



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.08.2018
P/18/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/016 – <i>Działalność specjalnych stref ekonomicznych.</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.
Kontroler	1. Tadeusz Korszeń, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/50/2018 z dnia 8 maja 2018 r. 2. Bartłomiej Piasecki, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/104/2018 z dnia 13 listopada 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 1882-1883)
Jednostka kontrolowana	Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA ¹ w Suwałkach, ul. Noniewicza 49.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Dec, Prezes Zarządu Spółki od 12 lutego 2016 r. Poprzednio od 29 kwietnia 2011 r. funkcję tę sprawował Robert Paweł Żyliński. (dowód: akta kontroli str. 3-43)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie podejmowała działania służące osiągnięciu celów ustanowienia Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej², określonych w załączniku do *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*³. Jeden z siedmiu celów nie był realizowany, a działania służące realizacji kolejnych dwóch celów nie były w pełni skuteczne.

Zarządzający nie zrealizował celu osiągnięcia pełnego zagospodarowania Strefy na koniec 2016 r. Według stanu na koniec 2016 r. stopień zagospodarowania obszaru Strefy wyniósł 61,6%, a na koniec 2017 r. nieznacznie poprawił się (63,9%).

NIK zwraca uwagę, że w kontrolowanym okresie bardzo wzrósł stopień niezagospodarowanych terenów Strefy. O ile grunty niezagospodarowane na koniec 2014 r. zajmowały 94,6 ha, to na koniec 2017 r. aż 239,2 ha, tj. o 144,6 ha, czyli o 153% więcej. W ocenie NIK największe rozszerzenie granic SSSE dokonane w 2015 r. niewątpliwie pozwoliło na zwiększenie oferty strefowych gruntów inwestycyjnych, jednak na koniec 2017 r. nadal pozostawało niezagospodarowanych 45,7 ha gruntów, które nie były zagospodarowane jeszcze przed rozszerzeniem obszaru Strefy w 2015 r.

W działaniach Spółki wystąpiły ponadto następujące nieprawidłowości:

- nieprzestrzeganie obowiązku wykorzystania przez członka Zarządu Spółki zaległego urlopu w terminie do 30 września następnego roku kalendarzowego, co skutkowało poniesieniem przez Spółkę nieuzasadnionych kosztów

¹ Dalej: Spółka lub Zarządzający.

² Dalej: SSSE lub Strefa.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1251. Dalej: *rozporządzenie w sprawie ustalenia Planu rozwoju SSSE.*

wynikających z naruszenia prawa z powodu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w łącznej kwocie 2,4 tys. zł,

- błędne sporządzenie deklaracji CIT-8 (w latach 2015-2017) w związku z zaliczeniem do kosztów uzyskania przychodów amortyzacji w łącznej kwocie 68,8 tys. zł (nieprawidłowość niewpływająca na wysokość podatku do zapłaty).

Spółka prawidłowo udzielała zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie Strefy oraz prawidłowo kontrolowała wykonywanie przez przedsiębiorców warunków określonych w tych zezwoleniach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja celów działalności SSSE określonych w strategiach rządowych

Opis stanu faktycznego

Obszar Strefy w latach 2014-2017 wzrósł z 375,6 ha do 663,0 ha, tj. o 287,4 ha (76,5%). Na koniec 2014 r. w województwie warmińsko-mazurskim znajdowało się 49,2% obszaru Strefy, w województwie podlaskim - 44,4% a w województwie mazowieckim – 6,4%. Natomiast na koniec 2017 r. 64,1% obszaru Strefy znajdowało się w województwie podlaskim, 31,7% w województwie warmińsko-mazurskim oraz 4,2% w województwie mazowieckim). Powierzchnia gruntów zagospodarowanych oraz niezagospodarowanych na koniec 2014 r. wyniosła odpowiednio: 281,0 ha i 94,6 ha⁴ a na koniec 2017 r. odpowiednio: 423,7 ha i 239,2 ha. Liczba wydanych zezwoleń (narastająco) na koniec 2014 r. i 2017 r. wyniosła odpowiednio 206 i 248, a liczba zezwoleń ważnych 81 i 92. Nakłady inwestycyjne (narastająco) poniesione przez przedsiębiorców działających w Strefie wyniosły na koniec 2014 r. 2 184 397,5 tys. zł, a na koniec 2017 r. - 3 056 650,9 tys. zł. Liczba nowych miejsc pracy na koniec 2014 r. wyniosła 6 879, a utrzymanych 424, natomiast na koniec 2017 r. odpowiednio 6 233 oraz 3 946. Nakłady Spółki na budowę infrastruktury na koniec 2014 r. i 2017 r. wyniosły odpowiednio 1 844,3 tys. zł i 6 712,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 46-50 i 719, 1889, 1890)

W latach 2014-2017 Spółka złożyła do Ministra Gospodarki trzy wnioski o zmianę granic Strefy. Wniosek z 9 grudnia 2014 r. dotyczył włączenia 259,0 ha gruntów (w tym 144,4 ha gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego⁵, 51,6 ha gruntów należących do podmiotów prywatnych⁶, 37,0 ha należących do Zarządzającego oraz 26,0 ha należących do Skarbu Państwa w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych). Zmiana obszaru Strefy została dokonana *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁷. Obszar trzech podstref⁸, zwiększył się o 119,6 ha oraz utworzono 11 nowych podstref⁹ o łącznej

⁴ Z danych przekazanych przez Spółkę wynika, że obszar zagospodarowany i niezagospodarowany na koniec 2014 r. wyniósł odpowiednio: 224,2 ha i 151,8 ha. Natomiast z *Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych za rok 2014* wynika, że obszar ten wyniósł odpowiednio: 281,0 ha i 94,6 ha. Rozbieżność wynika z faktu, że Spółka grunty sprzedane a nie zagospodarowane przez przedsiębiorców (zezwoleńa wygasły bądź zostały wygaszone przez samych przedsiębiorców) wykazuje jako grunty niezagospodarowane, a w *Informacji* grunty te przedstawiane są jako zagospodarowane.

⁵ Dalej: JST.

⁶ Bądź stanowiących własność Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym przedsiębiorcy.

⁷ Dz. U. poz. 1853.

⁸ Tj.: podstrefy: Suwałki, Białystok, Grajewo.

⁹ Tj.: podstrefy: Bielsk Podlaski, Szczuczyn, Siemiatycze, Czyżew, Hajnówka, Narewka, Nowogród, Sejny, Olecko, Zabłudów i Ostrów Mazowiecka.

powierzchni 139,4 ha. Z włączonych w obszar Strefy 259,0 ha gruntów do końca 2017 r. zagospodarowano 38,0 % (98,4 ha) a do czasu zakończenia kontroli 44,8 % (116,0 ha).

Wniosek z 6 lutego 2017 r. obejmował objęcie granicami Strefy 13,4 ha należących do Miasta Augustów a wniosek z 10 sierpnia 2017 r. 14,5 ha należących do Miasta Suwałki. Zmiany obszaru Strefy zostały dokonane *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 maja 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej*¹⁰ oraz *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej*¹¹.

W latach 2014-2017 Spółka nie wnioskowała do ministra właściwego do spraw gospodarki o wyłączenie gruntów ze Strefy.

Grunty włączane do Strefy były uwzględniane we wniosku z inicjatywy JST, Spółki i Agencji Nieruchomości Rolnych (grunty publiczne) oraz z inicjatywy inwestorów (grunty prywatne).

Strefą w latach 2015-2017 objęto grunty prywatne (o łącznej powierzchni 52,6 ha) należące do trzech przedsiębiorców. Inwestycje mające być zrealizowane na tych gruntach w jednym przypadku spełniały kryterium nakładów inwestycyjnych, w jednym stopy bezrobocia, a w jednym oba te kryteria łącznie.

(dowód: akta kontroli str. 870-927, 991-1064, 1374-1405, 1437-1438)

Kontrola losowo wybranych pięciu gruntów należących do właścicieli publicznych włączanych do Strefy o łącznej powierzchni 59,9 ha¹², wykazała, że spełniały one wszystkie warunki określone w punkcie 2.1 *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych z 2009 r.*¹³, w tym m.in.:

- posiadały uregulowany stan prawny, potwierdzony dokumentami z ewidencji gruntów;
- nie stanowiły terenów, na których nie można było prowadzić działalności przemysłowej i usługowej, w tym wynikających z przepisów o ochronie środowiska (teren Natura 2000, park krajobrazowy);
- były wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną (cztery grunty), w przypadku piątego gruntu gmina Narewka zobowiązała się do pełnego uzbrojenia terenu o powierzchni 29,3 ha, na własny koszt, w tym do wykonania sieci kanalizacyjnej do czerwca 2017 r. Inwestycja została zrealizowana w zaplanowanym terminie.
- były zlokalizowane przy istniejących szlakach komunikacyjnych.

Grunty położone w czterech podstrefach (Narewka, Hajnówka, Szczuczyn i Siemiatycze) były przedmiotem zainteresowania inwestorów, którzy w listach intencyjnych wyrażali wolę nabycia gruntów, poniesienia nakładów inwestycyjnych i zatrudnienia określonej liczby osób. W odniesieniu do gruntów w podstrefie Narewka listy intencyjne złożyło sześciu przedsiębiorców, w tym Firma IRAND-PLUS sp. z o.o., która deklarowała wydatkowanie na inwestycję kwoty 3 587,2 tys. zł, zatrudnienie 10 pracowników i zakończenie inwestycji do 31 grudnia 2019 r. W podstrefie Siemiatycze firma BR TECHNOLOGY Izabela Berent, Janina Berent spółka cywilna deklarowała poniesienie nakładów inwestycyjnych w kwocie

¹⁰ Dz. U. poz. 1082.

¹¹ Dz. U. poz. 2280.

¹² W tym: 29,3 ha w podstrefie Narewka, 12,0 ha w podstrefie Szczuczyn, 10,2 ha w podstrefie Siemiatycze, 5,3 ha w podstrefie Bielsk Podlaski i 3,1 ha w podstrefie Hajnówka.

¹³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 27 stycznia 2009 r. Dalej: *Koncepcja rozwoju SSE*.

2 700,0 tys. zł, zatrudnienie 2 pracowników i zakończenie inwestycji do 31 grudnia 2018 r. W podstrefie Szczuczyn spółka TORPOL sp. z o.o. deklarowała poniesienie wydatków inwestycyjnych w kwocie 3 000,0 tys. zł, zatrudnienie 8 pracowników i zakończenie inwestycji do 31 marca 2021 r., a Zakłady Mięsne Zakrzewscy poniesienie wydatków inwestycyjnych w kwocie 52 000,0 tys. zł zatrudnienie 25 pracowników i zakończenie inwestycji do 31 grudnia 2021 r. Wszystkie cztery firmy uzyskały zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSSE. Warunki określone w zezwoleniach (kwota nakładów inwestycyjnych, liczba miejsc pracy i termin zakończenia inwestycji) były zgodne z warunkami określonymi w listach inwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 996-997 i 1139-1374 ,1436-1437, 1469 i 1476-1491, 1915-1927)

Na gruntach publicznych włączanych do SSSE po 1 stycznia 2009 r. w badanym okresie wydano osiem zezwoleń, z tego pięć według kryterium wspierania rozwoju klastrów, dwa według kryterium uprzemysłowienia i jedno według kryterium stopy bezrobocia.

(dowód: akta kontroli str. 427-438 i 1374-1405)

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki¹⁴ rozszerzenie granic Strefy w 2015 r. pozwoliło na zwiększenie oferty gruntów inwestycyjnych, przeznaczonych na sprzedaż. Ponadto rozszerzając obszar Strefy wzięto pod uwagę wysoki stopień bezrobocia na włączanych terenach. Powstanie nowych podstref miało być impulsem do przyciągnięcia nowych inwestorów, a powstanie nowych zakładów pracy miało wpłynąć na obniżenie stopy bezrobocia. Zdaniem Zarządu Spółki mały obszar Strefy na koniec 2013 r. (342,8 ha) powodował problemy z pozyskaniem nowych inwestorów, co przekładało się na trudną sytuację Spółki mimo, że miała ona najwyższy stopień zagospodarowania gruntów ze wszystkich SSE w Polsce. Stopień zagospodarowania strefy nie jest bowiem informacją pozwalającą w prosty sposób ocenić jej rozwój, a jedynie obrazuje stosunek powierzchni zagospodarowanej do całej powierzchni Strefy.

(dowód: akta kontroli str. 1429-1430, 1436-1437)

W okresie objętym kontrolą Spółka należała do trzech organizacji klastrowych: Klastra Obróbki Metali (od 13 maja 2015 r. - partner strategiczny)¹⁵, Grajewskiego Klastra Przemysłowego i Północno-Wschodniego Klastra Edukacji Cyfrowej. Zadaniem Klastra Obróbki Metali było tworzenie kompleksowej oferty produktowo-usługowej na bazie funkcjonującej platformy internetowej, podnoszenie jakości i innowacyjności oferowanych usług oraz produktów, a także podnoszenie kompetencji zasobów ludzkich poprzez szkolenia. Celem działalności Grajewskiego Klastra Przemysłowego było wsparcie podlaskich przedsiębiorców reprezentujących branżę przemysłowe i pokrewne poprzez tworzenie platformy transferu wiedzy, technologii i rozwiązań innowacyjnych. Natomiast głównym celem działalności Północno-Wschodniego Klastra Edukacji Cyfrowej było wspieranie rozwoju gospodarczego, społecznego i cywilizacyjnego Polski Wschodniej poprzez stworzenie efektywnej sieci współpracy firm, instytucji i organizacji świadczących usługi edukacyjne i doradcze w dziedzinie tworzenia oraz wykorzystywania metod technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Działalność Spółki ograniczała się do udziału w wydarzeniach targowych, posiedzeniach i w Walnych Zgromadzeniach Członków Klastra (Klastr Obróbki Metali), organizacji spotkań, konferencji, a także rekomendowaniu udziału

¹⁴ Pismo znak: PS 064/76/2018 z dnia 20 lipca 2018 r. Wyjaśnień w trakcie kontroli udzielał Zarząd Spółki w składzie: Prezes Zarządu SSSE Leszek Dec i Wiceprezes Zarządu SSSE Jan Stanisław Kap.

¹⁵ Od października 2015 r. posiadający status Krajowego Klastra Kluczowego.

w Kastrach przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie Strefy.

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki¹⁶ sposoby i zadania dotyczące wspierania działalności klastrów przez Zarządzającego nie zostały doprecyzowane w sposób jednoznaczny w aktach prawnych (obowiązujące przepisy prawne nie dały podmiotom zarządzającym jednoznacznej podstawy do inwestowania i wspierania „infrastruktury klastrowej”). Również minister właściwy do spraw gospodarki jako podmiot odpowiedzialny za wspieranie współpracy w ramach klastrów nie zlecał Spółce wykonywania określonych zadań. W tej sytuacji Zarządzający w oparciu o *ustawę o SSE* i *Koncepcję rozwoju SSE* podejmował samodzielne inicjatywy związane z utworzeniem klastra edukacyjnego (projekt w fazie realizacji) oraz współpracy z klastrami m. in. organizując wspólne wydarzenia promujące podmioty uczestniczące w Klastrze i biorąc udział w pracach instytucji prowadzących dany Klaster.

(dowód: akta kontroli str. 934, 953-956, 1430 i 1443-1444, 2111-2114)

W latach 2015-2017 Spółka nie poniosła żadnych kosztów z tytułu swojego zaangażowania w działalność Klastrów.

(dowód: akta kontroli str. 2111-2116)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak ze strony ministra właściwego do spraw gospodarki zaleceń, odnoszących się do wykonywania przez Zarządzającego zadań w zakresie wspierania polityki klastrowej lub współpracy w ramach klastrów powodował, że w Spółce nie wypracowano strategii działania w tym zakresie. Podobnie, w sytuacji braku wytycznych ze strony Ministerstwa, Spółka nie określiła mierników oceny współpracy w ramach klastrów. Ograniczanie aktywności jedynie do udziału i współorganizowania konferencji i spotkań nie mogły stanowić skutecznej realizacji zadań, określonych w *Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.*¹⁷ W dokumencie tym wyznaczono bowiem zarządzającym SSE dużo szerszy zakres działań na rzecz realizacji polityki klastrowej, w tym m. in. działania związane ze świadczeniem usług na rzecz podmiotów klastra w zakresie analiz, doradztwa, szkoleń, foresightu, transferu technologii, komercjalizacji wiedzy, ochrony praw własności intelektualnej, ekspansji na rynki zagraniczne, udostępniania infrastruktury laboratoryjnej itp. Zdaniem NIK Zarządzający powinien określić, jakie cele chce osiągnąć i w jaki sposób będzie mierzył efekty ich realizacji. Tak aby zaangażowanie w inicjatywy klastrowe miało podstawy w ustalonej przez Spółkę strategii w tym zakresie oraz ustalone docelowe efekty.

Ocena cząstkowa

Działania Spółki w zakresie rozszerzania obszaru SSSE i włączania do niej gruntów były zgodne z *ustawą o SSE* oraz *Koncepcją rozwoju SSE*. Spółka uczestniczyła w działalności trzech klastrów, jednak nie miała w tym zakresie wypracowanej strategii działania i nie świadczyła specjalistycznych usług na rzecz podmiotów klastrów.

¹⁶ Patrz przypis nr 14.

¹⁷ Program wykonawczy do Strategii Innowacyjność i Efektywność Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020” – zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r.

2. Realizacja celów działalności SSSE określonych Planie rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej

Opis stanu
faktycznego

W *Planie Rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*¹⁸ określono siedem celów ustanowienia Strefy oraz wymieniono 19 działań służących ich osiągnięciu. Nie określono natomiast mierników realizacji poszczególnych celów ani terminów ich osiągnięcia. Cele określone w *Planie rozwoju SSSE* dotyczyły:

1. pobudzania działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych;
2. dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach;
3. zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym;
4. tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R;
5. pozyskiwania nowych lokalizacji SSSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu jej działania;
6. rozwoju współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m. in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie;
7. aktywizacji rynku pracy poprzez współpracę z powiatowymi urzędami pracy oraz wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników.

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki¹⁹ najlepszym miernikiem realizacji misji Strefy polegającej na tworzeniu jak najlepszych warunków do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, wykorzystania potencjału gospodarczego w tym zasobów ludzkich, poprzez tworzenie atrakcyjnych miejsc pracy jest liczba nowych inwestycji i znaczący wzrost zatrudnienia. W latach 2014-2017 nastąpił wyraźny spadek bezrobocia w regionie do np. 4,7% w powiecie suwalskim, 14,4% w elckim i 12,0% w gołdapskim²⁰. W latach 2014-2017 wydano 50 nowych zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefie i nastąpił realny wzrost zatrudnienia. Na koniec 2013 r. łączne zatrudnienie wynosiło 6 285 osób²¹, a na koniec 2017 r. - 10 179 osób²². Ponadto jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki, Zarządzający nie prowadził własnych badań oraz nie zlecał ich wykonania w celu oceny stopnia realizacji *Planu rozwoju SSSE*. Ocena stopnia realizacji *Planu* opierała się na bieżącej działalności: wydawaniu zezwoleń, kontroli realizacji warunków zawartych w zezwoleniach, udziału w procedurze zmiany (cofnięcia zezwolenia) oraz sporządzaniu raportów kwartalnych z działalności Strefy dla ministra właściwego do spraw gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 616, 933,936)

W wyniku analizy danych oraz wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli stwierdzono, że w zakresie celu:

1. pobudzania działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych – w latach 2015-2017 wydano łącznie

¹⁸ Stanowiący załącznik do rozporządzenia w sprawie ustalenia planu rozwoju SSSE. Dalej: *Plan rozwoju SSSE*

¹⁹ Pismo znak: PS 064/70/2018 z dnia 9 lipca 2018 r.

²⁰ W momencie powstania Strefy bezrobocie w powiecie suwalskim wyniosło ponad 20,0%, w elckim ponad 30,0% i gołdapskim ponad 40,0%.

²¹ W tym 5 425 osób zatrudniali przedsiębiorcy działający z zezwoleniem, 860 osób przedsiębiorcy działający bez zezwolenia.

²² W tym 8 336 osób zatrudniali przedsiębiorcy działający z zezwoleniem, 1 843 osób przedsiębiorcy działający bez zezwolenia.

42 zezwolenia (odpowiednio w poszczególnych latach: 8, 19 i 15) w 16 różnych branżach, najwięcej (6) w branży dotyczącej produkcji wyrobów metalowych. Przedsiębiorcom prowadzącym działalność w sektorach priorytetowych²³ wydano pięć zezwoleń (11,9 % ogółu wydanych zezwoleń) a przedsiębiorcom prowadzącym działalność w sektorach pożądanym ze względu na rozwój województwa dwa zezwolenia (4,8 % ogółu wydanych zezwoleń).

2. dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach – odnotowano nowe branże dotychczas nie funkcjonujące na obszarze objętym Strefą w podstrefie Suwałki: branża farmaceutyczna, chemiczna, sprzęt transportowy oraz produkcja tekstylna; w podstrefie Białystok: produkcja paneli fotowoltaicznych; w podstrefie Gołdap: wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych; w podstrefie Łomża: usługi związane z przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów i w podstrefie Elk: produkcja urządzeń elektrycznych.
3. zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym – w latach 2015-2017 żaden z przedsiębiorców nie uzyskał zezwolenia ze względu na spełnienie kryterium innowacyjności. Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki²⁴ w okresie kontrolnym 35 przedsiębiorców, uzyskujących zezwolenie, wskazało, że planowana inwestycja zawiera rozwiązania innowacyjne. Natomiast Zarządzający nie gromadził danych, dotyczących liczby inwestycji innowacyjnych, realizowanych na terenie Strefy. Przedsiębiorcy, składając ofertę w celu uzyskania zezwolenia, deklarowali innowacyjność planowanej inwestycji oraz rozwiązań w niej zawartych natomiast nie dołączali opinii (wykonanych przez jednostki naukowe) potwierdzających innowacyjność projektu.
4. tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R – w granicach Strefy nie realizowano inwestycji z sektora B+R. W strukturach czterech przedsiębiorstw funkcjonowały wyodrębnione komórki, zajmujące się sferą badawczo-rozwojową. Działały one jednak tylko na rzecz danego przedsiębiorcy i podniesienia konkurencyjności oferowanego przez niego produktu.
5. pozyskiwania nowych lokalizacji SSSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu jej działania – w latach 2015-2017 zostały przeprowadzone trzy rozszerzenia Strefy (łącznie o 286,9 ha), w tym utworzono 12 nowych podstref (o łącznej powierzchni 139,4 ha).
6. rozwoju współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m. in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie – Zarządzający podejmował i prowadził współpracę m.in. z samorządami, Wyższą Szkołą Zarządzania i Finansów, Parkiem Naukowo-Technologicznym w Białymstoku, Centrami Obsługi Inwestorów i Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA w celu stymulowania rozwoju Strefy. Współpraca polegała na bieżącym przekazywaniu danych dotyczących poszczególnych ofert oraz kontaktów z zainteresowanymi inwestorami a także na wspólnym organizowaniu szkoleń i konferencji poświęconych pozyskiwaniu inwestorów zagranicznych i bieżącej współpracy w zakresie bazy ofert inwestycyjnych.
7. aktywizacji rynku pracy poprzez współpracę z powiatowymi urzędami pracy oraz wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników – Spółka gromadziła

²³ Określonych w *Koncepcji rozwoju SSE*.

²⁴ Patrz przypis nr 19.

dane dotyczące wielkości zatrudnienia w Strefie, nie gromadziła jednak danych dotyczących poziomu wykształcenia i kwalifikacji osób zatrudnionych u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w Strefie. W ramach realizacji celu Zarządzający współpracował z lokalnymi szkołami i innymi organizacjami, wypłacając m.in. stypendia uczniom szkół technicznych, zawodowych i branżowych (18 stypendiów w roku szkolnym 2014/2015, 28 stypendiów w roku szkolnym 2015/2016 i 6 stypendiów w roku szkolnym 2016/2017), organizując kampanie promujące szkolnictwo zawodowe, dofinansowując imprezy (konkursy, zawody) promujące kreatywność wśród młodzieży.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego²⁵ wynika²⁶, że udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2014-2016 w województwie podlaskim zmniejszył się o 1,2 punktu procentowego²⁷ (w 2014 r. udział ten wyniósł 18,7%, w 2015 r. – 20,6% i w 2016 r. – 17,5%). W 2009 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 16,2%. Natomiast udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług zmniejszył się w 2016 r. w porównaniu z 2014 r. o 5,6 p.p. (w 2014 r. udział ten wyniósł 10,7%, w 2015 r. – 10,1% a w 2016 r. 5,4%, a w porównaniu z 2009 r. o 4,7 p.p.). Wskaźnik dotyczący udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wyniósł w: 2014 r. – 12,3%, w 2015 r – 13,9% i w 2016 r. 12,2% (w 2009 r. – 13,3%), a dla nowych procesów wskaźnik ten w od 2014 r. do 2016 r. uległ zwiększeniu o 1,9 p.p. (w poszczególnych latach tego okresu wyniósł: 12,5%, 16,3% i 14,4%), a w 2009 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 14,0%. W sektorze usług udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 zmniejszył się o 5,1 p.p. (w 2014 r. wyniósł 7,2% a w 2016 r. 2,1%) w 2009 r. udział ten wyniósł 5,9%. Natomiast wskaźnik ten w sektorze usług w odniesieniu do nowych procesów w 2014 r. wyniósł 7,3%, w 2015 r. i w 2016 r. 4,7% (w 2009 r. – 7,0%). Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki w województwie podlaskim (przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób) w latach 2014-2016 praktycznie nie uległ zmianie i wyniósł: 10,6%, 10,9% i 10,2% (w 2009 r. wyniósł 10,3%). Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON na 1 tys. ludności w latach 2010-2016 utrzymywała się na podobnym poziomie (w 2010 r. wyniosła 8,5%, w 2014 r. – 7,7%, w 2015 r. – 7,2% i w 2016 r. – 6,8%). Odsetek osób w wieku 15-64 lata posiadających wyższe wykształcenie na terenie województwa podlaskiego w latach 2014-2017 utrzymywała się na podobnym poziomie i wynosił odpowiednio 24,3, 24,4%, 25,5% i 26,7%, i w porównaniu do 2010 r. wzrósł odpowiednio o 5,1 pp., 5,2 p.p., 6,3 p.p. i 7,5 p.p.

(dowód: akta kontroli str. 61-80, 481-767, 933-962 i 1065-1138)

Zgodnie z punktem 6.2 *Planu rozwoju SSSE* osiągnięcie pełnego zagospodarowania Strefy miało nastąpić do końca 2016 r. Na 31 grudnia 2016 r. stopień zagospodarowania Strefy wyniósł 61,6%.

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki²⁸ w związku z przedłużonym okresem funkcjonowania Strefy z 2020 r. do 2026 r. nie skorygowano zapisów dotyczących *Planu rozwoju SSSE*, w tym terminu do którego miało nastąpić pełne zagospodarowanie Strefy. Natomiast na brak osiągnięcia pełnego

²⁵ Dalej: GUS.

²⁶ www.strateg.gov.pl.

²⁷ Dalej: p.p.

²⁸ Pismo znak: PS064/94/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r.

zagospodarowania Strefy miała wpływ nie tylko powierzchnia terenów sprzedanych przedsiębiorcom pod inwestycje, ale także powierzchnia gruntów włączonych do Strefy. W latach 2014-2017 miały miejsca dwa duże rozszerzenia (w 2014 r. o 32,8 ha i w 2015 r. o 259,4 ha.).

(dowód: akta kontroli str. 1457 i 1466-1467)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka nie zapewniła osiągnięcia do końca 2016 r. pełnego zagospodarowania Strefy, zakładanego w *Planie rozwoju SSSE* (pkt 6.2). Na koniec 2016 r. stopień zagospodarowania wynosił 61,6 %.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Zarządu Spółki²⁹, że założenie pełnego zagospodarowania, sformułowane w 2009 r. nie było możliwe do osiągnięcia z powodu decyzji z 2013 r. o istotnym przedłużeniu okresu funkcjonowania SSE (do 2026 r.), co wiązało się z dalszym nabywaniem gruntów i ich zagospodarowaniem. Dostrzegając ten czynnik, należy zauważyć, że do końca 2016 r. nie zagospodarowano w pełni nawet tych terenów, które w roku przyjęcia planu rozwoju (2009 r.) były już w Strefie (łącznie 55,9 ha w podstrefach Suwałki i Elk, co stanowiło 22,9% gruntów niezagospodarowanych wg stanu na 31 grudnia 2016 r.). Zarządzający Strefą zobowiązany był do realizacji celów określonych w *Planie rozwoju SSSE*, a cel pełnego zagospodarowania Strefy do końca 2016 r. mógł być zrealizowany również poprzez wyłączenia gruntów niezagospodarowanych (w tym nieatrakcyjnych dla przedsiębiorców). Jeżeli natomiast Zarządzający uznał wyłączenia za działania niecelowe, powinien był skutecznie dążyć do zmiany ustalonego uregulowania, między innymi poprzez informowanie Ministra o ryzyku nieosiągnięcia celu i zmiany terminu jego osiągnięcia..

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na siedem określonych w *Planie rozwoju SSSE* celów ustanowienia Strefy w latach 2015-2017 Spółka nie realizowała jednego celu, dotyczącego tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R, natomiast jedynie częściowo realizowała cel związany z pozyskiwaniem nowych lokalizacji SSSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszar będący w zasięgu jej działania. Zarządzający wprowadził objął granicami Strefy nowe obszary (o łącznej powierzchni 292,2 ha, w tym utworzył 12 nowych podstref o łącznej powierzchni 152,8 ha) jednak na koniec 2017 r. grunty w nowych podstrefach: Nowogród (26 ha), Augustów (13,4 ha), Hajnówka (3,1 ha), Siemiatycze (10,2 ha) oraz Sejny (3,9 ha) nie zostały w ogóle zagospodarowane a tylko w części zagospodarowano grunty w podstrefach: Bielsk Podlaski (0,7 ha, co stanowiło 13,4% łącznej powierzchni gruntów), Narewka (6,5 ha - 22,2 %), Szczuczyn (5,6 ha - 47,3 %) oraz Czyżew (0,5 ha - 7,2 %). Działania podejmowane przez Spółkę w zakresie celu zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym były nieskuteczne. W latach 2015-2017 brak było na terenie Strefy inwestycji o charakterze innowacyjnym³⁰ oraz realizowanych w sektorach priorytetowych (tj. np. w sektorze lotniczym, elektronicznym, maszynowym, biotechnologii, chemii małotonażowej oraz w działalności B+R). W ocenie NIK było to spowodowane zarówno czynnikami obiektywnymi – brak wysoko wykwalifikowanej i specjalistycznej kadry (jeden ośrodek akademicki w Białymstoku), jak również brakiem wprowadzenia przez Spółkę systemu promującego przedsięwzięcia gospodarcze, które zapewniałyby osiągnięcie tego celu.

²⁹ Patrz przypis nr 28.

³⁰ Za wyjątkiem jednego przedsiębiorcy, który uzyskał zezwolenie spełniając kryterium innowacyjności.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Zarządu Spółki, że realizację powyższych celów określonych w *Planie rozwoju SSSE* odzwierciedla liczba wydanych zezwoleń, wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców oraz liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy. Zarówno liczba wydanych zezwoleń, jak i kwota poniesionych nakładów inwestycyjnych nie pozwalają bowiem stwierdzić, czy w regionie na którym działa Strefa nastąpił wzrost inwestycji innowacyjnych (cel 3). Bardziej miarodajnym wskaźnikiem byłaby liczba nowych technologii bądź produktów powstałych w regionie przy współudziale Strefy. Danymi takimi Spółka jednak nie dysponowała, a dane GUS dotyczące województwa podlaskiego wskazują, że wskaźniki innowacyjności nie poprawiły się. Podobnie liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy nie odzwierciedla wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników. Bardziej miarodajnym wskaźnikiem wydaje się być liczba osób ze średnim i wyższym wykształceniem oraz liczba osób z kwalifikacjami odpowiadającymi specyfice branż dominujących w regionie, w którym działa Strefa.

Ocena cząstkowa

Cele, dla których ustanowiono Strefę, realizowano w praktyce poprzez pozyskiwanie nowych lokalizacji Strefy rozszerzania działalności produkcyjnej i usługowej oraz aktywizację rynku pracy poprzez udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie. Nie stworzono natomiast mechanizmów promowania inwestycji o charakterze innowacyjnym w celu zwiększenia liczby takich inwestycji. Nie podejmowano też działań służących tworzeniu warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R. Spółka nie osiągnęła zakładanego w *Planie rozwoju SSSE* pełnego zagospodarowania Stref na koniec 2016 r.

3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSSE

Opis stanu faktycznego

W Spółce w latach 2015-2017 zasady prowadzenia przetargów i rokowań określał *Regulamin komisji do przeprowadzania przetargów lub rokowań przez Suwalską Specjalną Strefę Ekonomiczną SA (Regulamin)*³¹. Procedury zawarte w *Regulaminie* były zgodne z procedurami określonymi w *rozporządzeniu 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 Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*³².

W latach 2015-2017 Spółka ogłosiła łącznie 66 postępowań przetargowych i rokowań (w tym 41 przetargów oraz 25 rokowań), na podstawie których wydano 45 zezwoleń, z czego 3 zezwolenia wydano w 2018 r.

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki³³, Strefa nie publikowała ogłoszeń z własnej inicjatywy. Publikacja ogłoszenia zapraszającego do przetargu lub rokowań następowała po wpłynięciu listu intencyjnego. Powodem takiej sytuacji była konieczność ponoszenia kosztów, jakie pociągało za sobą ogłoszenie, m.in. z tytułu opłat za wykonanie operatu szacunkowego, wypisów i wyrysów, które były niezbędne do stworzenia dokumentacji przetargowej.

(dowód: akta kontroli str. 1891-1894)

Kontrola dziesięciu postępowań przetargowych prowadzonych w latach 2015-2017 o największej wartości wyceny nieruchomości, będącej przedmiotem przetargu, oraz kontrola sześciu rokowań o największej powierzchni gruntów wykazała, że były one

³¹ Przyjęty uchwałą Zarządu Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA nr 14/V/10 z dnia 26 lutego 2010 r.

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 2041 ze zm. Dalej: *rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań*.

³³ Pismo nr PS064/112/2018 z dnia 20 listopada 2018 r.

przeprowadzane zgodnie z zapisami *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*, w tym m.in.:

- ogłoszenie (zaproszenie) o przetargu lub rokowaniach zostało opublikowane zgodnie z wymaganiami określonymi w § 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań* oraz zawierało wszystkie elementy określone w § 4 ust. 2 *rozporządzenia*,
- specyfikacja istotnych warunków przetargu lub rokowań zawierała elementy wymienione w § 5 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- oferty zostały złożone w terminie określonym w zaproszeniu i zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- Spółka zweryfikowała oferty pod kątem spełniania warunków określonych w *ustawie o SSE* i *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych*³⁴,
- Spółka zweryfikowała spełnienie przez inwestycję objętą ofertą co najmniej jednego z kryterium określonego w pkt. 2.1 *Konceptji rozwoju SSE*,
- objęte ofertą zamierzenia co do przedsięwzięć gospodarczych, które miały zostać podjęte na terenie SSSE, Zarządzający ocenił na podstawie kryteriów określonych w § 11 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- ofertę (w przypadku przetargów) oceniono pod kątem wysokości oferowanej ceny z tytułu nabycia praw do nieruchomości,
- zezwolenie uzyskane przez przedsiębiorców wyłonionych w ramach przeprowadzonych przetargów i rokowań zawierało wszystkie elementy określone w art. 16 ust 2 *ustawy o SSE*.

(dowód: akta kontroli str. 81-480)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

4. Gospodarowanie mieniem SSSE

Analiza zagospodarowania nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z *Konceptją rozwoju SSE* (punkt 2.3) Spółka do końca pierwszego kwartału 2009 r. powinna była przeprowadzić audyt wszystkich gruntów włączonych do Strefy, które nie znalazły inwestora i określić plany wobec nich.

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki³⁵ Zarządzający nie przeprowadził audytu gruntów włączonych do Strefy zgodnie z *Konceptją rozwoju SSE*. W tym czasie Strefą objęte były grunty należące do Spółki, grunty prywatne (w całości zagospodarowane) oraz grunty podstrefy Białystok utworzonej 15 grudnia 2008 r. Grunty Podstrefy Białystok, ze względu na upływ tylko czterech miesięcy od ich włączenia do Strefy, nie można było uznać za tereny nieatrakcyjne i poddawać je

³⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 465, ze zm. Dalej: *rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej*.

³⁵ Patrz przypis nr 14.

audytowi. Natomiast na bieżąco Zarządzający prowadził monitoring posiadanych i sprzedawanych gruntów własnych.

(dowód: akta kontroli str. 1430, 1441)

Udział gruntów niezagospodarowanych³⁶ w latach 2015-2017 zwiększył się z 25% (94,6 ha) do 36,1% (239,3 ha) powierzchni Strefy, tj. o 11,1 pp. Wzrost udziału gruntów niezagospodarowanych względem poprzednich lat wynikał w dużej mierze z przyjęcia w granice Strefy w 2015 r. 259,4 ha nowych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 1889-1890)

Na koniec 2017 r. w Strefie było 45,8 ha gruntów niezagospodarowanych od co najmniej czterech lat (6,9% całkowitej powierzchni Strefy). Grunty te występowały w trzech podstrefach: Elk (18,73 ha – 14,7% ogółu obszaru podstrefy), Suwałki (17,7 ha – 9,9%) i Białystok (9,3 ha – 9,9%). Niezagospodarowane grunty w podstrefach Elk i Suwałki stanowiły własność Zarządzającego, a w podstrefie Białystok własność JST.

Na koniec 2017 r. powierzchnia gruntów niezagospodarowanych od momentu ich włączenia do Strefy wynosiła 239,3 ha (36,1% łącznej powierzchni Strefy). Całkowicie niezagospodarowane pozostawały trzy podstrefy: Nowogród (26,0 ha), Sejny (3,9 ha) i Hajnówka (3,1 ha). W kolejnych siedmiu podstrefach stopień niezagospodarowanych gruntów przekraczał 50,0% obszaru podstrefy: Szczuczyn (52,7% - 6,3 ha), Białystok (60,2% - 56,7 ha), Narewka (77,7% - 22,8 ha), Siemiatycze (78,2% - 8,0 ha), Bielsk Podlaski (86,6% - 4,6 ha), Czyżew (92,8% - 6,4 ha) i Augustów (94,0% - 12,6 ha). Nieuzbrojone pozostawały cztery grunty w podstrefie, należące do jednostek samorządu terytorialnego: Nowogród, Narewka, Sejny i Siemiatycze o łącznej powierzchni 60,68 ha. Teren w podstrefie Nowogród wymagał uzbrojenia w infrastrukturę techniczną i drogową. Inwestycja miała zostać sfinansowana ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (RPO WP) w ramach działania 6.2 *Kompleksowe wsparcie gospodarki wodno-ściekowej w systemie zaprojektuj i wybuduj*. Na terenie w podstrefie Narewka gmina zobowiązała się do wybudowania nowej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Inwestycja miała zostać sfinansowana ze RPO WP, a w przypadku nieuzyskania wsparcia ze środków UE koszt inwestycji w kwocie 280,0 tys. zł miała ponieść gmina. Termin zakończenia inwestycji przewidziano na 31 grudnia 2016 r. Grunt na terenie podstrefy Siemiatycze miał zostać wyposażony w sieć wodno-kanalizacyjną do końca 2015 r. Inwestycja miała zostać sfinansowana ze środków własnych JST. Natomiast miasto Sejny zobowiązało się do wykonania (w ciągu dwóch lat od włączenia terenu do Strefy) pełną infrastrukturę ze środków własnych i ze środków RPO WP. Koszt inwestycji oszacowano na 6 000,0 tys. zł.

Ja wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki³⁷ Zarządzający nie zwracał się do samorządów o zwiększenie nakładów i zintensyfikowanie działań dotyczących uzbrojenia terenów Strefy.

Jak wynika z wyjaśnień uzyskanych od trzech gmin (Siemiatycze, Nowogród, Narewka)³⁸, inwestycje dotyczące uzbrojenia terenów położonych w granicach SSSE zostały zrealizowane lub były w trakcie realizacji. Gmina Siemiatycze wykonała sieć wodno-kanalizacyjną w 2015 r. Gmina Nowogród była w trakcie realizacji sieci wodno-kanalizacyjnej. Zakończenie inwestycji planowana na lata: 2018/19 – woda i 2019/20 – kanalizacja. Natomiast przyłącza energetyczne były realizowane sukcesywnie w miarę pojawiania się inwestorów. Gmina Narewka

³⁶ Liczony jako różnica pomiędzy całkowitą powierzchnią Strefy a powierzchnią zagospodarowaną.

³⁷ Pismo nr PS064/115/2018 z dnia 27 listopada 2018 r.

³⁸ Pismo nr G.6810.33.2018 z dnia 20 listopada 2018 r., pismo nr RG.7000.01.2018.ACh z dnia 26 listopada 2018 r. oraz pismo nr RG.7021.1-59.2018 z dnia 27 listopada 2018 r.

zobowiązała się do przyłączenia do sieci kanalizacyjnej gruntów o łącznej powierzchni 29,3 ha. Inwestycja została zrealizowana w zadeklarowanym terminie.

Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki³⁹, na terenach należących do Gminie Sejny inwestycje nie zostały zrealizowane. Gmina wprawdzie uzyskała dofinansowanie na realizację inwestycji z RPO WP, jednak została zmuszona do rezygnacji z planowanej inwestycji z powodu braku możliwości wyłonienia Wykonawcy robót. W dwóch przetargach oferty były wyższe o odpowiednio 70% i 50% od kosztu inwestycji zaplanowanego przez Gminę.

Powierzchnia gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r., które były objęte Strefą od początku jej istnienia, wyniosła 43,7 ha, tj. 18,3% gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r.

Na koniec poszczególnych lat okresu 2015-2017 na terenie Strefy było odpowiednio: 311,9 ha; 244,1 ha oraz 239,2 ha gruntów niezagospodarowanych.

Z tytułu utrzymania niezagospodarowanych gruntów Spółka w latach 2015-2017 poniosła koszty w kwocie 616,2 tys. zł (w tym: w 2015 r. – 208,8 tys. zł, w 2016 r. – 207,8 tys. zł i w 2017 r. – 199,6 tys. zł).

Jak wynika z wyjaśnień Zarząd Spółki⁴⁰ na atrakcyjność danego terenu mają również wpływ czynniki zewnętrzne, na które Zarządzający nie ma bezpośredniego wpływu. Obszar północno-wschodniej Polski jest jednym z regionów o najslabiej rozwiniętej infrastrukturze drogowej, przemysłowej, jak również niewielkiej bazie ośrodków akademickich. Ponadto na obszarze tym nie może być prowadzona każda działalność gospodarcza, ze względu na ograniczenia wynikające z przepisów ochrony środowiska. Uwarunkowania determinują rozwój inwestycyjny i nie pozwalają na jednoznaczną ocenę atrakcyjności terenów inwestycyjnych SSSE.

(dowód: akta kontroli str.51, 55-57 i 768-845, 2097-2103, 2118-2119, 2219-2225)

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

W latach 2015-2017 Zarządzający poniósł nakłady inwestycyjne w kwocie 11 579,1 tys. zł (w tym w 2015 r. – 891,5 tys. zł, w 2016 r. – 3 965,6 tys. zł i w 2017 r. – 6 712,1 tys. zł.). Poniesione nakłady dotyczyły uzbrojenia gruntów, które zostały wniesione do Spółki aportem w latach 1996-1997. Zarządzający nie realizował w okresie 2015-2017 inwestycji na terenach, włączonych do Strefy w tych latach. Kontrolą objęto jedną inwestycję zrealizowaną w latach 2015-2017, biorąc pod uwagę największą kwotę wydatków. Celem inwestycji było zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów będących własnością Spółki. Badana inwestycja dotyczyła budowy warstwy ścieralnej na ulicach Brylantowej, Szafirowej i Turkusowej (położonych na terenie podstrefy Suwałki) wraz z odnowieniem i wymianą infrastruktury towarzyszącej (oznakowanie poziome i pionowe, chodniki, oświetlenie LED, zatoki autobusowe). Koszt inwestycji wyniósł 4 112,9 tys. zł. Inwestycja została zrealizowana w 2017 r. Kontrola projektu w zakresie wyboru wykonawcy oraz rozliczenia inwestycji nie wykazała nieprawidłowości.

System opłat za zarządzanie SSSE

Opłata partycypacyjna została wprowadzona na terenie SSSE od 1 września 2006 r., na podstawie *Regulaminu Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Regulamin)*⁴¹. Zgodnie z § 10 *Regulaminu* przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie Strefy zobowiązani byli uczestniczyć w kosztach ponoszonych przez Zarządzającego w związku z administrowaniem Strefą. Zasady

³⁹ Patrz przypis nr 37.

⁴⁰ Patrz przypis nr 37.

⁴¹ Zatwierdzonego w dniu 29 listopada 2005 r. przez Ministra Gospodarki. Dalej: *Regulamin*.

partycypacji w kosztach Zarządzący określał uwzględniając m.in. wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, natężenie ruchu towarowego, wielkość obrotów przedsiębiorcy i przedstawiał je w specyfikacji istotnych warunków przetargów lub rokowań. Koszty związane z administrowaniem Strefą obejmowały w szczególności:

- a) prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej www.ssse.com.pl, tworzenie baz danych,
- b) promocję przedsiębiorców działających w Strefie na targach, w których brał udział Zarządzący, w przygotowanych przez niego publikacjach i materiałach reklamowych,
- c) przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zawartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie,
- d) utrzymywanie infrastruktury Strefy w należyłym stanie technicznym, w tym dróg, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i deszczowej,
- e) inne czynności wynikające z ogólnej obsługi administracyjnej Strefą.

Ja wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki⁴² zawieranie umów z podmiotami, które nabyły nieruchomości przed 2006 r. (na podstawie specyfikacji nie zawierających zapisów o partycypacji w kosztach) mogło odbywać się wyłącznie na zasadzie dobrowolności. Dla tych przedsiębiorców kalkulacja miesięcznej stawki ryczałtowej, na dany rok była ustalana w oparciu o rzeczywiste koszty poniesione w roku poprzednim na terenie poszczególnych podstref. W kalkulacji stawki ryczałtowej uwzględniano: amortyzację infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i drogowej, podatek od nieruchomości (od dróg i infrastruktury wodno-kanalizacyjnej), konserwację sieci wodno-kanalizacyjnej, koszty promocji, koszty odśnieżania i oświetlenia ulic oraz naprawy i remonty infrastruktury gospodarczej. Koszty ogółem dzielone były przez powierzchnię gruntów zajętych przez przedsiębiorców oraz dzielone przez 12 miesięcy, co dawało miesięczną stawkę opłaty za 1 m² powierzchni gruntu. Powyższe koszty stanowiły w opłacie administracyjnej ogółem udział w wysokości 72,7 % w 2015 r., 51,7 % w 2016 r. i 40,3 % w 2017 r. Dla przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność po wprowadzeniu uregulowań dotyczących opłaty za administrowanie, wysokość przedziału (od-do) stawki ryczałtowej przedstawiana była w specyfikacji istotnych warunków przetargu lub rokowań i podlegała negocjacjom w ramach ustalonej corocznie uchwałą Zarządu jej wysokości.

Zgodnie z uchwałami Zarządu Spółki⁴³ określone zostały stawki opłat partycypacyjnych obowiązujące w latach 2015-2017, przy czym:

- stawka dla przedsiębiorców posiadających nieruchomość na terenie SSSE wynosiła 0,03 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Suwałki, 0,06 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Elk oraz 0,02 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Gołdap,
- przedział stawek (określony w specyfikacji istotnych warunków przetargów/rokowań) dla przedsiębiorców, którzy weszli w danym roku we władanie nieruchomości wynosił 0,04-0,10 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Suwałki, 0,07-0,10 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Elk oraz 0,03-0,10 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Gołdap,

⁴² Pismo znak: PS064/94/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r. i pismo znak: PS064/112/2018 z dnia 20 listopada 2018 r.

⁴³ Nr 1/VII/15 z dnia 15 stycznia 2015 r., nr 110/VII/15 z dnia 4 listopada 2015 r., nr 10/VII/16 z dnia 18 stycznia 2016 r. i nr 7/VII/17 z dnia 17 stycznia 2017 r.

- przedział stawek dla terenów włączonych do obszar Strefy w 2013 r. i dla podstrefy Białystok wynosił 0,10-0,25 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Elk, 0,15-0,30 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Łomża oraz 0,15-0,30 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Białystok.
- przedział stawek dla terenów włączonych do Strefy w 2015 r. wynosił 0,10-0,25 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstref: Grajewo, Szczuczyn, Bielsk Podlaski, Siemiatycze, Czyżew, Hajnówka, Narewka, Nowogród i Sejny i 0,15-0,30 zł netto za 1 m² powierzchni dla podstrefy Białystok.

(dowód: akta kontroli str. 928-932, 1468, 1984-1988)

Szczegółowe badanie 16 umów w sprawie partycypacji w kosztach związanych z administrowaniem Strefą (zawartych z przedsiębiorcami na podstawie prowadzonych przez Spółkę przetargów i rokowań uprzednio wybranych do szczegółowego badania) wykazało, że określony w umowach zakres czynności za które przedsiębiorcy ponosili opłaty był zgodny z § 10 *Regulaminu*. Wysokość pobieranych opłat była zgodna z ustaloną w umowach. W badanej próbie nie stwierdzono udzielania przedsiębiorcom ulg lub zawieszenia pobierania opłat.

W latach 2015-2017 Spółka nie udzielała zwolnień, ulg w opłacie partycypacyjnej. W jednym przypadku Spółka w 2015 r. odstąpiła od opłaty partycypacyjnej od przedsiębiorcy PPHU WOJSIAT w związku z zawieszeniem z dniem 17 maja 2015 r. działalności przez przedsiębiorcę. W dniu 24 marca 2017 r. przedsiębiorca został wykreślony z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej.

W latach 2015-2017 Spółka osiągnęła przychody z tytułu opłat za zarządzanie i administrowanie Strefą w wysokości 5 014,0 tys. zł. W tym samym okresie całkowite koszty funkcjonowania Spółki wyniosły łącznie 10 663,9 tys. zł, co oznacza, że wskaźnik (przychody/koszty) ukształtował się na poziomie 47,0%.

(dowód: akta kontroli str. 90-92, 111-113, 156-158, 169-171, 183-185, 210-212, 222-223, 234-236, 299-303, 347-375, 1896-1897, 1989-2047)

Wyniki ekonomiczno-finansowe

Zgodnie z dokumentem *Działania naprawcze i plan funkcjonowania Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA w latach 2012-2016 (Działania naprawcze SSE)* założono zwiększenie rocznej sprzedaży gruntów własnych o około 5 ha. Wartość sprzedaży ogółem miała wynieść 7 556,0 tys. zł. W latach objętych kontrolą SSSE sporządzała na każdy rok plan rzeczowo-finansowy zawierający plan sprzedaży gruntów własnych. W latach 2015-2017 planowano sprzedać 51,60 ha za łączną kwotę 12 085,4 tys. zł. Sprzedano 55,7 ha za łączną kwotę 14 376,0 tys. zł (119,0% planu).

W latach 2014-2017 przychody netto ze sprzedaży wzrosły z 2 536,1 tys. zł w 2014 r. do 3 030,2 tys. zł w 2017 r. (w 2015 r. wyniosły – 2 279,0 tys. zł a w 2016 r. – 3 100,1 tys. zł). Natomiast koszty działalności operacyjnej w omawianym okresie wzrosły z 3 041,3 tys. zł w 2014 r. do 3 908,0 tys. zł w 2017 r. (w 2015 r. wyniosły – 3 412,0 tys. zł a w 2016 r. – 3 511,1 tys. zł). Spółka każdorazowo odnotowywała stratę na sprzedaży odpowiednio: 505,2 tys. zł, 1 133,0 tys. zł, 411,1 tys. zł i 877,8 tys. zł.

Wypracowany w latach 2014-2017 zysk netto (w wysokości odpowiednio 1 245,6 tys. zł, 2 198,2 tys. zł, 7 378,3 tys. zł i 2 734,3 tys. zł) Spółka osiągała głównie dzięki pozostałym przychodom operacyjnym, z tytułu zysku ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych – sprzedanych gruntów. Pozostałe przychody operacyjne w latach 2014-2017 wyniosły odpowiednio: 1 783,2 tys. zł, 3 367,5 tys. zł, 8 061,3 tys. zł i 3 508,2 tys. zł.

Koszty ogólnego zarządu w latach 2014-2017 uległy zwiększeniu z kwoty 1 874,4 tys. zł w 2014 r. do kwoty 2 459,1 tys. zł (o 584,7 tys. zł - 31,2 %). Koszty wynagrodzeń natomiast z 447,7 tys. zł w 2014 r. do 722,6 tys. zł w 2017 r. (o 274,9 tys. zł - 61,4 %), przy czym wynagrodzenia zarządu Spółki wzrosły w tym okresie o 76,2 tys. zł (15,9 %) a rady nadzorczej o 51,3 tys. zł (34,4%).

Wzrost kosztów wynagrodzeń wynikał ze wzrostu stanu zatrudnienia (w związku z utworzeniem w 2015 r. nowych podstref). Na koniec 2015 r. w Spółce zatrudnionych było 12 osób natomiast na koniec 2016 r. – 16 osób.

Wskaźnik bieżącej płynności w okresie 2014-2017 zmniejszył się z poziomu 7,4 w 2014 r. do poziomu 3,8 w 2017 r. Wskaźnik kosztów administracyjnych w tym samym okresie zwiększył się o 9,9 pp. (z 63,7 % w 2014 r. do 73,6 % w 2017 r.).

Należności przeterminowane ogółem na koniec 2017 r. wyniosły 1 691,4 tys. zł, w tym należności z tytułu opłat partycypacyjnych 130,1 tys. zł. Natomiast należności przeterminowane powyżej 12 miesięcy – 1 591,5 tys. zł, w tym z tytułu opłat partycypacyjnych – 40,1 tys. zł. Należności przeterminowane powyżej 12 miesięcy stanowiły przede wszystkim należności z tytułu sprzedaży majątku trwałego (w latach 1998-2001), na które został dokonany odpis aktualizacyjny (1 600,6 tys. zł) ze względu na ich nieściągalność, a które były zabezpieczone hipoteką na nieruchomościach.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁴⁴ Zarządzający do dłużników systematycznie wysyłał wezwania do zapłaty. W przypadku braku reakcji dłużników na wezwanie, Spółka zlecała kancelarii prawnej ocenę możliwości ściągnięcia wierzytelności i przeprowadzenie postępowania windykacyjnego, w przypadkach których było to możliwe. Spółka również w niektórych przypadkach zabezpieczała swoje wierzytelności wpisując wierzytelność na hipotekę. Również w przypadku sprzedaży nieruchomości przez komornika wyegzekwowanie stawało się nie skuteczne ponieważ plan podziału sumy uzyskanej przez egzekucję w postępowaniu komorniczym nie uwzględniał wierzytelności Spółki.

Wydatki na promocję i reklamę

Wydatki dotyczące reklamy i promocji były ujęte w planach rzeczowo-finansowych Spółki. W planach tych wymieniono poszczególne zadania do wykonania w ramach działań promocyjnych (wraz z przyporządkowaną kwotą wydatku), nie określono natomiast jakie korzyści Spółka planowała osiągnąć w wyniku realizacji tych zadań. Na lata 2015-2017 zaplanowano wydatkowanie kwoty 1 281,2 tys. zł (w tym w 2015 r. – 442,8 tys. zł, w 2016 r. – 464,5 tys. zł i w 2017 r. – 373,9 tys. zł). Poniesione wydatki wyniosły łącznie 1 042,2 tys. zł (81,3% planu) i kształtowały się w poszczególnych latach następująco: 493,9 tys. zł, 284,7 tys. zł i 263,7 tys. zł. Największe kwoty wydatków dotyczyły: publikacji zaproszeń do składania ofert w dziennikach ogólnopolskich oraz reklamy w prasie krajowej – 245,5 tys. zł (23,6% wszystkich wydatków na reklamę i promocję), zakupu materiałów firmowych – 222,4 tys. zł (21,3%) i udziału w krajowych targach, seminariach i konferencjach – 214,9 tys. zł (20,6%).

Szczegółowemu badaniu poddano wydatki o największej wartości zamówienia z każdego roku objętego kontrolą o łącznej wartości 56,6 tys. zł, w tym: wydatek związany z realizacją filmu „Siła inwestycji” na kwotę 32,5 tys. zł, wydatek na kwotę 14,1 tys. zł dotyczący organizacji Konferencji „20-lecie w Podstrefie Elk”, której koszt wyniósł 14,1 tys. zł oraz wydatek związany z współorganizacją Wschodniego Kongresu Gospodarczego, gdzie Spółka występowała jako partner wydarzenia.

⁴⁴ Pismo nr PS064/112/2018 z dnia 20 listopada 2018 r.

Koszt tego wydarzenia wyniósł 10 tys. zł. Ustalono, że wydatki ponoszone były w sposób oszczędny.

(dowód: akta kontroli str. 59-60, 481-767, 1429-1430 i 1438-1445, 1899-1903, 2048-2092, 2100-2101)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nie przestrzegano wymogu określonego w art. 168 *ustawy z dnia 28 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*⁴⁵, że urlop niewykorzystany w terminie ustalonym w planie urlopów należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego⁴⁶ Wiceprezes Zarządu w dniu rozwiązania umowy o pracę, tj. w dniu 12 lutego 2016 r. miał niewykorzystany zaległy urlop za 2014 r. w liczbie 4 dni. Urlop ten zgodnie z art. 168 *Kodeksu pracy* powinien zostać wykorzystany do 30 września 2015 r. W wyniku tej nieprawidłowości Spółka poniosła nieuzasadniony koszt wynikający z naruszenia prawa z powodu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w kwocie 2 446,1 zł.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Spółka w latach 2015-2017 pobierała opłaty z tytułu umów partycypacyjnych (5 014,0 tys. zł) o połowę mniejsze niż faktycznie ponosiła koszty administrowania (10 663,9 tys. zł).

§10 *Regulaminu* stanowił, że przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie Strefy zobowiązani byli uczestniczyć w kosztach ponoszonych przez Zarządzającego w związku z administrowaniem Strefą. Art. 8 ust. 1 pkt 3 *ustawy o SSE* mówi z kolei, że do zadań zarządzającego należy m.in. świadczenie usług, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze Strefy. NIK, dostrzegając iż regulacje te nie wymagają wprost, by za świadczone usługi Zarządzający ustalał opłaty w wysokości rzeczywiście ponoszonych kosztów, wyraża pogląd iż opłaty pobierane od przedsiębiorców powinny być jednak powiązane z faktycznymi kosztami. Rozbieżność pomiędzy ponoszonymi kosztami a pobieranymi opłatami (pobierane opłaty wynosiły ok. 50% poniesionych kosztów) wskazuje na brak takiego powiązania.

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 2 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁴⁷ Zarządzający mógł odliczyć od dochodu wydatki poniesione na rozwój Strefy, w tym na nabycie nieruchomości bądź innych rzeczy służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Strefy oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na terenie Strefy.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁴⁸ w latach 2015-2017 i wcześniejszych Spółka sprzedawała grunty własne, które zostały wniesione przez akcjonariuszy aportem

⁴⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm. Dalej: *Kodeks pracy*.

⁴⁶ Zgodnie z wyrokiem z dnia 25 stycznia 2005 r. (PK 124/05, Monitor Prawa Pracy z 2006 r. Nr 3, str. 119) Sąd Najwyższy stwierdził, iż pracodawca może pracownika wysłać na zaległy urlop, nawet gdy ten nie wyraża na to zgody.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1082. Dalej: *rozporządzenie w sprawie SSSE*.

⁴⁸ Pismo znak: K070/1/18 z dnia 23 lipca 2018 r.

w latach 1996-1995 (ogółem 323,73 ha). Wartość księgową gruntu stanowiła koszt uzyskania przychodu, natomiast nie była odliczona od podstawy opodatkowania jako wydatek na rozwój Strefy. Spółka do 1996 r. przez 10 lat osiągała ujemny wynik finansowy i w tym czasie nie korzystała ze zwolnień podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1467)

W latach 2015-2017 do kosztów uzyskania przychodów Spółka zaliczyła amortyzację w łącznej kwocie 68,8 tys. zł (w tym w 2015 r. – 2,8 tys. zł, w 2016 r. – 5,6 tys. zł i w 2017 r. – 60,4 tys. zł) od zrealizowanych w latach 2012-2016 inwestycji infrastrukturalnych. Wydatki na te inwestycje zostały odliczone od dochodu przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych zgodnie z § 2 *rozporządzenia w sprawie SSSE*.

Jak wynika z wyjaśnień Spółki⁴⁹ wyłączenie powyższych kosztów z kosztów uzyskania przychodów zwiększyło podstawę opodatkowania, natomiast nie spowodowało zaległości w podatku dochodowym, ponieważ Spółka nadal buduje infrastrukturę gospodarczą i ma możliwość korzystania ze zwolnienia wydatków poniesionych w danym roku podatkowym i następnym co spowoduje przesunięcie wydatków inwestycyjnych.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Spółka w deklaracjach CIT-8 zawiązała kwotę kosztów uzyskania przychodów (w 2015 r. o 2,8 tys. zł, w 2016 r. o 5,6 tys. zł i w 2017 r. o 60,4 tys. zł) poprzez zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów amortyzacji od infrastruktury, na którą poniesione w latach 2012-2016 wydatki odliczyła od dochodu przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych.

NIK biorąc pod uwagę, że zawiązanie kosztów uzyskania przychodów nie spowodowało zaległości w podatku dochodowym, wskazuje, jednak, że Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach, m.in. w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r. II FSK 3368/15 NSA podkreślił, że „finansowanie wydatków inwestycyjnych wolne od obciążeń podatkowych możliwe jest tylko z dochodu przed opodatkowaniem, w przeciwnym bowiem przypadku dochodziłoby do podwójnego obniżenia dochodu o owe wydatki. Pierwszym razem, poprzez zaliczenie ich w koszty uzyskania przychodów i po raz drugi, poprzez pomniejszenie dochodu przed opodatkowaniem w ramach zwolnienia podatkowego, o którym mowa w § 2 *rozporządzenia RM z 2008 r.* Zgodnie, bowiem z art. 7 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*⁵⁰ 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”.

Ocena cząstkowa

W rocznych deklaracjach CIT za lata 2015-2017 Spółka błędnie ujmowała w kosztach uzyskania przychodów wartość amortyzacji od infrastruktury, na którą poniesione w latach 2012-2016 wydatki odliczyła od dochodu.

⁴⁹ Pismo znak: PS064/114/2018 z dnia 22 listopada 2018 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm. Dalej również :*u.p.d.o.p.*

6. Kontrola realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w SSSE

Opis stanu faktycznego

Kontrola realizacji przez przedsiębiorców warunków określonych w zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy została powierzona Spółce rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwolenia⁵¹. Uchwałą Zarządu nr 33/VI/11 z 16 marca 2011 r. ustalone zostały *Procedury kontroli przedsiębiorców w Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej*. Zgodnie z Procedurami Zarząd w drodze uchwały podejmowanej w terminie do dnia 15 grudnia ustalał harmonogram roczny kontroli przedsiębiorców, określając dla poszczególnych kontroli jej zakres oraz termin przeprowadzenia. Ilość kontroli w danym roku wynikała bezpośrednio z warunków zawartych w poszczególnych zezwoleniach. Każdego roku wykonywane było 100 % zaplanowanych kontroli (plan po zmianach).

Kontrole polegały na sprawdzeniu wszystkich deklarowanych przez przedsiębiorcę faktur/rachunków, umów inwestycyjnych, leasingowych, protokołów odbioru, dowodów OT i wyciągów bankowych potwierdzających zapłatę przed zakończeniem realizacji inwestycji. Na podstawie dokumentacji kadrowej (np. umowy o pracę, listy obecności, deklaracje ZUS-DRA, sprawozdania GUS) sprawdzano warunek dotyczący utworzenia i utrzymania miejsc pracy.

W okresie 2015-2017 Spółka przeprowadziła odpowiednio: 37, 38 i 32 kontrole w zakresie realizacji warunków zezwolenia, w tym odpowiednio: 24, 32 i 22 dotyczyło spełniania warunku zatrudnienia, 4, 1, i 3 warunków poniesienia odpowiedniej wielkości nakładów inwestycyjnych (w tym również zakończenia inwestycji w określonym terminie), a 8, 5 i 7 obu tych warunków łącznie. W 2015 r. przeprowadzono również jedną kontrolę sprawdzającą (dotyczącą usunięcia uchybień w realizacji warunku dotyczącego zakończenia inwestycji⁵²). W trzech przypadkach stwierdzono nie wywiązanie się przedsiębiorców z realizacji warunków zezwolenia. Spółka [...] ⁵³, nie zakończyła w terminie do dnia 31 grudnia 2015 r. planowanej inwestycji, nie poniosła w tym terminie również nakładów inwestycyjnych w kwocie 3 500,0 tys. zł oraz nie zatrudniła dziesięciu osób. Przedsiębiorca [...], również nie spełnił warunku zakończenia inwestycji, poniesienia nakładów inwestycyjnych w kwocie 4 500,0 tys. zł i zatrudnienia co najmniej czterech pracowników w terminie do 30 czerwca 2016 r. Natomiast firma [...] nie spełniła warunku zakończenia inwestycji w terminie do 31 grudnia 2016 r. i poniesienia nakładów inwestycyjnych w kwocie 4 900,1 tys. zł⁵⁴.

Zezwolenia [...] wydane odpowiednio przedsiębiorcom [...] zostały wygaszone odpowiednio z dniem 19 maja 2017 r., i z dniem 19 września 2018 r.⁵⁵, natomiast zezwolenie [...] zostało zmienione w dniu 24 stycznia 2017 r.

⁵¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 112, poz. 932.

⁵² Przedsiębiorca usunął uchybienia w wyznaczonym terminie, tj. do 30 września 2015 r.

⁵³ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. – dalej: *uodip*) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia dokonano w interesie kontrolowanych spółek – przedsiębiorców.

Dalej oznaczenie: [...] - wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

⁵⁴ Przedsiębiorca spełnił natomiast warunek zatrudnienia do dnia 31 grudnia 2016 r. co najmniej pięciu pracowników.

⁵⁵ Zezwolenie [...] przed wygaszeniem zostało dwukrotnie zmienione, decyzjami nr: 89/DI/17 z 23 marca 2017 r. i 262/DI/17 z 2 listopada 2017 r.

Szczegółowe badanie, wybranych losowo, pięciu kontroli przeprowadzonych w latach 2015-2017 wykazało, że monitoring i ocenę wywiązywania się przedsiębiorców z warunków określonych w zezwoleniu Spółka prowadziła zgodnie z ustalonymi procedurami. Z kontroli sporządzano protokół, w którym poza opisem stanu faktycznego przedstawiano wnioski i konkluzje, co do realizacji warunków zezwolenia. Protokół przesyłano do ministra właściwego do spraw gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 1492-1866, 1870-1881)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶, wnosi o:

1. Uwzględnianie w planach rzeczowo-finansowych działań obejmujących wszystkie określone w *Planie rozwoju SSSE* cele, w tym w szczególności pełne zagospodarowanie na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy, zgodnie z celami jej ustanowienia.
2. Skorygowanie deklaracji CIT-8 za lata 2015-2017 w zakresie kosztów uzyskania przychodów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

⁵⁶ Dz. U. z 2017 r., poz.524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 20 grudnia 2018 r.

Kontroler
Bartłomiej Piasecki
inspektor kontroli państwowej

(-)

.....

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

(-)

.....

podpis