacja klimatyczna, system ostrzegania przeciwpożarowego, centrum edukacji, wyposażenie socjalne, wirtualny sekretariat, laboratorium komputerowe oraz recepcja.

⁷² Patrz przypis nr 65.

⁷³ Dz. U. poz. 1020.

⁷⁴ Patrz przypis nr 61.

⁷⁵ Dalej w tym pkt. – Projekt.

⁷⁶ W ramach tego Projektu tzw. instytucja pośrednicząca II stopnia (IP II), odpowiadająca ze efektywności i prawidłowości wdrażania osi priorytetowej nr 1 RPO WP na podstawie odpowiedniej umowy zawartej z Samorządem Województwa Pomorskiego, IP II realizowała zadania związane m.in. z procesem naboru, oceny wniosków o dofinansowanie, rozliczania wniosków o płatność, monitoringu oraz kontroli realizowanych projektów.

⁷⁷ WND-RPPM-01.05.01-00-005/08-00.

We wniosku o dofinansowanie Spółka stwierdziła, że zatrudni specjalistę do spraw zamówień publicznych, odpowiedzialnego za prowadzenie spraw zgodnie z *Pzp* (pkt. E3) oraz oświadczyła, że jako wnioskodawca była zobowiązana do stosowania przepisów *Pzp* (trybu postępowania w formie przetargu nieograniczonego). Także w studium wykonalności Projektu stwierdzono konieczność stosowania *Pzp*.

W dniu 7 kwietnia 2009 r. wraz z dokumentacją wymaganą po podpisaniu umowy Spółka przekazała AR Pomorza informację o braku obowiązku stosowania przepisów *Pzp*, dołączając opinię prawną w tym zakresie. Kolejne stanowisko Spółki w sprawie braku obowiązku stosowania przepisów *Pzp* zostało przekazane AR Pomorza w dniu 7 lipca 2009 r., wraz ze stwierdzeniem, że Spółka będzie dokonywała wszelkich wydatków zgodnie z zasadami zamówień publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania założonych efektów przy jak najniższej kwocie wydatków oraz w sposób umożliwiający terminową oraz rzeczowo-finansową realizację Projektu. Ponadto, w dniu 4 sierpnia 2009 r. Spółka przesłała do AR Pomorza następną opinię prawną, podtrzymującą dotychczasowe stanowisko Spółki co do braku obowiązku stosowania *Pzp*.

Wniosek o dofinansowanie został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Województwa Pomorskiego⁷⁸ i w dniu 14 września 2009 r. pomiędzy Spółką a AR Pomorza została podpisana umowa o dofinansowanie realizacji Projektu (umowa) w terminie od 1 października 2008 r. do 28 lutego 2010 r.

Zgodnie z §11 ust. 1 umowy, Spółka była zobowiązana do stosowania przepisów *Pzp* w zakresie, w jakim ta ustawa miała zastosowanie do Spółki. W przypadku stwierdzenia, że podczas realizacji Projektu beneficjent nie stosował *Pzp*, mimo że był obowiązany do stosowania tych przepisów lub też realizował Projekt niezgodnie z *Pzp*, wydatki poniesione przez niego miały zostać w całości uznane za niekwalifikowane i podlegać zwrotowi⁷⁹. W §11 ust. 8 umowy określono, że w przypadku gdy na mocy *Pzp* beneficjent nie jest zobowiązany do stosowania przepisów *Pzp*, zobowiązuje się on do dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania założonych efektów przy jak najniższych kosztach, w sposób umożliwiający terminową realizację Projektu oraz w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

Podczas realizacji Projektu Spółka nie stosowała przepisów *Pzp*. Zgodnie z §11 ust. 10 umowy, w sytuacji, gdy zamówienie przekraczało kwotę 50,0 tys. zł beneficjent nie stosujący *Pzp* zobowiązany był do gromadzenia dokumentów potwierdzających, że wydatki były dokonywane w sposób określony w §11 ust. 8 umowy. Kwotę 50,0 tys. zł przekraczały koszty następujących działań: wykonanie dokumentacji kosztorysowej serwerowni (54,0 tys. zł według najkorzystniejszej cenowo złożonej oferty), wykonanie projektu wykonawczego systemu gaszenia i wykonania systemu gaszenia oraz prac budowlanych dla serwerowni (2 303,0 tys. zł), wykonanie prac budowlanych w zakresie dachu GPN-T (398,0 tys. zł), dostawa sprzętu komputerowego, oprogramowania oraz sprzętu biurowego (133,0 tys. zł), wykonanie robót budowlanych związanych z adaptacją pomieszczeń GPN-T na Centrum Edukacji dla Dzieci i Młodzieży (347,0 tys. zł), stworzenie Centrum Edukacji wraz z zapleczem technicznym dla odwiedzających (305,0 tys. zł), wykonanie projektu wykonawczego oraz robót budowlanych instalacji klimatyzacji pomieszczeń biurowych (736,0 tys. zł), wykonanie instalacji dźwiękowego systemu ostrzegania przeciwpożarowego w obiekcie GPN-T (1 300,0 tys. zł). W powyższych przypadkach Spółka zastosowała

⁷⁸ UM WP pełnił dla Projektu rolę Instytucji Zarządzającej (IZ).

⁷⁹ Zgodnie z §11 ust. 3 umowy o dofinansowanie Projektu, w przypadku naruszenia *ustawy Pzp* stosuje się korekty finansowe obniżające dofinansowanie zgodnie z Taryfikatorem.

procedurę polegającą na wysłaniu do wybranych przez siebie potencjalnych wykonawców pisemnych zaproszeń do złożenia ofert na realizację opisanych zadań. Następnie Spółka dokonywała oceny nadesłanych ofert, dokonując wyboru wykonawcy kierując się kryterium najkorzystniejszej (najniższej) ceny. Do przeprowadzenia postępowań ofertowych były powoływane komisje przetargowe, a po zakończeniu procedury sporządzany protokół. Zgodnie z ostatnim wnioskiem o płatność całkowity koszt Projektu wyniósł 7 265,9 tys. zł, a kwota dofinansowania ze środków UE – 4 434,1 tys. zł (która została ostatecznie przelana przez AR Pomorza na rachunek Spółki).

W dniu 1 marca 2009 r. w AR Pomorza została wszczęta kontrola UM WP dotycząca wywiązywania się AR Pomorza z obowiązków IP II, w ramach kontroli systemu zarządzania RPO WP. Stwierdzono rozbieżności pomiędzy oświadczeniami Spółki co do obowiązku stosowania *Pzp* (w tym okresie nadal jako załącznik do umowy funkcjonował wniosek o dofinansowanie Projektu złożony przez Spółkę w grudniu 2008 r., w którym Spółka zobowiązywała się do stosowania tych przepisów). W tej sytuacji Biuro Radców Prawnych UM WP (BRP UM WP) w opinii z dnia 30 marca 2010 r. stwierdziło, że Spółka była zobowiązana do stosowania przepisów *Pzp*. Decyzją Dyrektora Departamentu Programów Regionalnych UM WP w dniu 31 marca 2010 r. zostały wstrzymane płatności na rzecz Spółki, do czasu ponownego przeanalizowania przez AR Pomorza prawidłowości poniesienia wydatków projektowych pod kątem stosowania *Pzp* – o czym Spółka została poinformowana pismem z dnia 8 kwietnia 2010 r. W odpowiedzi Spółka w dniu 5 maja 2010 r. przesała dwie kolejne opinie prawne sporządzone przez zewnętrzne kancelarie prawne, z których wynikało że nie była zobowiązana do stosowania przepisów *Pzp*. Pismem z dnia 26 maja 2010 r. UM WP zobowiązał AR Pomorza do wystąpienia do Spółki o niezwłoczne wystąpienie do Prezesa UZP o wydanie rozstrzygającej opinii w kwestii stosowania przez Spółkę *Pzp* (co AR Pomorza uczyniło pismem kierowanym do Spółki z dnia 27 maja 2012 r.). Spółka natomiast w dniu 28 lipca 2010 r. ponownie poinformowała Marszałka, że nie była zobowiązana do stosowania *Pzp*, (do pisma załączono procedurę wyłaniania ofert). Pismem z dnia 1 września 2010 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki, odpowiadając na prośbę Spółki, poinformował Marszałka, że Zarządzający SSE nie byli osobami prawnymi utworzonymi w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, nie mających charakteru przemysłowego ani handlowego – a więc nie byli zobowiązani do stosowania *Pzp*. W dniu 3 września 2010 r. BRP UM WP wydało opinię uzupełniającą (do opinii z dnia 30 marca 2010 r.), w której stwierdziło, że w związku ze skomplikowanym stanem prawnym i faktycznym, w którym działał Zarządzający, nie było możliwe jednoznaczne zajęcie stanowiska, czy Spółka spełnia kryteria uznania ją za podmiot prawa publicznego i tym samym zobowiązanego do stosowania przepisów *Pzp*. Także pismem z dnia 3 września DPR UM WP poinformował AR Pomorza, że w związku ze stanowiskiem Ministerstwa Gospodarki z dnia 3 września 2010 r. wyraża zgodę na dalsze procedowanie (finansowanie) Projektu.

W dniu 7 września 2010 r. podpisano aneks do umowy o dofinansowanie Projektu, zgodnie z którym we wniosku o dofinansowanie (stanowiącym załącznik do umowy) Spółka oświadczyła, że nie jest zobowiązana do stosowania *Pzp*. W dniach 13-15 września 2010 r. została przeprowadzona w Spółce przez AR Pomorza końcowa kontrola z realizacji Projektu, stwierdzająca, że wydatki w Projekcie zostały poniesione w sposób zgodny dla sposobu procedowania beneficjenta, który nie był zobowiązany do stosowania *Pzp*. Kontrola potwierdziła także zgodność osiągniętych rezultatów realizacji Projektu z umową, tj. w zakresie wskaźników produktu – jeden przebudowany obiekt dla firm innowacyjnych (wskaźnik został zweryfikowany na podstawie protokołów odbioru, faktur VAT oraz wpisów do dzienników budów),

w zakresie wskaźników rezultatu – liczba bezpośrednio utworzonych miejsc pracy (dwa, w tym po jednym dla kobiety i mężczyzny, okazano druki rejestracyjne ZUS ZUA oraz karty stanowiskowe), liczba przedsiębiorstw innowacyjnych korzystających z infrastruktury wspartej w wyniku realizacji Projektu (łącznie – 20 przedsiębiorców, okazano rejestr przedsiębiorców innowacyjnych działających na terenie GPN-T) oraz liczba inicjatyw o charakterze innowacyjnym realizowanych na terenie obiektów wspartych w wyniku realizacji Projektu (łącznie – trzy inicjatywy, okazano umowy na świadczenie usług zawarte z przedsiębiorcami działającymi na terenie GPN-T). W dniu 11 października 2010 r. Spółka złożyła do AR Pomorza skorygowany końcowy wniosek o płatność, kończąc tym samym realizację Projektu w zakresie rzeczowo-finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 3597-3670)

Projekt był przedmiotem postępowania sprawdzającego przeprowadzonego przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF). Jak wynika z Raportu końcowego OLAF⁸⁰ w Projekcie stwierdzono następujące nieprawidłowości: konflikt interesów oraz nepotyzm, brak procedur konkursowych przy wyborze wykonawców Projektu w rozumieniu przepisów *dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi*⁸¹ oraz polskich przepisów w tym zakresie, a także nieprawidłowości we wdrażaniu „wirtualnego biura” – e-platformy w GPN-T stworzonej dla rozwoju przedsiębiorstw w regionie gdańskim. W konkluzji raportu stwierdzono, że 100% wydatków zrealizowanych przez Spółkę w ramach realizacji Projektu uznaje się za dotknięte nieprawidłowościami i „być może oszustwem”, a tym samym w całości (4 434,1 tys. zł, co stanowiło równowartość 1 118,3 tys. euro) Projekt nie podlega dofinansowaniu z EFRR.

(dowód: akta kontroli str. 3569-3596)

Prezes Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...], zeznała⁸², że nie widziała sprzeczności w tym, że w studium wykonalności Projektu zapisano, że biuro wirtualne miało być prowadzone własnymi zasobami przez Spółkę. Sprawa potencjalnych nieprawidłowości była dwukrotnie umarzana przez prokuraturę. Ponieważ opinie Prezesa UZP i Ministra Gospodarki były sprzeczne, więc chodziło o ostateczne systemowe rozstrzygnięcie między dwoma instytucjami.

(dowód: akta kontroli str. 3694-3695)

Projekt „Gdański Park Naukowo-Technologiczny – Etap III”

W 2006 r. PSSE sp. z o.o. we współpracy z Samorządem Województwa Pomorskiego, miastem Gdańsk oraz Politechniką Gdańską rozpoczęła adaptację Gdańskich Zakładów Graficznych na potrzeby GPN-T. Prace nad jego ostatecznym kształtem podzielone zostały na III etapy:

- I faza - w pierwszym półroczu 2006 r. dokonano modernizacji ok. 3,3 tys. m² powierzchni Gdańskich Zakładów Graficznych. W tym samym czasie na tym terenie zainicjował swoją działalność Inkubator Technologiczny GPN-T, w którym lokatorami zostały nowo powstałe firmy założone przez absolwentów i pracowników wyższych uczelni regionu.

⁸⁰ Nr OF/2011/0667/B3 z dnia 9 października 2015 r.

⁸¹ Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, str. 144, ze zm. – weszła w życie 30 kwietnia 2004 r., a następnie została uchylona z dniem 18 kwietnia 2016 r. przez *dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE* (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, ze zm.).

⁸² Patrz przypis nr 61.

- II faza - w drugim półroczu 2006 r. PSSE sp. z o.o. pozyskała ponad 27,0 mln zł dofinansowania na adaptację obiektu ze środków UE w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw na lata 2004 – 2006. Dzięki wykorzystaniu środków w czerwcu 2008 r. udostępnione zostały nowe powierzchnie technologiczno-biurowe i laboratoryjne. Ze sprawozdania końcowego z realizacji projektu wynikało, że Spółka przy wyłonieniu wykonawcy dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych stosowała przepisy Pzp – wartość zamówienia przekraczała kwoty określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.
- III faza - realizacja projektu "Gdański Park Naukowo-Technologiczny - Etap III". Projekt współfinansowany ze środków EFRR w ramach działania 5.3 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Celem głównym projektu była rozbudowa GPN-T o dwa nowoczesne budynki biurowo–technologiczno–laboratoryjne i powstanie nowoczesnych laboratoriów mających na celu pozyskanie nowych oraz wsparcie rozwoju dotychczasowych najemców Parku, a także stworzenie warunków dla rozwoju biogospodarki poprzez komercjalizację wyników prac badawczo-rozwojowych. Podpisaną w dniu 24 czerwca 2009 r. z PARP umowę o udzieleniu wsparcia na realizację projektu aneksowano 9 razy (ostatni aneks nr 9 podpisany został w dniu 13 czerwca 2013 r.), całkowity koszt realizacji projektu wyniósł 169 601,3 tys. zł, a kwota wsparcia – 111 200,7 tys. zł. Projekt został zakończony – zgodnie z aneksowaną umową – w dniu 31 marca 2015 r.

Warunki przekazywania i rozliczania przedmiotowego wsparcia zostały określone w *rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie udzielenia przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na wspieranie ośrodków innowacyjności w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*⁸³. Zgodnie z *rozporządzeniem*, ośrodki innowacyjności otrzymywały wsparcie na rozbudowę i wyposażenie ośrodków, które nie mogło przekroczyć 85,0% wydatków kwalifikujących się do objęcia wsparciem. Ośrodek innowacyjności (na podstawie zawartej z PARP umowy) zobowiązywał się do rozliczenia otrzymanego wsparcia w ciągu 20 lat następujących po zakończeniu realizacji projektu (w przypadku PSSE sp. z o.o. do 31 marca 2036 r.). Rozliczenie następowało w postaci świadczenia określonych *rozporządzeniem* specjalistycznych usług, których odbiorcami byli klienci ośrodków innowacyjności, korzystający z infrastruktury i usług na warunkach preferencyjnych. Wartość korzyści wynikających ze wsparcia, która nie została przetransferowana do klientów ośrodków, podlegała zwrotowi.

W latach 2014-2017 w ramach rozliczenia Projektu w zakresie specjalistycznych usług dla lokatorów GPN-T wsparto łącznie 296 przedsiębiorców na łączną kwotę 4 169,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 792-793)

W dniu 24 sierpnia 2009 r. UZP przeprowadził kontrolę uprzednią (przed zawarciem umowy, na podstawie art. 169 ust. 2 pkt 1 Pzp) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „Wykonanie robót budowlanych związanych z kompleksową realizacją dwóch budynków (budynek A – laboratoryjno-biurowy oraz budynek B – biurowo-technologiczny) wraz z uzbrojeniem i zagospodarowaniem terenu dla tych budynków zlokalizowanych przy ul. Trzy

⁸³ Dz. U. Nr 21, poz. 116, ze zm. – uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

Lipy w Gdańsku” o wartości 113 447,0 tys. zł netto. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 3503-3523)

Prezes Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...], zeznała⁸⁴, że fakt, iż Spółka nie musiała stosować przepisów *Pzp* nie oznaczał, że Spółka nie mogła stosować tej ustawy. Dla Spółki bezpieczniejsze było stosować ustawę przy tak ogromnych inwestycjach. Spółka w tym przypadku chciała zabezpieczyć się, mieć narzędzia, które zamawiającemu daje *Pzp*. Nawet w postępowaniach na niższe kwoty Spółka stosowała zasady konkurencyjności, transparentności, otwartości. Ogłoszenia były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W żadnym z konkursów, nie było konieczności stosowania *Pzp*.

(dowód: akta kontroli str. 3695)

Realizacja Projektu w zakresie poprawności stosowania przepisów *Pzp* była także kontrolowana przez PARP (trzykrotnie, w tym na zakończenie realizacji projektu w dniach 29 czerwca - 2 lipca 2015 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Urząd Kontroli Skarbowej w Gdańsku. Nie stwierdzono nieprawidłowości. Projekt został zrealizowany w 100% i rozliczony⁸⁵. Jak wynika z informacji udzielonych przez Zastępcę Prezesa PARP⁸⁶, przyjmując, jako wiążącą interpretację KE (wyrażoną w piśmie z dnia 9 grudnia 2015 r. i potwierdzoną przez Ministerstwo Rozwoju) należy stwierdzić, że udzielenie zamówień przez Spółkę bez zastosowania *Pzp* w sytuacji, gdy istniał obowiązek jej stosowania, stanowił nieprawidłowość w rozumieniu *rozporządzenia 1083/2006* i tym samym PARP zgodnie z pismem MR z dnia 10 czerwca 2016 r. była zobowiązana wezwać beneficjenta do zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 3311-3501)

Postępowanie prowadzone przez Spółkę na wyposażenie dla Laboratorium Przetwarzania Obrazu i Dźwięku sp. z o.o. w ramach realizacji projektu „GPN-T – III etap”

Szczegółowej kontroli poddano wybór wykonawcy wyposażenia Laboratorium Przetwarzania Obrazu i Dźwięku (LPOiD). Postępowanie było prowadzone w trybie ofertowania – zostało wszczęte w dniu 21 października 2014 r., stosowne ogłoszenie zostało opublikowane na stronie Spółki oraz do trzech potencjalnych wykonawców wysłano zapytania ofertowe. Wpłynęły dwie oferty, a Spółka wybrała ofertę o niższej wartości, tj. ofertę firmy MossMcKenna LLC z siedzibą w USA na kwotę 4 159,0 tys. zł. W dniu 5 grudnia 2014 r. podpisano umowę nr PSSE/4518 z firmą MossMcKenna LLC, której przedmiotem było wykonanie „Dostawy i montażu hybrydowego systemu przetwarzania i przechowywania danych o dużej pojemności wraz z oprogramowaniem i niezbędną infrastrukturą dla LPOiD zlokalizowanego na III piętrze budynku biurowo-laboratoryjnego „A” GPN-T w ramach projektu pn. „Gdański Park Naukowo-Technologiczny – Etap III”. W wyniku realizacji umowy Spółka nabyła 5 sztuk serwerów, dwie sztuki firewalli oraz jedną sztukę przełącznika sieciowego. Do kontroli nie przedstawiono dokumentów w zakresie szacowania wartości tego zamówienia, rozeznania rynku uzasadniającego wysłanie zapytań ofertowych do konkretnych wykonawców⁸⁷.

⁸⁴ Patrz przypis nr 61.

⁸⁵ Por. Pismo PARP do Spółki z dnia 10 czerwca 2016 r.

⁸⁶ Pismo z dnia 28 września 2018 r.

⁸⁷ Dokumentacja dotycząca tego postępowania w okresie przeprowadzania czynności kontrolnych, znajdowała się w Prokuraturze Okręgowej w Gdańsku, gdzie została przekazana przez Spółkę w związku z prowadzonym postępowaniem przygotowawczym w sprawie karnej.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁸⁸, w przypadku wydatków kwalifikowalnych Spółka wycofała z wniosku o płatność nr 49 fakturę na kwotę 4 159,0 tys. zł (wynikającą z umowy nr PSSE/4518). Czynność ta została dokonana po rozmowach z PARP wskazujących, iż wystawca tej faktury znajduje się w obszarze zainteresowań Prokuratury Okręgowej w Gdańsku, w związku z prowadzonym postępowaniem w sprawie możliwych oszustw na szkodę EFRR.

(dowód: akta kontroli str. 793)

Członek Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...], zeznał⁸⁹, że, postępowanie przetargowe zostało przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi w Spółce procedurami i przepisami prawa. Z dokumentacji postępowania przedstawionego na posiedzeniu Zarządu nie wynikało nic, co mogłoby wzbudzić wątpliwości. Ani wcześniej, ani później (kiedy pełnił funkcje Członka Zarządu Spółki) nie otrzymał żadnych sygnałów od pracowników Spółki ani od pozostałych osób o nieprawidłowościach w tym postępowaniu.

Prezes Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...], zeznała⁹⁰, że zgodnie z procedurą ogłaszano przetarg według przepisów *kodeksu cywilnego*, tworzono SIWZ, powołano komisję przetargową. Według świadka na tym etapie nie była możliwa weryfikacja założeń koncepcji Projektu, bo była to tajemnica badań. Ogłoszenie o przetargu nieograniczonym było opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych i BIP Spółki, pracownicy Parku ofertę skierowali do trzech firm. Dyrektor Parku powołał komisję przetargową, która przejrzała oferty i wskazała najkorzystniejszą z nich. Następnie Dyrektor Parku złożył wniosek do Zarządu, który był sprawdzany przez Biuro Zarządu, potem skierowano wniosek na posiedzenie Zarządu. Zarząd wyraził zgodę. Następnie przygotowano umowę z wykonawcą i została ona podpisywana. W stosunku do tego zakupu, nie była zastosowana inna procedura niż do innych zakupów, nie było ingerencji ww. w ten proces.

(dowód: akta kontroli str. 3674, 3698)

W dniu 12 lipca 2016 r. Zarząd Spółki złożył zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa – działania Zarządu Spółki na jej szkodę poprzez wyrządzenie szkody w wielkich rozmiarach, tj. o czyn określony w art. 296 §1 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny*⁹¹. Według złożonego zawiadomienia, ponowna wycena zakupionego w ramach przedmiotowego postępowania sprzętu i oprogramowania wskazała, że jego wartość mogła wynosić najwyżej kilkaset tys. zł, a nie kwotę zapłaconą przez Spółkę (4 159,0 tys. zł).

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁹², dokonała ona w 2016 r. wstępnej wyceny nabytego sprzętu i oprogramowania (w skład którego weszło, zgodnie z umową: 5 serwerów, dwa firewalle o wysokiej wydajności i jeden switch) w oparciu o dane pozyskane z firmy Fujitsu (producenta sprzętu), zgodnie z którą wartość przedmiotowego wyposażenia wynosić miała (według cen katalogowych producenta) 283,0 tys. zł. Spółka poinformowała, że zgodnie z posiadaną wiedzą, taka wycena została także dokonana w ramach prowadzonego przez Prokuraturę Regionalną w Gdańsku postępowania. Po uzyskaniu wyceny od biegłego sądowego skorygowana zostanie wartość tego wyposażenia w ewidencji środków trwałych Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 3540-3568)

⁸⁸ Pismo z dnia 21 września 2018 r.

⁸⁹ Przesłuchany w charakterze świadka w dniu 14 listopada 2018 r.

⁹⁰ Patrz przypis nr 61.

⁹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.

⁹² Patrz przypis nr 46.

Prezes Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...] zeznała⁹³, że Spółka nie powołała biegłego do wyceny przedmiotu zamówienia. To nie był tylko zakup sprzętu, ale całego projektu – oprogramowania i szkoleń. Zgodnie z umową efekty badań miały być własnością Zarządzającego, prawa autorskie miały być przekazane Spółce. W 2016 r. pracownicy Strefy wyszukali w Internecie wycenę tego sprzętu, ale zakup sprzętu nie był jedynym przedmiotem projektu.

Członek Zarządu Spółki w latach 2009-2015, [...] zeznał⁹⁴ że z perspektywy czasu i z wiedzy pozyskanej przez niego ostatnio z innych źródeł, dopuszcza ewentualność, że wartość zakupionego sprzętu dla LPOiD nie została oszacowana wystarczająco rzetelnie przez odpowiedzialnych za to pracowników Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 3676, 3698)

Działalność GPN-T

W latach 2015-2018 (I poł.) łączna powierzchnia użytkowa budynków (A, B i C) w dyspozycji GPN-T wyniosła 42 978 m², powierzchnia użytkowa do wynajmu – 25 738 m², powierzchnia użytkowa wynajęta ogółem – 20 993 m² (w całości wynajęta przedsiębiorcom innowacyjnym, 82% powierzchni do wynajmu). Powierzchnia laboratoryjna do wynajmu wynosiła 4 379 m² (17% powierzchni użytkowej ogółem) – w latach 2017-2018 (I poł.) była ona w 100% wynajęta przez przedsiębiorców innowacyjnych (za lata 2015-2016 Spółka nie podała takich danych). GPN-T oferował 12 sal dydaktyczno-konferencyjnych w latach 2015-2016 oraz 11 takich sal w okresie 2017-2018 (I poł.) – w okresie od lipca 2016 r. do poł. 2018 r. średni stopień wykorzystania tych sal wynosił 24%, a także jedną salę komputerową w okresie 2015-2018 (I poł.), wykorzystaną średnio w 9%.

Liczba lokatorów GPN-T w okresie 2015-2018 (I poł.) wynosiła odpowiednio: 97, 85, 72 oraz 77 i według Spółki byli to wyłącznie przedsiębiorcy innowacyjni. Spółka nie dysponowała danymi w zakresie liczby zatrudnionych w GPN-T, w tym osób z wykształceniem wyższym oraz stopniem doktora. Z ankiet wypełnionych przez 36 lokatorów GPN-T w poł. 2018 r. wynikało, że liczba zatrudnionych osób w 36 firmach (lokatorów GPN-T)wyniosła w latach 2015-2018 (I poł.) odpowiednio: 504, 552, 653 i 867. Liczba wdrożonych przez nich projektów innowacyjnych (na podstawie opisu w nadesłanych ankietach) wyniosła w tym okresie odpowiednio: 14, 18, 16 i 21, a wartość osiągniętych przez te firmy przychodów ze sprzedaży produktów innowacyjnych wyniosła w latach 2015-2017 odpowiednio: 120 575,0 tys. zł, 117 559 tys. zł i 151 729 tys. zł. Spółka nie dysponowała danymi w zakresie liczby: złożonych, uzyskanych i wdrożonych patentów przez lokatorów GPN-T, a także uzyskanych i wdrożonych wzorów użytkowych.

Przychody GPN-T w okresie 2015-2018 (I poł.) wyniosły odpowiednio: 17 934,0 tys. zł, 17 022,0 tys. zł, 17 176,0 tys. zł i 8 481,0 tys. zł, z czego najwyższą pozycją były wpływy z czynszu i innych opłat eksploatacyjnych (11 360,0 tys. zł, 11 915,0 tys. zł, 12 779 tys. zł i 6 562 tys. zł). Koszty funkcjonowania Parku w tym okresie wyniosły odpowiednio: 18 276,0 tys. zł, 25 288 tys. zł, 19 051,0 tys. zł i 9 130,0 tys. zł, z czego najwyższymi pozycjami były zużycie materiałów i energii oraz usługi obce – łącznie w omawianym okresie wyniosły one odpowiednio: 8 344,0 tys. zł, 8 959,0 tys. zł, 7 686,0 tys. zł i 3 666,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 823-859)

Spółka w latach 2009-2015 nie przeprowadzała analizy wykorzystania zakupionego w ramach wyposażenia GPN-T. sprzętu. W latach 2016-2018 w Europejskim Insty-

⁹³ Patrz przypis nr 61.

⁹⁴ Patrz przypis nr 89.

tucie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (EIBW)⁹⁵ przeprowadzony został wewnętrzny audyt posiadanej infrastruktury, tj. posiadanej drukarki 3D oraz trzech bezzałogowych wielowirnikowców. W rezultacie przeprowadzonego audytu podjęto współpracę z firmą {...}⁹⁶, która zobowiązała się do diagnozowania i serwisowania Dronów, badania sprawności i ich uruchomienia a także identyfikacji obszarów ich wykorzystania. Z przedstawionych Spółce raportów wynikało, iż sprzęt nie był w pełni zdalny do użytku. Do pełnej sprawności niezbędny był zakup elementów o szacowanej łącznej wartości ok. 10,0 tys. zł. Wszystkie elementy miały zostać zakupione do końca 2018 r., wtedy również miały zostać zakończone testy bezzałogowców.

W maju 2018 r. rozpoczęty został kompleksowy audyt laboratoriów zlokalizowanych w GPN-T, mający na celu wskazanie obecnego stanu posiadanej infrastruktury oraz proponowanych działań mających na celu efektywniejsze wykorzystanie potencjału infrastruktury badawczej. Na podstawie uzyskanych rekomendacji Spółka zamierzała zawnioskować do PARP o zmianę przeznaczenia części wyposażenia zakupionego w ramach Projektu i dostosowanie go do aktualnego zidentyfikowanego zapotrzebowania na rynku w celu jak najlepszego wykorzystania infrastruktury.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁹⁷, z ośmiu laboratoriów utworzonych w ramach projektu „Gdański Park Naukowo-Technologiczny – Etap III” na dzień 31 października 2018 r. tylko dwa (LPOiD i EIBW) nie były w pełni wykorzystywane. Brak pełnego wykorzystania LPOiD związany był w dużej mierze z niepełnym wyposażeniem, które zostało zabezpieczone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne z racji prowadzonego postępowania w sprawie wyposażenia tego laboratorium.

Z zestawienia zakupionych środków trwałych wynika, że wyposażenie laboratoriów działających w strukturze GPN-T nastąpiło w ramach realizacji dwóch projektów: UDA-RPPM.01.05.01-00-006/12-00 „Transfer innowacyjnych rozwiązań technologicznych poprzez modernizację infrastruktury w GPN-T” w ramach którego wyposażone zostało za kwotę 849,0 tys. zł LPOiD; oraz POIG.05.03.00-00-002/09-00 „Gdański Park Naukowo-Technologiczny – Etap III” w ramach którego powstało za kwotę 23 303,6 tys. zł Centrum zarządzania przestrzenią laboratoryjną oraz 7 laboratoriów: Badań Molekularnych, Ochrony Środowiska, LPOiD, EIBW, Polpharma Biologics, Terapii Komórkowych i Przygotowania Tkanek do Przeszczepów oraz Instytut Hilarego Koprowskiego/ Instytut Biotechnologii Przemysłowej.

Zgodnie z założeniami realizowanego Projektu „Gdański Park Naukowo-Technologiczny – Etap III” laboratoria zostały oddane w użytkowanie przedsiębiorstwom, z którymi w momencie składania aplikacji podpisane zostały umowy o współpracy w zakresie powstania laboratoriów (EIBW, POiD, Laboratorium Badań Molekularnych, Laboratorium Ochrony Środowiska) lub umowy najmu (Laboratorium Polpharma Biologics, Laboratorium Terapii Komórkowych i Przygotowania Tkanek do Przeszczepów).

(dowód: akta kontroli str. 898-899)

Przestrzeganie obowiązujących umów najmu powierzchni GPN-T w latach 2009-2018

W celu zabezpieczenia równego dostępu do sprzętu dla najemców GPN-T w umowach najmu zawarto zapis, że najemca zobowiązuje się do zapewnienia równego

⁹⁵ Jedno z laboratorium funkcjonujące w GPN-T.

⁹⁶ Wyłączono informację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – (Dz. U. z 2019 r. poz.1429) w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie PSSE sp. z o.o.

⁹⁷ Wyjaśnienia z dnia 16 listopada 2018 r.

dostępu wszystkim przedsiębiorcom prowadzącym działalność badawczą, rozwojową lub innowacyjną, w ramach Ośrodka Innowacyjności, jakim jest GPN-T, do usług, szkoleń, wartości niematerialnych i prawnych, środków trwałych i wyposażenia przekazanego przez PSSE sp. z o.o., a nabytego w ramach projektu „Gdański Park Naukowo-Technologiczny – Etap III”.

(dowód: akta kontroli str. 899)

W umowach zawarto również zapis, iż najemca zobowiązuje się do udzielania na żądanie wynajmującego informacji, składania raportów i wypełniania ankiet dotyczących działalności najemcy na terenie GPN-T. W trakcie weryfikacji dokumentacji nie stwierdzono aby którykolwiek podmiot został zobowiązany do sprawozdawczości wobec PSSE sp. z o.o. z wykorzystania przekazanego wyposażenia. W kilku przypadkach podmioty zobligowane zostały do opłaty w formie procentu od uzyskanego przychodu (dot. Biovento sp. z o.o., Cell-t sp. z o.o., Laboratorium Przetwarzania Obrazu i Dźwięku sp. z o.o., Europejski Instytut Bezpieczeństwa Wewnętrznego sp. z o.o.).

W latach 2009-2018 (I poł.) ośmiu najemców w GPN-T posiadało umowy bez zapisów dotyczących obowiązku płatności ryczałtu w celu pokrycia kosztów mediów i utrzymania budynku GPN-T.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki⁹⁸, na podstawie uzyskanej ekspertyzy „Ustalenie stawek rynkowych wynajmowanych przez Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną Powierzchni (...)” od 1 stycznia 2019 r. wprowadzona została nowa polityka cenowa regulująca powyższe odstępstwa.

Obowiązek wywiązywania się z płacenia czynszu w postaci odpowiedniego procentu przychodów z działalności dotyczył pięciu najemców. W dwóch przypadkach stwierdzono nie wywiązywanie się najemców z nałożonego obowiązku: Cell-t sp. z o.o. i LPOiD sp. z o.o. W przypadku spółki LPOiD sp. z o.o. z racji wykreślenia podmiotu z KRS egzekucja okazała się nieskuteczna (straty Spółki wyniosły 27,0 tys. zł). Ze spółką Cell-t sp. z o.o., która w dalszym ciągu była najemcą GPN-T były prowadzone rozmowy w zakresie uregulowania wzajemnej współpracy i sprawozdawczości.

Stawki czynszu określone dla najemców z branż: gastronomicznej, rekreacyjnej, ubezpieczeniowej, prawnej nie odzwierciedlały poziomu rynkowych stawek – dotyczyło to trzech najemców. Z dwoma umowy zostały rozwiązane, a z przedstawicielem branży gastronomicznej umowa miała zostać renegotjowana z dniem 1 stycznia 2019 r.

Najemcy laboratoriów otrzymywali preferencyjną stawkę najmu, stanowiącą odpowiednio notyfikowaną *pomoc de minimis*.

(dowód: akta kontroli str. 900-904)

Spółka podjęła następujące działania naprawcze w zakresie niespełnienia przez niektórych najemców umów najmu powierzchni w GPN-T:

- Olimpia Ubezpieczenia i Finanse [...] – została podpisana umowa PSSE/1805 z dnia 8 lipca 2009 r. stawka nie odzwierciedlała stawki komercyjnej – umowa została wypowiedziana, a najemca opuścił GPN-T w dniu 1 lutego 2018 r. Następne podpisane umowy odzwierciedlały stawki komercyjne, wynoszące w 2018 r. 45 zł/m².
- Fitness System sp. z o.o. – umowa PSSE/3917 zawarta 8 lipca 2009 r. została wypowiedziana 25 lipca 2016 r. – najemca opuścił lokal (31 sierpnia 2016 r.) bez

⁹⁸ Patrz przypis nr 97.

oficjalnego protokolarnego przekazania pomieszczeń. Przestrzeń po najemcy została zaadaptowana na powierzchnię biurową (prace adaptacyjne zostały zakończone w lutym 2018 r.).

- Przedsiębiorstwo Turystyczne ROMA sp. z o.o. – dnia 3 października 2016 r. Spółka wystawiła oświadczenie w przedmiocie wypowiedzenia umów PSSE/3688 oraz PSSE/3689 – zawartych w dniu 11 kwietnia 2013 r, czego skutkiem było podpisanie porozumienia z najemcą z dnia 19 października 2016 r. dotyczące uregulowania kwestii zdania lokalu. Następnie zostały ogłoszone dwa postępowania na wybór operatora gastronomii w GPN-T (osobno dla budynków B i C) – zostały one unieważnione w dniu 21 listopada 2016 bez podania przyczyny. W konsekwencji, w dniu 3 stycznia 2017 r. została podpisana kolejna umowa z tym najemcą według stawek rynkowych.
- LPOiD sp. z o.o. – umowa nr PSSE/3790 z dnia 1 lipca 2013 r. – umowa została wypowiedziana przez PSSE sp. z o.o. Powstało roszczenie, które z racji wykreślenia podmiotu z ewidencji KRS nie zostało zaspokojone. Laboratorium nie ma stałego najemcy, głównie ze względu na niepełne wyposażenie, które zostało zabezpieczone przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- Pomorskie Centrum Biznesu – firma była operatorem wirtualnego biura w GPN-T i łączyła ją umowa nr PSSE/1691 z dnia 21 lutego 2009 r. – Zarząd Spółki PSSE sp. z o.o. wypowiedział umowę dnia 4 kwietnia 2016 r. (okres wypowiedzenia umowy - 9 miesięcy) najemca zdał pomieszczenia 17 stycznia 2017 r. – Obsługa Wirtualnego Biura od grudnia 2016 została przejęty przez Spółkę.
- CELL T sp. z o.o. – umowa nr PSSE/2270 z dnia 31 maja 2010 r. (obecnie obowiązująca) na podstawie której najemca wynajmuje powierzchnię laboratoryjną oraz biurową na preferencyjnych warunkach. Prowadzone były działania mające na celu przywrócenie stawek rynkowych oraz uregulowanie (tj. prawidłowe rozliczenie i notyfikowanie) przekazanej firmie *pomocy de minimis*.
- Zakłady Farmaceutyczne POLPHARMA SA – w umowach (nr: PSSE/3858 z dnia 14 grudnia 2012 r., PSEE/4646 z dnia 20 marca 2015 r., PSSE/5554 z dnia 1 lutego 2017 r., PSSE/5398 z dnia 28 listopada 2016 r., PSSE/5151 z dnia 2 maja 2016 r. oraz PSSE/5839 z dnia 15 lipca 2017 r.) nie uwzględniono stawek ryczałtowych za opłaty eksploatacyjne. W przypadku umów związanych z najmem powierzchni laboratoryjnej Zakłady rozliczane były na podstawie preferencyjnych stawek bez notyfikowanej *pomocy de minimis*. Od stycznia 2019 r. miały zostać wprowadzone działania naprawcze.

(dowód: akta kontroli str. 905)

Realizacja Projektu „Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów”

W Biznesplanie Projektu „Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów”⁹⁹ wskazano, że podstawowymi przesłankami do podjęcia decyzji o jego realizacji była konieczność właściwego i efektywnego wykorzystania przez Strefę potencjału gruntów na obszarze 23,7 ha, stanowiących część terenu Stoczni Gdańsk. Realizacja Projektu miała polegać na zakupie nieruchomości gruntowych (o powierzchni 23,7 ha) oraz działek wodnych (o powierzchni 160 948 m²), będących własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Stoczni Gdańsk, a usytuowanych na tzw. Froncie Wyspy Ostrów w granicach portu morskiego w Gdańsku wraz z towarzyszącą infrastrukturą, a następnie ich modernizacji, mającej na celu doprowadzenie do rewitalizacji Wyspy Ostrów. W efekcie teren Stoczni Gdańsk miał stanowić zmodernizowany obszar

⁹⁹ Dokument z dnia 5 listopada 2014 r. opracowany przez Spółkę, dalej w tym pkt. Biznesplan i Projekt.

przeznaczony pod przyszłe inwestycje. W dłuższej perspektywie rewitalizacja miała przyczynić się do dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i województwa, a tym samym wpłynąć na wzrost aktywności zawodowej i społecznej mieszkańców regionu. W Biznesplanie wskazano ponadto, że realizacja *Projektu* przyniesie spodziewane efekty, tj. wzrost popytu na nieruchomości gruntowe, wzrost dochodów lokalnych mieszkańców, wzrost wydatków inwestycyjnych i konsumpcyjnych, wzrost wartości samej Spółki poprzez generowanie przychodów oraz dodatkowych przepływów pieniężnych z tytułu realizacji *Projektu*.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹⁰⁰, działając w celu uniknięcia katastrofy gospodarczej i społecznej na Wybrzeżu, wynikającej z potencjalnej upadłości Stoczni Gdańsk, Spółka rozpoczęła realizację *Projektu*, którego założeniami było: umożliwienie Stoczni Gdańsk dalszego, niezagrażonego funkcjonowania; zaspokojenie wierzycieli publicznych i prywatnych oraz w efekcie spłata hipotek obciążonych nieruchomości, pozyskanie polskich inwestorów z branży gospodarki morskiej i zapewnienie Stoczni Gdańsk możliwości działalności kooperacyjnej (dodatkowy impuls wzrostowy) oraz przeprowadzenie powyższych działań bez angażowania pomocy publicznej. Spółka doprowadziła do podpisania porozumień z wierzycielami hipotecznymi w przedmiocie wyrażenia zgody i złożenia w ich imieniu wniosku o wykreślenie hipotek z ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości Frontu Wyspy Ostrów.

W Biznesplanie założono realizację następujących zadań inwestycyjnych: zakup nieruchomości gruntowych wraz z infrastrukturą (kwota ok. 109 500,0 tys. zł), nabycie spółki GSG Energetyka sp. z o.o. (dostawcy mediów na terenie inwestycyjnym – 6 500,0 tys. zł), remont sieci i przeglądy techniczne (6 100,0 tys. zł), modernizacja dróg wewnętrznych (1 600,0 tys. zł), modernizacja konstrukcji hydrotechnicznych, wyburzenia i modernizacja budynków (24 500,0 tys. zł) oraz podatek od czynności cywilno-prawnych związanych z realizacją *Projektu* (1 700,0 tys. zł). Jako źródło finansowania realizacji *Projektu* (zakup i modernizacja/remont nieruchomości gruntowych) wskazano: dokapitalizowanie Spółki przez Skarb Państwa (SP) w wysokości 50 000,0 tys. zł, podwyższenie kapitałów własnych Spółki przez udziałowca - ARP w kwocie 75 000,0 tys. zł i pożyczkę na cele inwestycyjne udzieloną przez ARP w wysokości 25 000,0 tys. zł.

Według harmonogramu, wszystkie działania związane z realizacją *Projektu* miały zostać przeprowadzone w latach 2015-2016. W Biznesplanie założono, że w latach 2015-2019 przychody ze sprzedaży, w tym z: opłat administracyjnych, dzierżawy gruntów i infrastruktury przez potencjalnych inwestorów wyniosą łącznie 12 273,9 tys. zł. W tym okresie przewidywano także przychody operacyjne ze sprzedaży gruntów wraz z infrastrukturą w wysokości zrealizowanego zysku – łącznie 30 987,2 tys. zł. Założono, że w 2015 r. sprzedane zostanie 95 167 m² niezmodernizowanych gruntów Stoczni Remontowej Shipbuilding SA (przy czym zysk uzyskany z tej transakcji miał wynieść 694,9 tys. zł). Przychód z tej transakcji (35 438,3 tys. zł) miał zostać przeznaczony na spłatę pożyczki inwestycyjnej od ARP.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1436)

Wynik przeprowadzonego *Testu prywatnego inwestora dotyczący dofinansowania Spółki przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA oraz Ministerstwo Skarbu Państwa* z dnia 11 grudnia 2014 r. (TPI)¹⁰¹ był pozytywny dla analizowanych instrumentów dofinansowania Spółki w ramach realizacji *Projektu*. Oznaczało to, że dla założo-

¹⁰⁰ Pismo z dnia 6 lipca 2018 r.

¹⁰¹ Opracowanym na zlecenie Spółki przez Deloitte Advisory sp. z o.o.

nych warunków realizacji *Projektu*, nie występowała przesłanka przysporzenia Spółce korzyści na nierynkowych warunkach a tym samym dofinansowanie Spółki przez ARP i SP można było uznać za wsparcie nie będące pomocą publiczną w świetle przepisów *rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 11 sierpnia 2011 r. w sprawie wsparcia niebędącego pomocą publiczną*¹⁰².

(dowód: akta kontroli str. 3804-3887)

Umowa z Ministrem Skarbu Państwa

W dniu 19 grudnia 2014 r. została zawarta umowa pomiędzy Ministrem SP a Spółką¹⁰³ w sprawie udzielenia wsparcia nie będącego pomocą publiczną w wysokości do kwoty 50 000,0 tys. zł w formie objęcia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki w celu sfinansowania nabycia infrastruktury stoczniowej, modernizacji byłych terenów stoczniowych w Gdańsku oraz doprowadzenia ich do stanu atrakcyjności inwestycyjnej w zakresie i zgodnie z harmonogramem działań określonym w Biznesplanie, w terminie do 30 czerwca 2016 r. Aneks nr 1 z 28 grudnia 2015 r. termin ten został przedłużony do 31 grudnia 2016 r., a aneksem nr 2 z 28 grudnia 2016 r. – do 31 grudnia 2018 r. Zwrot wsparcia w postaci dywidend ze Spółki oraz zysków z tytułu wzrostu wartości udziałów Spółki miał nastąpić w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia zakończenia finansowania inwestycji.

(dowód: akta kontroli str.1437-1613)

W dniu 16 grudnia 2014 r. Spółka otrzymała kwotę 46 000,0 tys. zł, a do dnia 31 maja 2018 r. miała otrzymać kolejną transzę w wysokości 4 000 tys. zł na działania realizowane w II poł. 2018 r. – ostatecznie Spółka nie otrzymała tej transzy wsparcia. Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹⁰⁴, na koniec III kw. 2018 r. Spółka była w trakcie wydatkowania pierwszej transzy udzielonego wsparcia a harmonogram realizacji całego *Projektu* był aktualizowany.

Ze środków otrzymanych w ramach umowy z Ministrem SP Spółka w latach 2015-2017 wydatkowała łącznie kwotę 19 985,0 tys. zł (43,4% otrzymanego wsparcia), w tym w 2015 r. – 17 787,0 tys. zł i w 2017 r. – 2 199,0 tys. zł. W 2016 r. nie były ponoszone żadne wydatki z udzielonego wsparcia. Środki wydatkowane w 2015 r. zostały przeznaczone na: nabycie i modernizację infrastruktury stoczniowej (9 514,4 tys. zł), zakup udziałów w spółce GSG Energetyka sp. z o.o. (6 552,0 tys. zł) oraz podatek od czynności cywilno-prawnych z tytułu dokonanych transakcji (1 720,0 tys. zł). W 2017 r. środki zostały przeznaczone na nabycie nieruchomości (1 800,0 tys. zł) oraz roboty budowlano-modernizacyjne (4 371,8 tys. zł). Do wykorzystania do końca 2018 r. pozostała kwota 25 643,1 tys. zł (56,6% otrzymanego wsparcia).

(dowód: akta kontroli str. 1161-1198)

Szczegółowemu badaniu poddano zakup udziałów w spółce GSG Energetyka sp. z o.o.

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Wspólników Spółki (NWZW) 2 marca 2015 r. wyraziło zgodę na zakup infrastruktury oraz udziałów spółki GSG Energetyka sp. z o.o. We wniosku Spółki z 16 lutego 2015 r. do Wspólników w sprawie wyrażenia zgody na nabycie przez Spółkę 100% udziałów w spółce GSG Energetyka sp. z o.o. wskazano, że źródłem sfinansowania tej transakcji będzie kredyt bankowy. Sfinansowanie transakcji, nastąpiło ze środków z dokapitalizowania SP. Środki w kwocie

¹⁰² Dz. U. z 2016 r. poz. 530 – uchylone z dniem 1 stycznia 2017 r.

¹⁰³ Na podstawie wniosku Spółki z dnia 2 czerwca 2014 r. pozytywnie zaopiniowanego przez Radę Nadzorczą Spółki w dniu 30 czerwca 2014 r. oraz Ministra SP.

¹⁰⁴ Patrz przypis nr 65.

6,5 mln zł i 1,7 mln zł zostały przeznaczone odpowiednio na: zakup udziałów GSG Energetyka sp. z o.o. i podatek od czynności cywilnoprawnych¹⁰⁵.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹⁰⁶, umowa z SP została zawarta w celu finansowania inwestycji Spółki w postaci nabycia infrastruktury stoczniowej, modernizacji byłych terenów stoczniowych i doprowadzenie ich do stanu atrakcyjności inwestycyjnej w zakresie i zgodnie z harmonogramem działań określonych w Biznesplanie. Spółka zobowiązała się przeznaczyć środki z udzielonego wsparcia wyłącznie na realizację działań określonych w Biznesplanie (§ 4 ust. 1 umowy). Natomiast umowa nie konkretyzowała w jaki sposób i za pomocą jakich środków powyższa inwestycja miała zostać przez Zarządzającego zrealizowana. Zgodnie z opinią i raportem biegłego rewidenta z wykorzystania środków pochodzących ze wsparcia niebędącego pomocą publiczną za 2015 r. poniesione przez Zarządzającego wydatki, wśród których uwzględniono m.in. zakup infrastruktury oraz udziałów spółki GSG Energetyka sp. z o. o., były nierozzerwalnie związane z *Projektem*. Stwierdzono, że środki pochodzące ze wsparcia niebędącego pomocą publiczną w 2015 r. były wydatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem, a Spółka wywiązała się z ustaleń zawartych w umowach. Ponadto jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki, uzasadnienie decyzji o nabyciu 100% udziałów w spółce GSG Energetyka sp. z o. o. zostało zaprezentowane we wniosku Zarządu do RN z 16 lutego 2015 r. Zgodnie z tym dokumentem, istniejąca na Wyspie Ostrów infrastruktura wymagała przeglądów, remontów i modernizacji pod kątem przyszłych inwestycji na terenie Wyspy. Ze względu na fakt, iż Zarządzający miał zostać właścicielem infrastruktury, oprócz sfinansowania jej modernizacji, musiał także zapewnić odpowiednie warunki dla jej prawidłowej eksploatacji, jak również stał przed szansą na zwiększenie przychodów operacyjnych. W związku z tym Spółka podjęła działania mające na celu skupienie w Spółce wyłącznych kompetencji dotyczących zarządzania sieciami na terenie Wyspy Ostrów, co wiązało się także z pełnieniem funkcji operatorskich i nabyciem udziałów w spółce GSG Energetyka sp. z o.o. Nabycie 100% udziałów tej spółki wpisywało się w realizację *Projektu* w związku z czym zmiana ta została uwzględniona w aktualizacji Biznesplanu, a następnie potwierdzona przez nowy TPI i zaakceptowana przez MSP. Na dzień sporządzenia wniosku Spółka nie dysponowała promesą kredytową udzieloną przez mBANK – zgodnie z wnioskiem Zarządu Spółki do RN kredyt zaciągnięty w tym banku miał posłużyć na sfinansowanie tej transakcji.

(dowód: akta kontroli str. 610-614, 622-623)

Przedział wartości GSG Energetyka sp. z o.o. wynikający z operatu szacunkowego z dnia 11 września 2014 r.¹⁰⁷ zawierał się pomiędzy 4,4 mln zł a 6,5 mln zł. Właścicielem udziałów była Gdańsk Shipyard Group sp. z o.o. (większościowy akcjonariusz Stoczni Gdańsk). Maksymalną wartość GSG Energetyka sp. z o. oszacowano metodą berlińską (inaczej niemiecką), w której wartość przedsiębiorstwa ustala się na podstawie średniej arytmetycznej z wartości majątkowej i dochodowej przedsiębiorstwa. Na dzień opracowania operatu szacunkowego GSG Energetyka sp. z o.o. nie posiadała żadnego majątku trwałego, a działalność gospodarczą spółka prowadziła od marca 2014 r. Na dzień sporządzania operatu spółka nie posiadała koncesji na obrót energią i gazem ziemnym. Wycenę udziałów spółki GSG Energetyka sp. z o.o. wykonano przy uwzględnieniu podwyższenia kapitału o 2,0 mln zł przez dotychczasowego właściciela tej spółki. Rzeczoznawca zaznaczył, że w przypadku

¹⁰⁵ Zespół Ekspertów Finansowych AUDITOR Sp. z o.o. sporządziła „Opinię i raport biegłego rewidenta z wykorzystania środków pochodzących ze wsparcia niebędącego pomocą publiczną za rok 2015”

¹⁰⁶ Patrz przypis nr 59.

¹⁰⁷ Wykonany przez Nord Consulting sp. z o.o.

braku podwyższenia kapitału zakładowego wycenę metodą majątkową będzie należało przeprowadzić ponownie uwzględniając rzeczywisty stan majątku.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹⁰⁸, uzyskała ona jedynie potwierdzenie, że przed dokonaniem sprzedaży udziałów, w dniu 24 września 2014 r., właściciel podwyższył kapitał do wysokości 1,1 mln zł, tj. o 1,0 mln zł. Podwyższenie kapitału miało związek z wymogami Urzędu Regulacji Energetyki odnośnie uzyskania koncesji. Mniejsza kwota dokapitalizowania została zaakceptowana przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który w wyniku zakończenia toczących się postępowań administracyjnych udzielił GSG Energetyka sp. z o.o. koncesji na obrót energią elektryczną na okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 1 stycznia 2025 r. Przed podpisaniem umowy nabycia udziałów GSG Energetyka sp. z o.o., właściciel udziałów tej spółki (Grupa GSG) nie dokonał rzetelnych rozliczeń ze Spółką z tytułu dostarczanych na jego rzecz mediów. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki, ze względu na brak dokumentów Zarządzający nie przeprowadził dodatkowej analizy w kwestii wzajemnych rozliczeń między GSG Energetyka sp. z o.o. a spółką GSG Towers sp. z o.o. Ponieważ Grupa GSG świadczyła usługi na rzecz GSG Energetyka sp. z o.o. istniała możliwość kompensacji wzajemnych należności, dodatkowo Grupa GSG dysponowała majątkiem na którym można było ustanowić zabezpieczenia roszczeń.

Udziały w spółce GSG Energetyka sp. z o.o. zostały zakupione za kwotę odpowiadającą maksymalnej wartości wynikającej z operatu szacunkowego, tj. 6 552,0 tys. zł. Zakup udziałów nie był poprzedzony badaniem spółki (due diligence) jak również przeprowadzeniem udokumentowanych negocjacji. Spółka nie dysponowała protokołem ustaleń (ani żadnym innym dokumentem) potwierdzającym przeprowadzenie negocjacji.

Z uwagi na rosnące zadłużenie Stoczni Gdańsk oraz innych spółek z Grupy GSG względem spółki PSSE Media Operator Sp. z o.o.¹⁰⁹, Zarządzający podpisał 3 października 2016 r. list intencyjny, mający na celu kompensację zadłużenia Grupy GSG aktywami pozostającymi w jej posiadaniu, m.in. budynek biurowca usytuowanego na Wyspie Ostrów oraz niektóre dźwigi i suwnice stoczniowe - pierwsze podjęte uzgodnienia nie zostały zrealizowane.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹¹⁰, kontynuacja rozmów w sprawie kompensacji zadłużenia spółek Grupy GSG względem PSSE Media Operator sp. z o.o. miała miejsce na spotkaniu 22 grudnia 2016 r. przy udziale umawiających się stron oraz przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju, Polskiego Funduszu Rozwoju SA i ARP. Uzgodniono treść Porozumienia w sprawie kompensacji należności (dalej: Porozumienie). Wykonanie Porozumienia nastąpiło poprzez:

- przejście przez Zarządzającego nieruchomości gruntowej wraz budynkiem biurowym, w którym planowana była m.in. działalność placówki oświatowej o profilu zawodowym, kształcącej wykwalifikowanych pracowników i przyszłe kadry dla przemysłu morskiego (otwartą kwestią pozostawał wybór organu prowadzącego szkołę);
- przejście w październiku 2017 r. w ramach realizacji warunkowej umowy sprzedaży ruchomości z 11 lipca 2017 r. (w ramach wzajemnych rozliczeń w procesie kompensacji zadłużenia) dwóch żurawi Eberswalde oraz przygotowanie doku-

¹⁰⁸ Patrz przypis nr 59.

¹⁰⁹ Po zakupie udziałów spółki GSG Operator sp. z o.o. przez Zarządzającego, spółka zmieniła nazwę na: PSSE Media Operator sp. z o.o.

¹¹⁰ Patrz przypis nr 59.

mentacji niezbędnej do ogłoszenia przetargu na ich modernizację, czego skutkiem było ogłoszenie w styczniu 2018 r. zapytania ofertowego na renowację żurawia marki VEB Kranbau Eberswalde zlokalizowanego na Wyspie Ostrów;

- przejście w grudniu 2017 r. infrastruktury dźwigowej (tzw. suwnice i żurawie II) w ramach realizacji warunkowej umowy sprzedaży ruchomości zawartej 29 listopada 2017 r.;
- rozpoczęcie w maju 2018 r. czynności związanych z ostatnią częścią procesu kompensacji, tj. sprzedaży prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, dotychczas dzierżawionych przez Zarządzającego – tzw. działek energetycznych.

W wyniku tak przeprowadzonego procesu kompensacji, wg stanu na 31 października 2018 r. na rachunek spółki PSSE Media Operator sp. z o.o. wpłynęła kwota 7 314,0 tys. zł i taka sama kwota została uregulowana przez Spółkę z tytułu wyżej wymienionych transakcji objętych procesem kompensacji.

(dowód: akta kontroli str. 977-978, 986-1045, 3888-3931)

Dokapitalizowanie oraz pożyczka udzielona przez ARP

W dniu 19 grudnia 2014 r. został zawarty akt notarialny (rep.A 3019/2014), zgodnie z którym ARP objęła w podwyższonym kapitale zakładowym Spółki 75 000 nowych udziałów o wartości nominalnej 1 000 zł każdy na łączną kwotę 75 000,0 tys. zł. Zgodnie z §4 aktu, kwota powyższa miała zostać przeznaczona wyłącznie na realizację zadań określonych w Biznesplanie, tj. na nabycie nieruchomości położonych na terenie Stoczni Gdańskiej. Wyjście ARP z inwestycji miało być dokonane poprzez automatyczne umorzenie udziałów objętych w wyniku podwyższenia kapitału najpóźniej z dniem 1 stycznia 2026 r.

W dniu 19 grudnia 2014 r. strony zawarły także umowę pożyczki nr OPP/14/2014, zgodnie z którą ARP udzieliła Spółce pożyczkę do kwoty 25 000,0 tys. zł. Pożyczka mogła być wydatkowana wyłącznie na realizację zadań określonych w Biznesplanie. Spłata pożyczki miała zostać dokonana ze środków pozyskanych ze sprzedaży nieruchomości na terenie Wyspy Ostrów. W przypadku, gdyby nie doszło do sprzedaży nieruchomości, pożyczka miała zostać spłacona w siedmiu rocznych ratach począwszy od 2016 r. Oprocentowanie pożyczki miało wynieść równowartość stopy procentowej WIBOR 1M powiększonej o marżę odsetkową w wysokości 2,5 p.p. Ponadto Spółka zapłaciła przy uruchomieniu pożyczki prowizję w wysokości 0,7% kwoty pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 1319-1338)

Spółka w latach 2015-2017 wydatkowała łącznie kwotę 100 843,9 tys. zł (ponad 100% otrzymanego wsparcia w wysokości 100 000,0 tys. zł), w tym w 2015 r. – kwotę 92 926,1 tys. zł (w tym 86 031,1 tys. zł na zakup nieruchomości), w 2016 r. – kwotę 3 680,0 tys. zł i w 2017 r. – kwotę 4 237,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1198)

W dniu 2 marca 2015 r. NWZW Spółki wyraziło również zgodę na nabycie przez Spółkę od spółki GSG Towers sp. z o.o.:

- prawa wieczystego użytkowania gruntów (grunty łączne 23,7 ha) wraz z prawem własności budynków, budowli i urządzeń za łączną cenę 85 400,0 tys. zł plus VAT tj. za kwotę ustaloną na podstawie operatu szacunkowego z 20 sierpnia

2014 r.¹¹¹ Użytkownikiem wieczystym gruntów i właścicielem budynków stanowiących odrębne nieruchomości była Stocznia Gdańsk.

- prawa wieczystego użytkowania części nieruchomości gruntowej o łącznej powierzchni 1,3 ha (trzy działki nr 74/37, 74/42 i 74/43 bez nieruchomości budynkowych na nich posadowionych) oraz ruchomości posadowionych na tych działkach (infrastruktura, urządzenia) za łączną cenę 24 000,0 tys. zł plus VAT¹¹², tj. za kwotę ustaloną w operatach szacunkowych prawa użytkowania wieczystego trzech działek, operatu szacunkowego dwóch żurawi portowych i opinii o wartości infrastruktury. Użytkownikiem wieczystym działek oraz właścicielem składników majątkowych była Stocznia Gdańsk.

Uchwała w zakresie nabycia działek nie została wykonana. Od 15 maja 2015 r. działki o nr 74/37; 74/42; 74/43 oraz posadowione na nich budynki, budowle i urządzenia były przedmiotem zawartej na 10 lat umowy dzierżawy. Umowę zawarły spółki: Zarządzający, jako dzierżawca i GSG Towers sp. z o.o. jako wydzierżawiający. Umowa dzierżawy z 15 maja 2015 r. została zawarta bez zgody Walnego Zgromadzenia (WZ) i RN Spółki.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹¹³, Zarządzający zawarł 15 maja 2015 r. umowę dzierżawy działając w granicach swoich uprawnień wynikających z *Kodeksu spółek handlowych*¹¹⁴ oraz Umowy Spółki, które w swoim ówczesnym brzmieniu przyznawały mu uprawnienia do prowadzenia spraw Spółki i jej reprezentacji we wszystkich czynnościach sądowych i pozasądowych, w tym do zawierania w imieniu Spółki wszelkiego rodzaju umów. Ponadto zawarta umowa mieściła się swym zakresem przedmiotowym w zakresie przedmiotu działalności Spółki. Umowa Spółki nie przewidywała przy tym żadnych ograniczeń co do zawierania przez Zarząd umów dzierżawy, które były związane z przedmiotem działalności gospodarczej Spółki, w których Spółka występowała po stronie dzierżawcy, w szczególności w takich wypadkach nie było wymagane uzyskanie przez Zarząd zgody RN lub ZW. Negocjacje czynszu dzierżawnego odbyły się ustnie pomiędzy Zarządami obu spółek.

Kwota netto wydatkowana przez Spółkę z tytułu wykonania umowy dzierżawy z 15 maja 2015 r. wyniosła 2 292,3 tys. zł. Spółka w latach 2015-2017 nie poniosła żadnych wydatków inwestycyjnych na działkach o nr 74/37; 74/42; 74/43.

(dowód: akta kontroli str. 144-147, 153-161, 251-277)

NWZW Spółki wyrażając w dniu 2 marca 2015 r. zgodę na nabycie prawa użytkowania wieczystego trzech działek o nr 74/37, 74/42 i 74/43¹¹⁵ oraz elementów infrastruktury (285 obiektów) za łączną kwotę 24 098,0 tys. zł¹¹⁶, przewidywało, że nabycie działek i infrastruktury nastąpi bez wynagrodzenia. Wykonując uchwałę NWZW Zarząd nabył dźwigi portowe i infrastrukturę za kwotę 21 200,0 tys. zł netto. Nie nabył natomiast działek o nr 74/37, 74/42 i 74/43.

¹¹¹ „Operat szacunkowy nieruchomości budynkowych wraz z prawem użytkowania wieczystego gruntu położonych w Gdańsku przy ul. Na Ostrowiu 15/20 należących do Stoczni Gdańsk SA.” z 20 sierpnia 2014 r., sporządzony przez Nord Consulting sp. z o.o.

¹¹² Cena nabycia ruchomości (z VAT) ustalona w umowie zawartej pomiędzy PSSE a GSG Towers sp. z o.o. z 15 maja 2015 r. wyniosła 26 000,0 tys. zł.

¹¹³ Patrz przypis nr 100.

¹¹⁴ *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.).

¹¹⁵ Działki objęte księgą wieczystą nr GDIG/00208300/4. W księdze wieczystej, jako właściciel działek był wpisany Skarb Państwa, a jako użytkownik wieczysty gruntów i właściciel posadowionych na nim budynków – Stocznia Gdańsk Spółka Akcyjna.

¹¹⁶ Uchwała NZW dotyczyła zakupu żurawi portowych według wyceny 5,9 mln zł; trzech działek gruntu według wyceny 3,7 mln zł i infrastruktury 18,2 mln zł.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹¹⁷, cena nabycia określona w uchwale NWZW (24 098,0 tys. zł) nie uwzględniała wartości prawa użytkowania wieczystego trzech działek. Bowiem kwota ta została ustalona na podstawie dwóch dokumentów: 1) *opinii w zakresie określenia wartości składników majątkowych Stoczni Gdańsk SA, związanych z infrastrukturą techniczną terenów stoczniowych wraz z jej elementami, zlokalizowanych w rejonie Wyspy Ostrów* (z dnia 28 sierpnia 2014 r.), w którym to dokumencie wskazano, że wartość części składników majątkowych, wymienionych w opinii, wyniosła 18 166,0 tys. zł oraz 2) operatu szacunkowego określenia wartości rynkowej dwóch żurawi portowych usytuowanych w Gdańsku ul. Na Ostrowiu 15/20 (z dnia 13 września 2014 r. wartość dwóch żurawi określona została na kwotę 5 931,9 tys. zł.). Łączna kwota wynikająca z tych opracowań wyniosła 24 098,0 tys. zł, co odpowiadało kwocie określonej w uchwale NWZW. Kwota ta jednak nie uwzględniała wartości prawa użytkowania wieczystego trzech działek, która określona została dopiero w operacie szacunkowym z dnia 4 lutego 2015 r. i wyniosła 3 696,0 tys. zł. Wobec tego, a także z uwagi, na fakt że w obrębie działek posadowione były budynki, uchwała nr 4/2015 NWZW z dnia 2 marca 2015 r. nie mogła zostać wykonana w zakresie nabycia działek o nr 74/37, 74/42 i 74/43. Opisana sytuacja nie oznaczała jednak, że uchwała przewidywała, iż nabycie działek nastąpi bez wynagrodzenia. W takiej sytuacji, nabycie powyższych nieruchomości w 2017 r., stosownie do postanowień Umowy Spółki, musiało zostać poprzedzone ponownym wyrażeniem zgody przez NWZ Spółki na tę transakcję.

(dowód: akta kontroli str. 146-147, 172-250)

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹¹⁸, Zarząd PSSE sp. z o.o. zlecał sporządzanie wszystkich operatów szacunkowych profesjonalnemu podmiotowi prowadzącemu działalność z zakresu doradztwa i szacowania wartości nieruchomości związanych z ich kupnem, sprzedażą lub dzierżawą oraz zatrudniającemu wykwalifikowanych rzeczoznawców wpisanych na stosowne listy i posiadających uprawnienia do sporządzania tego rodzaju dokumentów. W związku z przygotowaniem operatów przez osobę legitymującą się wiedzą specjalistyczną, uprawnioną do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, zaakceptowano dokumenty jako zgodne z postanowieniami zamówienia, zwłaszcza co do zakresu przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 147-151, 1614-1706)

Stan realizacji Projektu na koniec III kw. 2018 r.

Suma bilansowa Projektu na koniec 2017 r. wynosiła 146 625,0 tys. zł. Po stronie aktywów składały się na nią głównie aktywa trwałe (114 985,0 tys. zł, w tym zaliczone do inwestycji długoterminowych nieruchomości zakupione w ramach realizacji projektu – 87 812,0 tys. zł oraz towarzysząca im infrastruktura zaliczona do rzeczowych aktywów trwałych – 19 094,0 tys. zł). Po stronie pasywów przeważał kapitał podstawowy w wysokości 121 000,0 tys. zł odpowiadający dokapitalizowaniu Spółki przez SP (46 000,0 tys. zł) i ARP (75 000,0 tys. zł) oraz pozostającej do spłaty pożyczki inwestycyjnej od ARP (pożyczkę ujęto jako zobowiązanie długoterminowe) w wysokości 18 000,0 tys. zł – Spółka w latach 2015-2017 zgodnie z umową spłaciła dwie raty pożyczki - po 3 500,0 tys. zł każda.

Na koniec 2017 r. Spółka wygenerowała na realizacji *Projektu* stratę netto w wysokości 1 899,0 tys. zł (w latach 2015-2016 łączna strata netto wyniosła 3 833,0 tys. zł), przy przychodach ze sprzedaży 2 940,0 tys. zł i kosztach działalno-

¹¹⁷ Patrz przypis nr 100.

¹¹⁸ Patrz przypis nr 100.

ści operacyjnej w wysokości 4 242,0 tys. zł (w tym m.in. koszty amortyzacji w wysokości 2 018,0 tys. zł oraz podatki i opłaty – 1 897,0 tys. zł).

Rachunek przepływów pieniężnych dla *Projektu* w latach 2015-2017 odzwierciedlał główne kierunki pozyskania i wydatkowania środków uzyskanych przez Spółkę ze wsparcia niebędącego pomocą publiczną. Stan środków pieniężnych na koniec każdego roku obrotowego w latach 2015-2017 wynosił odpowiednio: 29 012,0 tys. zł, 29 231,0 tys. zł i 27 253,0 tys. zł – i korespondował głównie z niewykorzystaną kwotą wsparcia uzyskaną w wyniku dokapitalizowania Spółki przez SP.

(dowód: akta kontroli str. 773-775)

Na dzień 30 czerwca 2018 r. Spółka wydała dwa zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Wyspy Ostrów dla Montex Shipyard [...] sp. j. – zezwolenie nr 173/PSSE z dnia 8 lipca 2016 r. oraz Proteh GlassDeep sp. z o.o. – zezwolenie nr 224/PSSE z dnia 25 stycznia 2018 r. Tylko jeden przedsiębiorca (Montex Shipyard) do końca I poł. 2018 r. poniósł nakłady inwestycyjne w kwocie 3 620,0 tys. zł oraz utworzył 28 nowych miejsc pracy, drugi nie rozpoczął jeszcze działalności gospodarczej na terenie Strefy. Ponadto, na terenie realizacji *Projektu* PSSE sp. z o.o. posiadała trzech najemców, w tym: PSSE Media Operator sp. z o.o., Montex Shipyard [...] oraz Safe CO Ltd sp. z o.o.

Nie została zrealizowana transakcja sprzedaży części zachodniej Frontu Wyspy przewidziana w Biznesplanie *Projektu* do realizacji w 2015 r. za cenę 35,4 mln zł (przy 2,0% marży PSSE sp. z o.o. na tej transakcji). Spółka opracowując Biznesplan *Projektu* nie dysponowała ani listem intencyjnym ani umową przedwstępną z potencjalnym nabywcą (Stocznia Remontowa Shipbuilding SA).

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki¹¹⁹ potencjalny nabywca (Stocznia Remontowa Shipbuilding SA) zrezygnował z zakupu ze względów biznesowych. Transakcja została ujęta w Biznesplanie *Projektu* ze względu na kilkumiesięczne rozmowy prowadzone z inwestorem.

Nie doszły do skutku transakcje sprzedaży pozostałej, modernizowanej części Frontu Wyspy przewidziane do zbycia w latach 2017-2019 za łączną kwotę 108,7 mln zł (przy 12,0% marży PSSE sp. z o.o.).

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹²⁰, przesłanki, które zadecydowały o takiej projekcji wyników finansowych *Projektu*, tj. założeniu zbycia zmodernizowanej części Frontu Wyspy Ostrów to: znaczne zainteresowanie inwestorów terenami pod duże inwestycje w regionie, korzystna lokalizacja nieruchomości (m.in. bliskość portu, przecięcie szlaków wodnych, nabrzeże skierowane na południe), doświadczenie Zarządzającego w realizacji porównywalnych projektów, objęcie terenów statusem SSE i dostosowanie do wymagań inwestorów poprzez rozbudowę w zakresie nieruchomości gruntowych, dróg i infrastruktury (w tym hydrotechnicznej) w celu wynajmu lub odsprzedaży, odpowiednia stopa zwrotu z inwestycji w długim okresie oraz zwrot z inwestycji przynajmniej na poziomie minimalnej stopy zwrotu dla danego sektora.

W raporcie biegłego rewidenta z weryfikacji stanu środków publicznych otrzymanych przez Spółkę na realizację *Projektu* wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. stwierdzono, że w ramach wsparcia udzielonego Spółce przez Ministra SP (do wysokości 50 mln zł), Spółka wykorzystwała niespełna 20 mln zł, nie wydatkując przy tym żadnych środków w 2016 r. i wydatkując 2,2 mln zł w 2017 r. W harmonogramie rze-

¹¹⁹ Patrz przypis nr 59.

¹²⁰ Patrz przypis nr 59.

czowo-finansowym *Projekt* załączonym do aneksu nr 2 z dnia 26 grudnia 2016 r. do umowy z Ministrem SP z grudnia 2014 r. stwierdzono natomiast, że Spółka miała wydatkować tylko w 2017 r. kwotę 25,5 mln zł. Spółka nie dokonała wydatków inwestycyjnych zgodnie z umową.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹²¹ zakres inwestycji realizowanych na Wyspie Ostrów, uzależniony był od wyników negocjacji pomiędzy ARP a Grupą GSG odnośnie przejęcia spółek GSG Towers sp. z o.o. i Stocznia Gdańsk. W lipcu 2018 r. obie spółki zostały przejęte przez spółki z grupy ARP. Przygotowując się do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego PSSE sp. z o.o. w dniu 8 maja 2018 r. pozyskała do współpracy eksperta odpowiedzialnego za koordynację wszystkich prac na Wyspie Ostrów w zakresie modernizacji infrastruktury stoczniowej. W ramach realizacji powyższych zadań na dzień 26 października 2018 r. Spółka wydatkowała kwotę 4 372,0 tys. zł – przede wszystkim na prace remontowo-budowlane.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹²², największym ryzykiem dla *Projekt* zidentyfikowanym przez Spółkę (nie wymienionym w Biznesplanie *Projekt* z listopada 2014 r.) było ryzyko braku możliwości sprzedaży gruntów i skutkujące niemożnością spłaty pożyczki ARP ze środków pochodzących ze sprzedaży nieruchomości na Froncie Wyspy Ostrów. Działania podjęte przez Spółkę w celu zneutralizowania tego ryzyka to: poszukiwanie inwestorów gotowych na dzierżawę gruntów na Wyspie Ostrów oraz prowadzenie polityki finansowej pozwalającej spłacać raty pożyczki niezależnie od procesu sprzedaży działek na Wyspie Ostrów.

(dowód: akta kontroli str. 615-620)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spółka nie stosowała przepisów *Pzp* przy realizacji w latach 2009-2014 umów dotacyjnych współfinansowanych ze środków UE (14 umów), co w konsekwencji może skutkować koniecznością zwrotu otrzymanego przez Spółkę dofinansowania (według stanu na koniec III kw. 2018 r.) w łącznej wysokości 57 170,9 tys. zł do (45% wypłaconego dofinansowania – 128 288,3 tys. zł).

W ocenie NIK, istota problemu sprowadza się do możliwości zakwalifikowania Spółki jako podmiotu zobowiązanego do stosowania przepisów *Pzp*, na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, gdyż spełnia jednocześnie wszystkie wymienione w tym przepisie przesłanki. Jego treść odpowiada definicji podmiotu prawa publicznego zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 4 *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE*¹²³.

Jak wynika z przedstawionych do kontroli opinii, spornym było czy celem Spółek Zarządzających SSE jest zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym (ogólnym), nieprzemysłowym ani niehandlowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 sierpnia 2015 r.¹²⁴, oraz Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 12 marca 1997 r.¹²⁵ podniósł potrzebę szerokiego rozumienia pojęcia potrzeb o charakterze publicznym. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) łączy zaś potrzeby w interesie ogólnym

¹²¹ Patrz przypis nr 59.

¹²² Patrz przypis nr 59.

¹²³ Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65 ze zm. Dyrektywa uchylająca *dyrektywę 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi* (Dz. Urz. UE L 134 z 30.04.2004, str. 144, ze zm.).

¹²⁴ Sygn. akt V SA/Wa 880/15.

¹²⁵ Sygn. W 8/96.

nym z podejmowaniem przez państwo działań związanych z interesem publicznym, powierzaniem zadań powiązanych z działalnością państwa¹²⁶.

Także Prezes UZP, jako organ właściwy w sprawach zamówień publicznych, zakwalifikował Spółki Zarządzające SSE do podmiotów prawa publicznego, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 *Pzp*, zobowiązanych do stosowania procedur określonych w *Pzp*¹²⁷.

Obecnie, jak wynika z złożonych wyjaśnień, Spółka stosuje przepisy *Pzp*, zatem uznała się za podmiot spełniający warunki określone w tej ustawie.

NIK zwraca uwagę, że jedynie w okresie od 6 stycznia 2015 r. do 28 lipca 2016 r., w wyniku nowelizacji *ustawy o SSE*¹²⁸, zmieniona dyspozycja art. 8 ust. 3 tej *ustawy* wskazywała na brak obowiązku stosowania *Pzp* przez Spółki Zarządzające SSE, jako nie świadczące usług o charakterze powszechnym. Zarządzający mógł zlecić wykonywanie zadań osobom trzecim z zachowaniem jawności i uczciwej konkurencji, w szczególności w trybie przetargu przeprowadzonego według przepisów *Kodeksu cywilnego*. Od 28 lipca 2016 r. Spółki Zarządzające SSE mogą być podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 *Pzp*, zobowiązanymi do stosowania *Pzp*, jednak kwestię tę trzeba rozstrzygać ad casum w odniesieniu do każdej ze Spółek Zarządzających Strefą, z uwzględnieniem obowiązujących nowych przesłanek (niedziałanie w zwykłych warunkach rynkowych, brak nakierowania na zysk i nieponoszenie strat wynikających z prowadzenia działalności). W każdym jednak przypadku należało uwzględnić stanowisko Prezesa UZP, który ma obowiązek dążyć do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów *Pzp*.

Konieczność zwrotu otrzymanego dofinansowania, jako skutek niezastosowania przepisów *Pzp* przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE, negatywnie wpłynie na sytuację finansową Spółki, Spółka bowiem jako wariant zwrotu otrzymanego dofinansowania przyjęła możliwość zbycia składników majątku trwałego Spółki (w tym GPN-T), którego wytworzenie (nabycie) było współfinansowane uprzednio z tego dofinansowania.

Spółka przy wydatkowaniu środków dotacyjnych w latach 2009-2014 stosowała procedurę tzw. ofertowania, która nie zapewniała wyboru najkorzystniejszej oferty, mimo że Zarządzający powinien w każdym przypadku zachować zasady jawności i uczciwej konkurencji. Procedura tzw. ofertowania polegała na wysłaniu zapytań ofertowych do wybranych przez Spółkę potencjalnych wykonawców udzielanych zamówień w ramach realizacji umów dotacyjnych. Ze względu na specjalistyczny charakter realizowanych przez Spółkę projektów w latach 2009-2015 (z których zdecydowana większość dotyczyła wyposażenie przez Spółkę

¹²⁶ Np. wyrok TSUE z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG and Others vs. Strohal Rotationsdruck GmbH.

¹²⁷ Pismo z dnia 13 marca 2014 r., znak: UZP/DP/O/026/366/14/OS.

¹²⁸ *Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1854 – art. 1 pkt 2), zmienia art. 8 ust. 3 *ustawy o SSE*. Następnie *ustawą dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 1020, ze zm. – art. 1 pkt 8) w związku z wprowadzeniem wyłączeń od stosowania *Pzp* (w jej brzmieniu dodano nowy art. 4d ust.1 *Pzp*, w tym w pkt 9 dot. zamówień udzielanych przez zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, będącego podmiotem, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 *Pzp*) Art. 5 pkt 1 i 2 ww. ustawy ponownie zmienia również art. 8 ust. 3 *ustawy o SSE* oraz dodaje art. 8a do *ustawy o SSE*, w którym określono zasady dotyczące udzielania takich zamówień przez zarządzającego strefą. Przyjęto, że taki zarządzający strefą udzielając zamówienia, o którym mowa w art. 4d ust. 1 pkt 9 *Pzp*, którego wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro, zamieszcza ogłoszenie o udzielanym zamówieniu na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej. Zamówienie takie jest udzielane w sposób zapewniający zachowanie przejrzystości i równego traktowania podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie.

GPN-T) Spółka przyjęła model ich realizacji polegający na wyposażaniu istniejących laboratoriów w sprzęt zamawiany na potrzeby głównych użytkowników (najemców) tych laboratoriów. Zastosowanie takiej procedury sprowadzało się *de facto* do zastosowania zamówień bez przeprowadzenia przetargu – Spółka była zmuszona opierać się na specyfikacjach użytkowo-funkcjonalnych zamawianego sprzętu opracowywanych przez głównych użytkowników laboratoriów (co mogło w przyszłości zawężyć krąg potencjalnych użytkowników zamawianego wyposażenia). Brak było szacowania wartości udzielanych zamówień, a zapytania ofertowe były wysyłane do minimalnego kręgu potencjalnych wykonawców wybranych przez najemców laboratoriów w GPN-T. W efekcie zakupu wyposażenia w tak prowadzonych postępowaniach doszło do nieuzasadnionego i zawyżonego wydatkowania przyznanych Spółce środków finansowych. Wyposażenie LPO-ID zostało zakupione za kwotę 4 159,0 tys. zł. Dokonana przez Spółkę w 2016 r. wycena nabytego sprzętu i oprogramowania (w skład którego weszło 5 serwerów, dwa firewalle o wysokiej wydajności i jeden switch) wyniosła 283,0 tys. zł (według cen katalogowych producenta).

Ponadto, zarówno w studium wykonalności oraz w pierwszym wniosku o dofinansowanie realizacji projektu „Wyposażenie GPN-T w nowoczesną infrastrukturę” Spółka wskazała, że rozwiązania techniczne zawarte w projekcie nie mogą narzucać żadnych ograniczeń w zakresie „otwartego dostępu” oraz neutralności technologicznej. Projekt nie może preferować żadnej konkretnej technologii oraz nie może ograniczać możliwości technologicznego wyboru. Dlatego też Spółka zobowiązała się stosować przepisy *Pzp* przy realizacji tego Projektu – co zostało następnie zmienione we wniosku o dofinansowanie *de facto* już po zakończeniu realizacji Projektu.

2. Spółka zakupiła udziały w GSG Energetyka sp. z o.o. o.o. za cenę 6,5 mln zł (górną granicę wyceny) bez rzetelnej weryfikacji wyceny udziałów tej spółki, jak również bez dokonania badania spółki (*due diligence*) i przeprowadzenia procesu negocjacji. Ponadto przeznaczenie środków wsparcia z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców na sfinansowanie nabycia udziałów tej spółki było niezgodne z zapisami §4 umowy nr PSSE/4538 z dnia 19 grudnia 2014 r. zawartej z Ministrem SP.

GSG Energetyka sp. z o.o., która działalność gospodarczą rozpoczęła z początkiem 2014 r. (w tym dla Stoczni Gdańsk i spółek z jej grupy kapitałowej) na dzień wyceny (11 września 2014 r.) nie posiadała zarówno majątku trwałego, jak i koncesji na obrót energią i gazem ziemnym. Górny przedział wartości GSG Energetyka sp. z o.o. (6 552,0 tys. zł) oszacowany metodą berlińską (inaczej niemiecką) oparto na prognozowanym przez spółkę stanie pozycji bilansowych na dzień 30 września 2014 r. GSG Energetyka sp. z o.o., której główna działalność koncentrowała się na funkcji operatora mediów dla Stoczni oraz jej spółek zależnych według stanu na wrzesień 2014 r. nie miała zawartej żadnej umowy na dostawę energii (w tym ze Stoczną Gdańsk, która w tym czasie świadczyła usługi obrotu i dystrybucji na terenie Wyspy Ostrów i posiadała w tym zakresie koncesje), bowiem nie posiadała odpowiednich koncesji w tym zakresie (była w trakcie ich pozyskiwania). Ponadto, ponieważ nie zostało dokonane podwyższenie kapitału zakładowego spółki GSG Energetyka sp. z o.o. o 2,0 mln zł (a jedynie o 1,0 mln zł) należało dokonać ponownej wyceny udziałów spółki GSG Energetyka sp. z o.o. metodą majątkową uwzględniając rzeczywisty stan majątku (na co wskazywał rzeczoznawca), jak również należało dokonać rzetelnych rozliczeń między GSG Energetyka sp. z o.o. a spółką GSG Towers sp. z o.o., czego PSSE sp. z o.o. nie dokonała. Stan nierozliczonych należności Stoczni wobec GSG Energetyka sp. z o.o., które ujawniono już po transakcji zakupu udziałów

przez PSSE wynosił 7 300,0 tys. zł. Zakup udziałów nie został również poprzedzony badaniem due diligence, które powinno poprzedzać transakcję nabycia udziałów, a jego celem jest szczegółowa analiza działalności spółki oraz określenie ewentualnych nieprawidłowości w jej funkcjonowaniu.

NIK wskazuje również, iż zgodnie z §4 umowy zawartej ze SP z dnia 19 grudnia 2014 r. PSSE sp. z o.o. mogła przeznaczyć wsparcie z FRP wyłącznie na realizację działań określonych w Biznes planie (stanowiącym załącznik nr 2 do umowy), tj. na sfinansowanie nabycia: nieruchomości, infrastruktury stoczniowej oraz modernizację byłych terenów stoczniowych i doprowadzenie ich do stanu atrakcyjności inwestycyjnej zgodnie z harmonogramem określonym w Biznes planie. PSSE sp. z o.o. zobowiązała się do wykorzystania wsparcia zgodnie z celem, na który zostało przeznaczone. Umowa zawarta z Ministrem SP nie przewidywała finansowania nabycia udziałów GSG Energetyka. Minister SP post factum, na wniosek Zarządzającej, w aneksie nr 1 z 28 grudnia 2015 r. zaakceptował finansowanie nabycia udziałów GSG Energetyka sp. z o.o. ze środków wsparcia z FRP, uwzględniając w Biznes planie z listopada 2015 r. (punk 2.5 – Przedmiot i zakres projektu) jako zadanie do wykonania związane z modernizacją Wyspy Ostrów – nabycie spółki GSG Energetyka sp. z o.o.

3. Nabycie od Stoczni Gdańsk praw do nieruchomości i infrastruktury opierało się na nieprawidłowo sporządzonej wycenie, a wniosek do zgromadzenia Wspólników określał niewłaściwy zakres decyzji.

Przygotowany przez Zarząd Spółki wniosek do NWZW dotyczył niewłaściwego zakresu przedmiotowego, bowiem obejmował jedynie prawo użytkowania wieczystego nieruchomości i infrastrukturę, natomiast pomijał nieruchomości budynkowe. Przedstawiona przez Zarząd Spółkę wycena nie obejmowała nieruchomości budynkowych. W dniu 2 marca 2015 r. Spółka uzyskała zgodę Wspólników w formie uchwały na nabycie prawa wieczystego użytkowania trzech działek nr 74/37, 74/42 i 74/43 o łącznej powierzchni 1,3 ha wraz z posadowioną na nich infrastrukturą. Spółka bez zmiany uchwały NWZW z 2 marca 2015 r. tylko częściowo wykonała jej postanowienia nabywając prawo własności infrastruktury i urządzeń posadowionych na ww. trzech działkach za kwotę 9 500,0 tys. zł. Natomiast wymienione działki gruntu, korzystając z domniemania kompetencji, Zarząd Spółki wydzierżawił od Stoczni bez zgody RN i Wspólników – zgodnie z postanowieniami umowy dzierżawy z dnia 15 maja 2015 r. Spółka zapłaciła przy tym z góry spółce zależnej Stoczni kwotę 2 300,0 tys. zł plus VAT z tytułu czynszu dzierżawnego za cały dziesięcioletni okres trwania umowy. Transakcję zakupu działek wraz z prawami do posadowionych na nich nieruchomości, po ponownej wycenie i zgodzie Wspólników, sfinalizowano dopiero w 2017 r.

W ocenie NIK, Zarząd Spółki nie podjął wystraszających działań w celu zweryfikowania poprawności opracowanych operatów szacunkowych przy realizacji Projektu „Komerccjalizacji Frontu Wyspy Ostrów” – polegając jedynie na zleceniu ich opracowania licencjowanemu podmiotowi. Zdaniem NIK, tylko rzetelnie przygotowany i odebrany (zweryfikowany) operat szacunkowy daje bezstronną i wiarygodną informację o wartości wycenianych praw do nieruchomości. Operat szacunkowy z 20 sierpnia 2014 r., stanowiący podstawę ustalenia wartości rynkowej praw do nieruchomości na kwotę 85 400,0 tys. zł nie zawierał zakresu wyceny tj. określenia rodzaju praw rzeczowych do wycenianych nieruchomości. Obowiązek określenia w operacie przedmiotu wyceny i zakresu wyceny wynika z § 56 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wy-

*ceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*¹²⁹. Operat powinien być zawierać zarówno przedmiot wyceny tj. określenie wszystkich nieruchomości i ruchomości, jak i jej zakres tj. określenie jakie prawa rzeczowe do nieruchomości i ruchomości podlegają wycenie. Tymczasem w operacie z 20 sierpnia 2014 r. rzeczoznawca bez wskazania obligatoryjnego elementu, którym był zakres wyceny oszacował tylko wartość rynkową niektórych praw użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych i niezabudowanych, praw własności budynków z pominięciem wyceny praw do gruntów pokrytych wodami płynącymi o powierzchni 16,0 ha, które wskazano w przedmiocie wyceny. Dodać należy, że w wyciągu z operatu szacunkowego, w którym wskazano wartość rynkową wycenianych praw do nieruchomości w punkcie „Opis nieruchomości” rzeczoznawca uwzględnił prawa do działek pokrytych wodami płynącymi, tak jakby zostały one wycenione w operacie.

Zarząd Spółki zaakceptował operat, który zawierał błędy wymagające skorygowania. Rzeczoznawca w operacie z 20 sierpnia 2014 r. na stronie 4 i 11 błędnie wpisał powierzchnie działki będącej przedmiotem wyceny zamiast powierzchni 0,6633 ha wpisał 6,633 ha co zwiększyło przedmiot wyceny o 6,0 ha. Dodatkowo w operacie powierzchnia działek (po uwzględnieniu błędu rachunkowego), które były przedmiotem wyceny wynosiła 45,8 ha i nie zgadzała się z powierzchnią 39,8 ha działek finalnie objętych przez rzeczoznawcę wyceną. Ponadto, rzeczoznawca w operacie oszacował wartość rynkową nieruchomości w podejściu dochodowym, które według oceny rzeczoznawcy nie mogły generować dochodu. Przykładowo budynek wielofunkcyjny nr 41 o powierzchni 3 465 m² opisany przez rzeczoznawcę jako budynek wyłączony z eksploatacji i zbędny od wielu lat nieremontowany wyceniono na kwotę 819,5 tys. zł (według podejścia dochodowego).

Pomimo, że celem operatu szacunkowego z dnia 13 września 2014 r. było określenie wartości rynkowej dwóch żurawi portowych, to rzeczoznawca majątkowy wskazał, iż wynikiem wyceny jest wartość szacunkowa. Operat szacunkowy dwóch żurawi nie zawierał również obligatoryjnych dla operatu elementów wskazanych w § 56 ust. 1 pkt. 1 *rozporządzenia w sprawie wyceny*. Rzeczoznawca w operacie nie zaprezentował przeznaczenia urządzenia (co stanowiło naruszenie przepisu § 56 ust. 1 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie wyceny*) i nie wskazał, czy możliwe było dalsze jego użytkowanie. Operat nie zawierał analizy i charakterystyki rynku w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny; operat nie zawierał również opisu wyboru podejścia, metody i techniki wyceny (co stanowiło naruszenie przepisów § 56 ust. 1 pkt 7 i 8 *rozporządzenia w sprawie wyceny*).

NIK zauważa ponadto, że zaangażowanie PSSE sp. z o.o. w oddłużenie Stoczni Gdańsk, zapewnienie kontynuowania przez Stocznnię działalności gospodarczej bez zwrotu pomocy publicznej, negocjacje z wierzycielami i bankami, dotyczące oddłużenia Stoczni, nie wpisywały się w cele ustanowienia Strefy wskazane w *ustawie o SSE i Planie rozwoju PSSE*.

W *Planie rozwoju PSSE* w pkt 6.1. *Inwestycje znaczące dla regionów - perspektywy powiększania terenów dla województwa pomorskiego* zakładano lokowanie inwestycji z branży maszynowej i metalowej w celu zagospodarowania kadry i terenów stoczniowych i portowych, ale nie zakładano działań związanych z rewitalizacją terenów przemysłowych (w tym postoczniowych), jak i działań dotyczących oddłużenia innych podmiotów. W 2014 r. przed decyzją o realizacji pro-

¹²⁹ Dz.U. Nr 207, poz. 2109, ze zm. Dalej *rozporządzenie w sprawie wyceny*.

jektu *Komercjalizacji Frontu Wyspy Ostrów* obszar PSSE wynosił 1 863,3 ha i był zagospodarowany w 64,7%. NIK podkreśla, że PSSE sp. z o.o. nie zagospodarowała terenów postocznionych na Wyspie Ostrów. Do połowy 2018 r. zawarto tylko umowy najmu z dwoma inwestorami, którzy otrzymali zezwolenie na realizację inwestycji na Wyspie Ostrów. PSSE sp. z o.o. do dnia 31 grudnia 2017 r. wykorzystwała kwotę 130,8 mln zł ze wsparcia i pożyczki uzyskanych od SP i ARP (odpowiednio 30,8 mln zł i 100,8 mln zł). Do 2018 r. z uwagi na brak transakcji sprzedaży inwestorom praw do nieruchomości zlokalizowanych na terenie Wyspy Ostrów nie nastąpiło umorzenie udziałów ARP (kwota udziału w podwyższeniu kapitału PSSE sp. z o.o. to 75,0 mln zł). Sukcesywny zwrot wsparcia przewidziano w umowie z 19 grudnia 2014 r. zawartej pomiędzy ARP, a PSSE sp. z o.o.

4. PSSE sp. z o.o. zbyła udziały Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł, w sytuacji gdy w latach 2009-2014 w nabyciu udziałów tej spółki w formie wkładu pieniężnego i konwersji wierzytelności Zarządzający (PSSE) zaangażował kwotę 488,4 tys. zł.

Zbycie udziałów Inveno sp. z o.o. nastąpiło bez zwrotu zainwestowanego przez PSSE sp. z o.o. kapitału i bez wyceny wartości zbywanych udziałów. Podstawą wyznaczenia ceny udziałów Inveno sp. z o.o., była oferta nabywcy AR Pomorza. Zdaniem NIK kapitałowe angażowanie się PSSE sp. z o.o. w spółkę Inveno sp. z o.o. nie wpisywało się w cele działalności wynikające z ustawy o SSE i *Planu rozwoju PSSE*, bowiem zaangażowanie kapitałowe Zarządzającego w spółce Inveno miało na celu dostarczenie kapitału zapewniającego finansowanie spółki samorządowej działającej ze stratą, która miała realizować potrzeby regionu (pozyskiwanie finansowania przez inwestorów z sektora MŚP), a nie *Planu rozwoju Strefy*. Cele działalności PSSE sp. z o.o. wynikające z *Planu rozwoju*, na które powinny być przeznaczane środki finansowe Spółki, skoncentrowane były na rozwoju infrastruktury strefowej, pozyskiwaniu nowych lokalizacji, zwiększenie liczby inwestycji, w tym innowacyjnych oraz aktywizacji rynku pracy. Skoncentrowanie się na zagospodarowaniu terenów strefowych oraz nowych lokalizacjach dla inwestorów wynikało również z *Koncepcji rozwoju SSE*. PSSE sp. z o.o. zbyła udziały w Inveno w 2015 r. za kwotę 13,9 tys. zł, choć zainwestowała w nabycie udziałów tej spółki w formie wkładu pieniężnego i konwersji wierzytelności kwotę 488,4 tys. zł. NIK podkreśla, że pomimo sześciu lat działalności oraz dokapitalizowania przez wspólników spółka Inveno nie osiągnęła celu, który według Zarządu PSSE sp. z o.o. decydował o nabyciu jej udziałów. Inveno pozyskała wprawdzie kapitał na założenie funduszu venture capital, ale nie podjęła działalności operacyjnej i w czasie, w którym jej udziałowcem była PSSE sp. z o.o. nie udzielała wsparcia na inwestycje MŚP.

5. Spółka w sposób nieuprawniony, w zawieranych z przedsiębiorcami umowach określała zakres kosztów związanych z administrowaniem Strefą, inny niż wynikający z obowiązującego *Regulaminu PSSE* zatwierdzonego przez Ministra Gospodarki w dniu 11 marca 2010 r.

W zawieranych umowach (19 umów objętych kontrolą) katalog kosztów związanych z administrowaniem oraz utrzymaniem ogólnej infrastruktury Strefy był inny aniżeli określony w §11 *Regulaminu PSSE*. Oprócz wskazania kosztów określonych w § 11 Regulaminu w umowach wskazywano również m.in. takie koszty jak: wsparcia przedsiębiorców w rozmowach i negocjacjach z krajowymi instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz w celu zagwarantowania płynnej realizacji inwestycji na terenie Strefy; pomocy w wyborze podmiotów świadczących usługi doradztwa, wsparcie w zakresie pozyskiwania informacji na temat możliwości fi-

nansowania bieżącej działalności przedsiębiorcy (w tym także badawczo – rozwojowej) ze środków pochodzących z dotacji UE, jak też organizowanie seminariów i spotkań szkoleniowych, a także wydarzeń dotyczących promocji eksportu, wynajmu sal konferencyjnych w GPN-T i BPNT w promocyjnych cenach.

NIK wskazuje, iż zgodnie z art. 10 ust.1 ustawy o SSE Zarządzający zobowiązany jest do wykonywania zarządu Strefą (a więc również do pobierania opłat za administrowanie Strefą) w sposób określony w regulaminie strefy, zatwierdzanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Uwagi dotyczące
badanego obszaru

1. Wykorzystanie niektórych elementów infrastruktury GPN-T było nieefektywne.

Spółka nie prowadziła kompleksowych analiz przydatności i stopnia wykorzystania wyposażenia laboratoriów¹³⁰ – przeprowadzenie kompleksowego audytu w tym zakresie zostało zlecone dopiero w maju 2018 r. i do zakończenia czynności kontrolnych NIK w Spółce¹³¹ nie były znane jego ostateczne wyniki.

2. Nie zostały w pełni zrealizowane główne założenia Projektu *Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów*. Według stanu na dzień 31 października 2018 r. (zgodnie z Biznesplanem *Projektu*, Spółka powinna zakończyć działania projektowe do końca 2018 r.)

Spółce nie udało się pozyskać inwestorów z branży gospodarki morskiej i zapewnić Stoczni Gdańsk możliwości działalności kooperacyjnej, a w konsekwencji umożliwić jej dalsze, niezagrażone upadłością funkcjonowanie. Jak wynika z ustaleń kontroli, będzie to możliwe dopiero, po dodatkowym zaangażowaniu operacyjnym i finansowym SP, co z kolei wskazuje na uzależnienie realizacji projektu od bieżących koncepcji rządowych co do kierunków i form restrukturyzacji przemysłu stoczniowego w Polsce. NIK zwraca przy tym uwagę, że już w Biznesplanie *Projektu* podkreślono, że udział Spółki w *Projekcie* wynikał z braku możliwości bezpośredniego zaangażowania się SP w działania restrukturyzacyjne wobec Stoczni Gdańsk w latach 2012-2014 ze względu na ryzyko uznania takich działań za niedozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu przepisów prawa UE.

Do końca III kw. 2018 r. Spółka pozyskała wsparcie w wysokości 146 000,0 tys. zł, wydając z tego kwotę 100 000,0 tys. zł (100%) z pozyskanego dokapitalizowania oraz pożyczki od ARP oraz kwotę 20 357,0 tys. zł (54%) z dokapitalizowania przez Skarb Państwa w wysokości 46 000,0 tys. zł.

Opracowany przez Spółkę Biznesplan *Projektu* opierał się na przeszacowanych przychodach dla Spółki z tytułu jego realizacji oraz niedoszacowanych ryzykach operacyjnych i finansowych – już w pierwszym roku realizacji *Projektu* (2015 r.) zakładano zbycie niezmodernizowanej części Frontu Wyspy Ostrów za kwotę 35 400,0 tys. zł i spłatę w ten sposób zaciągniętej pożyczki od ARP. Spółka nie dysponowała możliwością wyegzekwowania zobowiązań inwestycyjnych wymienionych w Biznesplanie nabywcy tej części Wyspy Ostrów (Stocznia Remontowa Shipbuilding SA). Ponadto założono, że w latach 2017-2019 Spółka dokona zbycia zmodernizowanej pozostałej części Frontu Wyspy Ostrów za łączną kwotę 108 700,0 tys. zł. Tylko więc z tytułu sprzedaży nieruchomości Spółka miała zrealizować przychód w wysokości ok. 144 000,0 tys. zł. Do tego *Projekt* miał generować dla Spółki przychody z tytułu opłat administracyjnych od inwestorów z terenu rozszerzonej PSSE oraz z dzierżawy gruntów i infrastruktury w łącznej

¹³⁰ Jeden przeprowadzony w latach 2016-2018 audyt dotyczył wyposażenie laboratorium Europejskiego Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego zakupionego za kwotę 892,0 tys. zł. Wyniki audytu wskazywała na brak przydatności do użycia tego wyposażenia.

¹³¹ Tj. do dnia 23 listopada 2018 r.

wysokości 12 274,0 tys. zł w latach 2015-2019. Do końca III kw. 2018 r. Spółka wydała tylko dwa zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Wyspy Ostrów, przy czym tylko jeden przedsiębiorca poniósł w tym okresie wydatki inwestycyjne.

Nie została zrealizowana umowa wsparcia niebędącego pomocą publiczną zawarta ze SP w dniu 19 grudnia 2014 r. Na dzień 31 października 2018 r. z kwoty 50 000,0 tys. zł do wykorzystania do końca 2018 r. (zgodnie z ostatnim zawartym aneksem do tej umowy z dnia 28 grudnia 2016 r.) pozostała kwota 25 643,2 tys. zł (56% z kwoty 46 000,0 tys. zł dotychczas otrzymanego wsparcia).

W ocenie NIK, w wyniku realizacji tego *Projektu*, wg stanu na koniec I poł. 2018 r. Spółka nie tylko nie zrealizowała wyżej opisanych jego celów operacyjnych i finansowych po stronie przychodowej (nie doszło do sprzedaży nieruchomości, na terenie objętym realizacją *Projektu*, działał tylko jeden przedsiębiorca w oparciu o instrument strefowy) i nie został wykonany w całości plan wydatków modernizacyjnych, ale Spółka stała się właścicielem majątku stoczniowego (nieruchomości wraz z towarzyszącą infrastrukturą), który można było wykorzystywać przede wszystkim do produkcji statków morskich. W latach 2015-2018 (I poł.) Spółce nie udało się pozyskać żadnego inwestora lub partnera strategicznego do realizacji takiego przedsięwzięcia.

3. Spółka nie opracowała procedur zawierania umów na usługi społeczne i ich monitorowania włącznie z poziomem kosztów. Od dnia 28 lipca 2016 r. została wyodrębniona nowa kategoria usług – usługi społeczne i inne szczególne usługi, których udzielanie odbywało się z zastosowaniem odrębnej i szczególnej procedury uregulowanej w rozdziale 6 działu III ustawy *Pzp*¹³². Do tych usług zostały zaliczone usługi prawne w zakresie tzw. bieżącej obsługi prawnej.

Zgodnie z art. 138o ust.1 *Pzp* jeżeli wartość zamówienia na usługi społeczne jest mniejsza niż kwota 750,0 tys. euro, zamawiający może udzielić zamówienia stosując przepisy ust.2-4 art. 138o *Pzp* (m.in.: udziela zamówienia w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący; ponadto zamawiający zamieszcza na stronie internetowej ogłoszenie o zamówieniu, zawierające informacje niezbędne z uwagi na okoliczności jego udzielenia). Spółka co najmniej do połowy 2018 r. nie opracowała i nie stosowała regulaminu udzielania zamówień na usługi społeczne do ww. wartości unijnych.

4. W latach 2015-2017 Spółka w trzech przypadkach obniżyła lub zawiesiła opłatę naliczaną przedsiębiorcy za administrowanie, pomimo że *Regulamin PSSE* nie zawierał uregulowań w zakresie zawieszenia bądź obniżenia opłaty administracyjnej. Izba wskazuje, że możliwość stosowania takich rozwiązań powinna być wskazana w obowiązującym *Regulaminie PSSE*.
5. Działania PSSE sp. z o.o. podejmowane w celu zapewnienia atrakcyjności terenów Strefy dla potencjalnych inwestorów były niewystraszające.

Jako przykład powyższego można przywołać przypadek Podstrefy Człuchów. Spółka wskazała na istniejące tam ograniczenia możliwości inwestowania (nierówny teren, przeszkadzające linie energetyczne), podając przy tym także jako powód niezagospodarowania tych terenów brak dostępu do gazociągu. Jednocześnie Spółka wyjaśniła, że w przypadku zgłoszenia się inwestora zainteresowanego tym terenem poczyni odpowiednie inwestycje i wybuduje gazociąg.

¹³² Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020, ze zm.) wprowadzająca do *Pzp* m. innymi przepisy art. 138g-138s (Rozdział 6 – „Zamówienia na usługi społeczne i inne szczególne usługi”)

Zdaniem NIK, niezagospodarowanie tego terenu przez co najmniej kilkanaście lat i świadomość przyczyn tego stanu, świadczy o braku dokonania właściwej analizy pod kątem ewentualnego wyłączenia tych terenów z obszaru Strefy.

Zwrócenia przy tym uwagi wymaga, że w latach 2015–2017 z tytułu utrzymania wszystkich gruntów niezagospodarowanych Spółka poniosła koszty w łącznej wysokości 1 878,7 tys. zł (podatek rolny, podatek od nieruchomości oraz opłata za użytkowanie wieczyste gruntów).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze

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

Wskazany przez Spółkę¹³³, dochód zwolniony od opodatkowania wynosił odpowiednio: 1 745,4 tys. zł na koniec 2015 r., 3 335,9 tys. zł na koniec 2016 r. oraz 1 465,6 tys. zł na koniec 2017 r. Powyższe kwoty były zgodne ze złożonymi przez Spółkę w tym okresie deklaracjami podatkowymi CIT-8.

Dochody rozdysponowane zostały na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej*¹³⁴ na cele rozwoju strefy, w tym na nabycie przez Zarządzającego nieruchomości lub innych środków trwałych służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Strefy oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na terenie Strefy. Dochód zwolniony od opodatkowania na koniec 2015 r. został w całości wydatkowany w 2015 r., dochód na koniec 2016 r. – został wydatkowany w wysokości 509,2 tys. zł w 2016 r. oraz w wysokości 2 826,6 tys. zł w 2017 r., dochód na koniec 2017 r. – został przeznaczony prawie w całości do wydatkowania w 2018 r. (kwota 1 403,5 tys. zł).

PSSE sp. z o.o. wskazała, że jako podmiot Zarządzający SSE ujmuje wydatki poniesione na rozwój Strefy jako koszty uzyskania przychodów z uwzględnieniem art. 15 i art. 16 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*¹³⁵ oraz jednocześnie jako zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych w części wydatkowanej w roku podatkowym lub roku po nim następującym.

Dochód podatkowy ustalany jest jako nadwyżka przychodów uzyskanych ze źródła przychodów nad kosztami ich uzyskania, osiągnięta w roku podatkowym. Do kosztów uzyskania przychodów Spółka zalicza m.in.: odpisy z tytułu zużycia środków trwałych i wartości niematerialnych, jak i w przypadku zbycia środków trwałych i wartości niematerialnych wydatki na ich nabycie (pomniejszone o sumę odpisów amortyzacyjnych).

Dochód podatkowy zwolniony od podatku dochodowego ustalany jest poprzez ustalenie kwoty wydatków poniesionych na rozwój Strefy. W związku z powyższym wydatki poniesione na rozwój Strefy uwzględniane są raz jako koszt podatkowy, a drugi raz jako zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych.

¹³³ Patrz przypis nr 65.

¹³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 527 – dalej: *rozporządzenie RM z 2008 r.*

¹³⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm. Dalej również: *u.p.d.o.p.*

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹³⁶, PSSE sp. z o.o. dokonała analizy dotychczasowego sposobu ustalania dochodu podatkowego oraz zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14.12.2017 r. sygn. akt II FSK 3368/15 i wyłączyła z kosztów uzyskania przychodów odpisy amortyzacyjne od środków trwałych, których wartość została uwzględniona w dochodzie zwolnionym jako wydatek na rozwój Strefy. W wyniku analizy w kolejnych latach dochód wzrósł o: 186,3 tys. zł w 2015 r., 196,9 tys. zł w 2016 r. oraz 247,9 tys. zł w 2017 r.

Z przeprowadzonej przez Spółkę analizy wynika, że do końca III kw. 2018 r. jedynie dochód podatkowy za 2016 r. nie znajduje pokrycia w wydatkach na rozwój Strefy w latach 2016–2017. Kwota która nie znajduje pokrycia wynosiła 62,7 tys. zł, w związku z czym stanowiłaby podstawę do opodatkowania, co spowodowałoby konieczność uiszczenia podatku dochodowego od osób prawnych w wysokości 11,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 514-516, 860-861, 1199-1235)

Ustalone
nieprawidłowości

Ustalając podstawę obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), Spółka niezasadnie ujmowała w kosztach podatkowych odpisy amortyzacyjne od środków trwałych, których wartość została uwzględniona w dochodzie zwolnionym jako wydatek na rozwój Strefy.

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

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

W zaistniałej sytuacji powinno nastąpić skorygowanie podatku poprzez złożenie korygującej deklaracji na podstawie art. 81 ust.1 i 2 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*¹³⁷.

¹³⁶ Patrz przypis nr 65.

¹³⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

Skutkiem nieprawidłowości mogło być zaniżenie wielkości należnego podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2015-2017 w wysokości nominalnej 11,9 tys. zł¹³⁸ oraz powstanie zobowiązania z tytułu odsetek, adekwatnie do terminów wpłaty zaliczek za poszczególne okresy w omawianych latach.

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

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z §2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia¹³⁹ powierzono PSSE sp. z o.o. wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwoleń.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały *Regulaminy wykonywania przez Spółkę Zarządzającą Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców prowadzących – zgodnie z posiadanymi zezwoleniami - działalność gospodarczą na obszarze Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*¹⁴⁰.

W latach 2015-2017 Spółka przeprowadziła odpowiednio: 66 75 i 77 kontroli w przedmiotowym zakresie. Plany bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców na każdy kolejny rok zatwierdzał Zarząd PSSE sp. z o.o.¹⁴¹

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹⁴², dobór przedsiębiorców do kontroli przeprowadzanych przez PSSE sp. z o.o. był wynikiem utrwalonej praktyki Spółki oraz wytycznych ministerstwa właściwego ds. gospodarki. Kontrole przeprowadzane były w ciągu trzech miesięcy od daty spełnienia warunków zezwolenia. Spółka kontrolowała tylko i wyłącznie kwestie związane z wykonywaniem warunków zezwoleń. Sprawdzeniu podlegało: osiągnięcie i utrzymania odpowiedniego poziomu zatrudnienia, poniesienie nakładów inwestycyjnych o określonej wartości i zakończenie inwestycji w odpowiednim terminie. Protokoły z kontroli przesyłane były ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, który w przypadku braku spełnienia warunków mógł wszcząć procedurę cofnięcia zezwolenia (jeżeli uchybienie dotyczące spełnienia warunków było rażące).

Szczegółowe badanie po jednej kontroli z każdego kwartału okresu 2015-2017, wybranych pod względem najwyższej kwoty wydatków kwalifikowanych określonych w zezwoleniu (łącznie 12 protokołów kontroli¹⁴³) wykazało, że kontrole prowadzone w zakresie osiągnięcia lub utrzymania zatrudnienia były prawidłowo udokumentowane - do protokołów kontroli załączane były wykazy pracowników zatrudnionych u przedsiębiorcy oraz druki ZUS P DRA.

¹³⁸ Zaniżenie podstawy 62,7 tys. zł x 19% (stawka podatkowa).

¹³⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 928.

¹⁴⁰ Zatwierdzony Uchwałą Zarządu Spółki Nr 136/2009 z dnia 6 sierpnia 2009 r. oraz następny zatwierdzony Uchwałą Zarządu Spółki Nr 1/33/2015 z dnia 15 lipca 2015 r.

¹⁴¹ Uchwała NR 5/53/2014 z dnia 23.12.2014 r. – zatwierdzenie planu kontroli na 2015 r., Uchwała NR 4/59/2015 z dnia 23.12.2015 r. – zatwierdzenie planu kontroli na 2016 r., Uchwała NR 8/53/2016 z dnia 29.12.2016 r. – zatwierdzenie planu kontroli na 2017 r.

¹⁴² Pismo z dnia 29 czerwca 2018 r.

¹⁴³ Wybrane do badania kontrole dotyczyły: 5 – poniesienia nakładów inwestycyjnych i terminu zakończenia inwestycji, 5 - poniesienia nakładów inwestycyjnych, osiągnięcia/utrzymania zatrudnienia i terminu zakończenia inwestycji, 1 - poniesienia nakładów inwestycyjnych i osiągnięcia zatrudnienia oraz 1 - poniesienia nakładów inwestycyjnych.

Badanie kontroli prowadzonych w zakresie potwierdzenia poniesienia na terenie Strefy wydatków inwestycyjnych oraz zakończenia inwestycji w terminie określonym w zezwoleniu wykazało, że Spółka dokonywała analizy wybranej próby dokumentów księgowych (faktur oraz dokumentów bankowych potwierdzających uregulowanie płatności wynikających z przedmiotowych faktur) oraz pobierane były oświadczenia przedsiębiorców o wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych oraz terminie zakończenia inwestycji.

Jak wynika z wyjaśnień Prokurent Spółki¹⁴⁴, kontrole były prowadzone na wybranej próbie – do kontroli były przedstawiane zestawienia poniesionych nakładów inwestycyjnych w ramach udzielonego zezwolenia oraz do wglądu wszystkie faktury. Dodatkowo przedsiębiorca składał oświadczenie o wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych na dzień wynikający z zezwolenia oraz oświadczenie o zakończeniu inwestycji (w przypadku sprawdzenia warunku zakończenia inwestycji).

Załącznikami do przedstawionych przez Spółkę do kontroli protokołów kontroli były: oświadczenia przedsiębiorców, zestawienia dokumentów dot. całości zadeklarowanych wydatków kwalifikowalnych, protokoły odbioru robót budowlanych/zakupionego sprzętu¹⁴⁵ oraz kopie wybranych najwyższych kwotowo faktur, poświadczających realizację kontrolowanych inwestycji.

W latach 2015-2017 w 33 wykonanych kontrolach stwierdzono nieprawidłowości (dotyczyło 22 zezwoleń). W konsekwencji minister właściwy do spraw gospodarki wydał 6 decyzji o cofnięciu zezwoleń oraz 15 decyzji zmieniających zezwolenia¹⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 83-112, 3235-3304, 3719-3720, 3933-4020)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanego obszaru

Spółka niedostatecznie dokumentowała wyniki kontroli przedsiębiorców w zakresie spełnienia przez nich warunków poniesienia wydatków inwestycyjnych na terenie Strefy oraz zakończenia inwestycji w terminie przewidzianym w zezwoleniu. W ocenie NIK, formułowanie opinii w przedmiocie poniesienia wydatków inwestycyjnych w oparciu w dużej mierze tylko na oświadczeniu czy też próbie wydatków przedsiębiorcy jest niewystarczające do stwierdzenia faktu realizacji inwestycji. Zdaniem NIK, Spółka powinna bardziej skrupulatnie dokumentować czynności kontrolne w tym obszarze, załączając do protokołów kontroli przykładowo protokoły zdawczo-odbiorcze poszczególnych części inwestycji świadczących o zrealizowaniu inwestycji oraz kopie decyzji administracyjnych organów w zakresie pozwolenia na użytkowanie lub dopuszczenie do użytkowania określonych składników inwestycji. Wynika to z faktu, że, w ocenie NIK, Spółka na podstawie tych kontroli decyduje o przyznaniu pomocy publicznej o często znacznej wartości.

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

¹⁴⁴ Wyjaśnienia z dnia 4 grudnia 2018 r.

¹⁴⁵ W przypadku wylosowania do badania faktur dokumentujących roboty budowlane czy zakup sprzętu, urządzeń.

¹⁴⁶ W badanej próbie 12 kontroli PSSE sp. z o.o. stwierdziła nieprawidłowości w odniesieniu do 4 zezwoleń - minister właściwy do spraw gospodarki wydał 1 decyzję o cofnięciu zezwolenia i 3 zmieniające zezwolenia.

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*¹⁴⁷, wnosi o:

1. Uwzględnianie w planach operacyjnych działań służących pełnemu zagospodarowaniu na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy, zgodnie z celami jej ustanowienia.
2. Weryfikację prawidłowości obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych w związku z korzystaniem z ulgi dotyczącej nakładów na rozwój SSE i skorygowanie deklaracji poprzez złożenie korygującej deklaracji na podstawie art. 81 ust.1 i 2 *ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*.
3. Doprowadzenie do zgodności postanowień umownych dotyczących opłat za administrowanie Strefą ponoszonych przez przedsiębiorców z przepisami *Regulaminu PSSE*
4. Niezwłoczne opracowanie planu działań naprawczych w Projekcie „Komerjalizacja Frontu Wyspy Ostrów”, włącznie z opracowaniem zaktualizowanego Biznesplanu Projektu oraz Testu Prywatnego Inwestora, oraz przedstawienie go interesariuszom Projektu.

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.

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 26 lipca 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

p.o.Dyrektora
Sławomir Grzelak

(-)

¹⁴⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

