



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.004.09.2018
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 ¹ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Zdzisław Kaszuba, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/52/2018 z dnia 14 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA ² , 10 – 061 Olsztyn ul. Barczewskiego 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie od 30 marca 2011 r. do 9 lutego 2016 r. funkcję Prezesa Zarządu W-M SSE pełnił Marek Karólewski, od 9 lutego 2016 r. Grzegorz Smoliński. (dowód: akta kontroli str. 3 - 9)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2017 r. oraz działania wykraczające poza ten okres, mające wpływ na kontrolowany obszar.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie podejmowała działania służące osiągnięciu celów ustanowienia Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej³ określonych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia Planu rozwoju Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁴. Dwa z dziewięciu celów nie były realizowane, a działania służące realizacji pozostałych siedmiu celów były nie w pełni skuteczne.

Spółka prawidłowo nadzorowała i kontrolowała wykonywanie przez przedsiębiorców warunków zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Strefy. Stopień zagospodarowania przez przedsiębiorców obszarów Strefy był relatywnie wysoki (na tle innych specjalnych stref ekonomicznych), jednak Spółka nie osiągnęła zakładanego do końca 2016 r. pełnego zagospodarowania (w tym terminie wynosiło ono 68 %). Czynnikiem obniżającym z punktu widzenia przedsiębiorców atrakcyjność niezagospodarowanych obszarów był brak pełnej infrastruktury technicznej. W tym kontekście nieuzasadnione było gromadzenie przez Spółkę środków pieniężnych o wysokiej wartości (12 mln zł na koniec 2015 r., a na koniec 2017 r. – 18 mln zł), przy relatywnie niskim poziomie nakładów na inwestycje infrastrukturalne (w latach 2015-2017 nakłady wyniosły łącznie 553,1 tys. zł).

W działaniach Spółki stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹ Dalej: Najwyższa Izba Kontroli lub NIK.

² Dalej: Spółka lub Zarządzający

³ Dalej: W-M SSE lub Strefa.

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1254. Dalej: *rozporządzenie w sprawie ustalenia Planu rozwoju W-M SSE*

- zawieranie w umowach o świadczeniu usług zarządzania terenami Strefy zapisów niewynikających z obowiązującego *Regulaminu Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*,
- nieprzestrzeganie obowiązku wykorzystania przez członków Zarządu Spółki zaległego urlopu w terminie do 30 września następnego roku kalendarzowego, co skutkowało poniesieniem przez Spółkę nieuzasadnionych kosztów wynikających z naruszenia prawa z powodu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w łącznej kwocie 86 560,4 zł,
- błędne sporządzenie deklaracji CIT-8 i CIT-8/O za rok 2017 w związku z nieprawidłowym rozliczeniem kosztów uzbrojenia terenu na kwotę 15 628,42 zł (nieprawidłowość formalna niewpływająca na wysokość podatku do zapłaty).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar W-M SSE działającej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego w latach 2014-2017 wzrósł z 1 014,88 ha do 1 364,68 ha, tj. o 349,80 ha (34,5 %). Powierzchnia gruntów zagospodarowanych oraz niezagospodarowanych na koniec 2014 r. wynosiła odpowiednio 708,01 ha i 306,87 ha, a na koniec 2017 r. 938,90 ha i 425,77 ha (wzrost odpowiednio o 32,6 % i 38,7 %). Liczba wydanych zezwoleń i ważnych zezwoleń w tym okresie wynosiła odpowiednio 158 i 85 oraz 222 i 117. Nakłady inwestycyjne poniesione przez przedsiębiorców działających w Strefie w 2014 r. wyniosły 4 732 049,5 tys. zł a w 2017 r. - 3 130 647,8 tys. zł. Liczba miejsc pracy ogółem w W-M SSE w tym okresie wyniosła odpowiednio 18 865,4 i 21 161,7. Nowych miejsc pracy było (w etatach) 11 083,6 i 8 279,9 a utrzymanych 7 781,8 i 12 881,8. Nakłady Spółki na budowę infrastruktury (narastająco) na koniec 2014 wyniosły 5 300,0 tys. zł a na koniec 2017 r. 5 800,0 tys. zł.

1. Realizacja celów działalności Spółki określonych w dokumentach rządowych

Działania w zakresie rozszerzenia obszaru działalności SSE

W okresie objętym kontrolą Spółka złożyła trzy wnioski o zmianę granic Strefy. Wniosek z 16 maja 2015 r. na wyłączenie 16,69 ha i włączenie 357,55 ha (w tym włączenie dotyczyło 169,89 ha gruntów prywatnych) oraz wniosek z 21 stycznia 2017 r. na wyłączenie 72,17 ha i włączenie 55,93 ha (w tym włączenie dotyczyło 47,15 ha gruntów prywatnych) zostały pozytywnie rozpatrzone. Wniosek z 22 czerwca 2017 r. o włączenie 112,02 ha (w tym 108,67 ha gruntów prywatnych) nie został rozpatrzony do zakończenia kontroli. Z dniem 2 lipca 2017 r. przestało obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną⁵ i brak było podstawy prawnej rozszerzenia granic strefy o grunty prywatne⁶.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1473. Dalej: rozporządzenie RM z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów.

⁶ Warunki dotyczące obejmowania strefą gruntów prywatnych została określone w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1010, ze zm.) – dalej: ustawa o SSE. Natomiast w rozporządzeniu RM z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów określono szczegółowe kryteria dla uznania, że dany warunek został spełniony.

Grunty włączane do W-M SSE były uwzględnione we wniosku z inicjatywy inwestorów (grunty prywatne), Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa⁷ oraz lokalnych samorządów (grunty publiczne). Spółka nie włączała do Strefy gruntów z własnej inicjatywy (nie była właścicielem włączanych gruntów).

Strefą w latach 2015–2017 objęto grunty prywatne (o łącznej powierzchni 217,04 ha) należące do 16 przedsiębiorców. Inwestycje mające być zrealizowane na tych gruntach w dziewięciu przypadkach spełniały kryterium bezrobocia, w pięciu kwoty nakładów inwestycyjnych, a w dwóch przypadkach kryterium innowacyjności⁸.

Przy opracowaniu wniosków o zmianę granic Strefy Spółka brała pod uwagę zgodność proponowanego terenu ze *Strategią rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2015*, *Strategią Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020* oraz atrakcyjność gruntu tj. jego uzbrojenie w niezbędne do realizacji inwestycji media.

Grunty będące przedmiotem wniosków o objęcie granicami W-M SSE zlokalizowane były na terenach o najniższym poziomie PKB (regiony o najwyższej intensywności pomocy publicznej – 50 % dla województwa warmińsko-mazurskiego i 35 % dla województwa mazowieckiego). Grunty te dotyczyły zarówno rozszerzania granic istniejących podstref⁹ jak i utworzenia nowych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 10 – 119, 895 - 898)

Kontrola 5 gruntów należących do właścicieli publicznych włączonych do W-M SSE o łącznej powierzchni 154,80 ha, wybranych według największej powierzchni wykazała, że spełniały one wszystkie warunki, określone w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* z 2009 r.¹¹, w tym. min. posiadały uregulowany stan prawny, brak było przeciwwskazań prowadzenia działalności przemysłowej i usługowej na tych terenach oraz teren był wyposażony w podstawową infrastrukturę techniczną - w 3 przypadkach a w 2 przypadkach przedstawiono wiarygodne zobowiązanie do uzbrojenia terenu. Gmina Pomiechówek zobowiązała się do wyposażenia w infrastrukturę techniczną do końca 2018 r. terenu o powierzchni 133,5 ha (Pomiechówek – Kompleks 1). Realizacja inwestycji miała nastąpić ze środków własnych gminy i z dofinansowania ze środków zewnętrznych (łącna wartość środków około 18 mln zł).

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Wójta Gminy Pomiechówek¹² uzbrojenie terenu inwestycyjnego przebiega zgodnie z założonym harmonogramem robót budowlanych i powinno zakończyć się w 2018 r.

Gmina Miejska Lidzbark Warmiński zobowiązała się do wyposażenia w infrastrukturę techniczną¹³ ze środków własnych w wysokości 400,0 tys. zł i w terminie do 30 czerwca 2017 r. terenu o powierzchni 3,32 ha. Inwestycja nie została zrealizowana.

⁷ Dalej: KOWR.

⁸ Kryteria określone w art. 5 ust. 3 pkt 1-4 *ustawy o SSE*.

⁹ Bartoszyce, Szczytno, Dobre Miasto, Elbląg, Pasłęk, Olecko, Lidzbark Warmiński, Morąg, Mrągowo, Ostróda, Olsztyn, Mława, Nowe Miasto Lubawskie, Wielbark, Ciechanów, Iława, Iłowo Osada, Ostrołęka

¹⁰ Olsztynek, Nidzica, Orzysz, Piecki, Barczewo, Pisz, Biskupiec, Kętrzyn, Kurzętnik, Płońsk, Zakroczym, Pomiechówek, Braniewo, Działdowo, Orneta, Stawiguda, Węgorzewo, Zalewo, Żuromin

¹¹ Dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r. Dalej: *Koncepcja rozwoju SSE*.

¹² Pismo znak: WIZP.7013.POM.31.2018.MZ z dnia 10 sierpnia 2018 r.

¹³ W postaci odcinka około 300 metrów wodociągu, 300 metrów kolektora kanalizacji sanitarnej i wykonania około 50 metrów drogi wewnętrznej.

Jak wynika z wyjaśnień uzyskanych z Urzędu Miasta¹⁴ obecnie prowadzone przez Gminę liczne inwestycje infrastrukturalne tymczasowo blokują możliwości finansowe Gminy na wykonanie uzbrojenia ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 120–141 i 988-989)

Kontrola 5 gruntów prywatnych (stanowiących własność 5 inwestorów) wybranych według największej deklarowanej kwoty nakładów inwestycyjnych wykazała, że spełniony był warunek utworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy (2 inwestycje) lub poniesienia nakładów inwestycyjnych o określonej wartości (3 inwestycje) a w jednym przypadku (Indykpol SA) spełniony był także warunek innowacyjności¹⁵. Łączna deklarowana kwota nakładów inwestycyjnych wyniosła 1 290,1 mln zł, a deklarowana liczba utworzonych miejsc pracy – 720.

(dowód: akta kontroli str. 142 - 193)

Na gruntach publicznych włączanych do W-M SSE po 1 stycznia 2009 r. w badanym okresie wydano 21 zezwoleń, z tego: dwa według kryteriów sektorów priorytetowych i 19 według stopy bezrobocia.

(dowód: akta kontroli str. 205)

Realizacja zadań w zakresie polityki klastrowej

W 2015 r. Spółka wraz z sześcioma sygnatariuszami¹⁶ podpisała *List intencyjny w sprawie uruchomienia inicjatywy na rzecz powołania i rozwoju Warmińsko-Mazurskiego Klastra Edukacyjnego*. Inicjatywa ta miała doprowadzić do powstania podmiotu, stymulującego współpracę pomiędzy szkołami, przedsiębiorstwami, administracją publiczną, stowarzyszeniami, fundacjami, placówkami edukacyjnymi, doradcami zawodowymi oraz innymi instytucjami. Celem miało być wsparcie i rozwój kształcenia zawodowego, dostosowanego do potrzeb rynku pracy (w tym pracodawców działających w województwie warmińsko-mazurskim).

Z inicjatywy Zarządu Spółki, w 2017 r. przeprowadzono rozmowy w sprawie Klastra Edukacyjnego z Kuratorium Oświaty w Olsztynie, które jako instytucja systemu oświaty mogła być liderem i koordynatorem działań Klastra.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Infrastruktury Strefy¹⁷ po podpisaniu listu intencyjnego poza W-M SSE żaden z sygnatariuszy nie wyraził woli aktywnego udziału w pracach Klastra, a tym bardziej partycypacji w kosztach jego działalności. W związku z tym niemożliwe stało się opracowanie statutu, harmonogramu prac oraz zasad finansowania działalności Klastra, a tym samym formalne jego powstanie.

Ponadto, w październiku 2015 r. Spółka podpisała *List intencyjny Mazowieckiego Klastra Chemicznego*. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIS¹⁸, był to efekt prowadzonych w latach 2013-2015 rozmów Spółki z przedstawicielami miasta Płock w sprawie możliwości objęcia granicami W-M SSE terenów inwestycyjnych położonych w granicach administracyjnych Płocka. Nawiązano również kontakt z Płockim

¹⁴ Mail z dnia 13 sierpnia 2018 r.

¹⁵ Sporządzona została opinia o innowacyjności przez dwie jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 *ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki* (Dz. U. z 2018 r. poz. 87).

¹⁶ Kuratorium Oświaty w Olsztynie, Warmińsko-Mazurski Związek Pracodawców Prywatnych, Warmińsko-Mazurska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości, Konwent Powiatów Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyńska Loza BCC

¹⁷ Pismo znak: 816/2018 z 9 sierpnia 2018 r. Dalej: DIS.

¹⁸ Pismo znak: 592/2018 z 20 czerwca 2018 r.

Parkiem Przemysłowo-Technologicznym¹⁹.. Po podpisaniu listu intencyjnego Spółka nie uczestniczyła w dalszych działaniach związanych z utworzeniem Klastra.

Minister do spraw gospodarki nie zlecał Spółce wykonania określonych zadań obejmujących współpracę w ramach klastrów.

(dowód: akta kontroli str. 28, 33, 194 – 195, 910 - 913)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zadanie podejmowania działań zmierzających do powstawania klastrów, wyznaczone zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi w art. 8 ust. 1 pkt 5 *ustawy o SSE* oraz w dokumentach rządowych²⁰, było realizowane przez Spółkę nieskutecznie. Podejmowane inicjatywy zaangażowania się w tworzenie dwóch klastrów nie doprowadziły do efektów zakładanych w wymienionych dokumentach. W jednym przypadku Spółka nie kontynuowała działań po podpisaniu *Listu intencyjnego*, natomiast w drugim nie doszło w ogóle do utworzenia klastra. NIK, biorąc pod uwagę wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DIS²¹, że w związku z brakiem aktywnego udziału w pracach klastra i partycypacji w kosztach jego działalności pozostałych sygnatariuszy niemożliwe było powstanie Warmińsko-Mazurskiego Klastra Edukacyjnego, wskazuje iż niepowodzenie tej inicjatywy klastrowej mogło wynikać z braku zaangażowania przedsiębiorców (żaden przedsiębiorca nie był sygnatariuszem listu intencyjnego). Natomiast to na Zarządzającym, zgodnie z *ustawą o SSE* spoczywał obowiązek zapewnienia odpowiednich warunków do powstania klastra a zgodnie z *Programem Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.* pozyskiwanie finansowania jego działalności.

Ocena cząstkowa

Działania Spółki w zakresie rozszerzania obszaru W-M SSE i włączania do niej gruntów były zgodne z *ustawą o SSE*, *rozporządzeniem RM z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów* oraz z *Koncepcją rozwoju SSE*. Natomiast działania Spółki w zakresie angażowania się w rozwój klastrów były nieskuteczne i nie przyczyniły się do realizacji założeń polityki klastrowej określonych w dokumentach rządowych dla specjalnych stref ekonomicznych.

2. Realizacja celów działalności W-M SSE określonych w *Planie rozwoju W-M SSE*

Opis stanu
faktycznego

Działania służące osiągnięciu celów ustanowienia SSE

W *Planie rozwoju W-M SSE* określono 9 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 W-M SSE* dotyczyły:

1. pobudzenia działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych;

¹⁹ Dalej: PPPT.

²⁰ W *Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki – „Dynamiczna Polska 2020”* (dalej: SliEG) zatwierdzoną uchwałą nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M.P. z 2013 r. poz. 73) – Kierunek Działania 2.3. *Wspieranie współpracy w tworzeniu i wdrażaniu innowacji*; w *Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.* zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r.

²¹ Pismo znak: 816/2018 z 9 sierpnia 2018 r.

2. dywersyfikacji działalności gospodarczej skierowanej na wzrost udziału sektora nowoczesnych usług, biotechnologii i innych branż stosujących rozwiązania innowacyjne;
3. tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego;
4. pozyskiwania nowych lokalizacji W-M SSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu jej działania;
5. wspierania procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych w celu zagospodarowania inwestycyjnego;
6. współfinansowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu;
7. rozwoju współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie;
8. wspierania rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych;
9. aktywizacji rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIS²² w związku z tym, że w *Planie rozwoju W-M SSE* cele zostały określone w sposób niemierzalny Spółka nie określała wartości liczbowych parametrów stopnia realizacji tych celów. Za wskaźniki, że cele z *Planu rozwoju W-M SSE* są realizowane uznawano przyrost rok do roku ilości nowych inwestycji (wydanych zezwoleń), przyrost wartości zrealizowanych nowych inwestycji, przyrost nowoutworzonych i utrzymanych miejsc pracy, przyrost obszaru zagospodarowania oraz przyrost całkowitego obszaru W-M SSE. Zdaniem Zastępcy Dyrektora DIS przyrost liczby i wartości nowych zrealizowanych inwestycji w roku oraz przyrost obszaru zagospodarowania świadczył o realizacji celu związanego z pobudzaniem działalności produkcyjnej i usługowej w regionie oraz celu związanego z dywersyfikacją działalności gospodarczej (cel 1 i 2). Przyrost nowoutworzonych i utrzymanych miejsc pracy natomiast świadczył o realizacji celu dotyczącego aktywizacji rynku pracy (cel 9), a przyrost całkowitego obszaru W-M SSE o realizacji celu związanego z tworzeniem warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego i pozyskiwania nowych lokalizacji W-M SSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu jej działania (cel 3 i 4).

Liczba wydanych zezwoleń w 2014 r. w stosunku do 2009 r. wzrosła dwukrotnie (wydano 16 zezwoleń w 2009 r. – 8 zezwoleń). W 2015 r. i 2016 r. wydano po 14 zezwoleń (o 2 mniej niż w 2014 r.) a w 2017 r. wydano 36 zezwoleń co stanowiło ponad czterokrotny wzrost liczby wydanych zezwoleń w stosunku do 2009 r. i ponad dwukrotny w stosunku do 2014 r.

Wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców w 2014 r. wyniosła 4 732,0 mln zł a w 2017 r. 3 130,6 mln zł (spadek o 33,8 % w stosunku do 2014 r.).

Liczba utworzonych miejsc pracy w 2014 r. wyniosła 11 083,6 a utrzymanych 7 781,8. Natomiast w 2017 r. liczba utrzymanych miejsc pracy wyniosła 12 881,8 (co stanowiło prawie dwukrotny wzrost w stosunku do 2014 r.) a nowych miejsc pracy 8 279,9 (spadek o 23,5 % w stosunku do 2014 r.).

Stopień zagospodarowania terenu w 2009 r., 2014 r. i 2015 r. kształtował się na takim samym poziomie i wyniósł 72,7 %. W latach 2016-2017 nastąpił spadek stop-

²² Pismo znak: 816/2018 z 9 sierpnia 2018 r.

nia zagospodarowania terenu i w 2016 r. wyniósł 68,0 % a w 2017 r. i 68,9 %. Spadek ten wynikał z włączenia w 2016 r. do Strefy obszaru o powierzchni 357,55 ha.

Na koniec 2014 r. obszar Strefy obejmował 1 014,88 ha, a na koniec 2015 r. 1 057,38 ha (wzrost odpowiednio o 44,3 % i 51,0 % w stosunku do obszaru objętego Strefą w 2009 r. – 700,21 ha). W 2016 r. i w 2017 r. obszar strefy kształtował się na podobnym poziomie i wyniósł 1 390,73 ha i 1 364 ha (wzrost w porównaniu do obszaru strefy na koniec 2014 r. odpowiednio o 37,0 % i 34,5 %).

(dowód: akta kontroli str. 28 – 29, 33 – 58, 196, 551 -566, 827 – 830, 895 – 913, 998)

Spółka nie dysponowała danymi dotyczącymi liczby podmiotów, które rozpoczęły działalność w regionach, w których działała W-M SSE w 2009 r. i w latach 2014-2017²³ a jedynie liczbą wydanych zezwoleń w tych latach.

Na koniec 2009 r. i 2014 r. z sektora nowoczesnych usług, w tym z sektora badawczo-rozwojowego (realizacja celu 2 i 3) w Strefie działały dwa przedsiębiorstwa a na koniec 2017 r. sześć przedsiębiorstw (na koniec 2015 r. 3 przedsiębiorstwa a na koniec 2016 r. 1 przedsiębiorstwo)²⁴.

W 2009 Spółka rozpoczęła działalność w siedmiu nowych lokalizacjach, w 2014 r. w trzech, w 2015 r. w jednej, w 2016 r. w siedmiu a w 2017 r. w jednej (realizacja celu 4). W latach 2014 – 2017 utworzono nowe podstrefy: Olsztynek, Nidzica, Orzysz, Piecki, Barczewo, Pisz, Biskupiec, Kętrzyn, Kurzętnik, Płońsk, Zakroczym, Pomiechówek, Braniewo, Działdowo, Orneta, Stawiguda, Węgorzewo, Zalewo i Żuromin o łącznej powierzchni 483,63 ha.

W ramach realizacji celu 7 Spółka współpracowała z przedsiębiorcami i samorządami oraz Centrami Obsługi Inwestorów²⁵ i Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA²⁶ w celu stymulowania rozwoju Strefy. Współpraca z COI i PALiH polegała na bieżącym przekazywaniu danych dotyczących poszczególnych ofert oraz kontaktów z zainteresowanymi inwestorami. Na stronie internetowej COI były zamieszczone oferty Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Spółka przekazywała informacje dotyczące wydawanych zezwoleń oraz informacje o ważniejszych wydarzeniach do PALiH w celu publikacji w internetowym newsletterze. Ponadto dane dotyczące W-M SSE były zamieszczane na stronie internetowej PALiH.

Podstawowe informacje o Strefie oraz ofertę inwestycyjną Spółka przekazała również Wydziałom Promocji Handlu i Inwestycji przy Ambasadach i Konsulatach Generalnych RP. Ponadto w latach 2016–2017 odbyły się spotkania z przedstawicielami Mołdawii, Chin oraz Austrii dotyczące możliwości nawiązania wzajemnej współpracy w tym możliwości inwestowania w Strefie.

Zarządzający od 2009 r. nie włączał do Strefy terenów zdegradowanych w celu ich zagospodarowania inwestycyjnego jak również nie wspierał procesów rewitalizacji takich terenów (realizacja celu 5).

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIS²⁷ brak wsparcia procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych spowodowany był brakiem takich terenów (wskazanych stosowaną uchwałą gminy). Ponadto żaden z samorządów nie zwrócił się do Spółki z informacją, że zamierza wyznaczyć, zgodnie z *ustawą z dnia 9 października*

²³ Na tej podstawie można byłoby określić stopień realizacji celu 1.

²⁴ Uwzględniono inwestorów deklarujących w zezwoleniach inwestycje z zastosowaniem innowacyjnych technologii, w tym również inwestorów z sektora badawczo-rozwojowego.

²⁵ Dalej: COI.

²⁶ Dalej: PALiH.

²⁷ Pismo znak: 816/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r.

2015 r. o rewitalizacji²⁸ lub ma wyznaczony taki teren i chciałby aby W-M SSE włączyła się w proces jego rewitalizacji.

Zarządzający nie uczestniczył również we współfinansowaniu wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionów, na których działał oraz nie wspierał rozwoju parków technologicznych i klastrów przemysłowych (realizacja celu 6 i 8).

Spółka nie dysponowała danymi dotyczącymi liczby nowych branż, specjalizacji, produktów powstałych w 2009 r. i w latach 2014-2017, jak również liczby osób ze średnimi i wyższym wykształceniem zatrudnionych u przedsiębiorców działających w strefie w tych latach (realizacja celu 1, 2 i 9). W latach 2015-2017 zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy uzyskało tylko jedno przedsiębiorstwo z sektora biotechnologii i ani jedno przedsiębiorstwo z sektora nowoczesnych usług (realizacja celu 2).

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego²⁹ wynika³⁰, że udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki w województwie warmińsko-mazurskim (przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób) w latach 2014-2016³¹ praktycznie nie uległ zmianie i wyniósł: 7,7 %, 7,6 % i 7,2 % (w 2009 r. wyniósł 7,9 %). Odsetek osób w wieku 15-64 lata posiadających wyższe wykształcenie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2015-2017 utrzymywała się na podobnym poziomie i wynosił odpowiednio 19,7 %, 20,1 % i 20,3 %, a w porównaniu do 2014 r. wzrósł odpowiednio o 0,6 pp.³², 1,0 pp. i 1,2 pp. a w porównaniu do 2010 r.³³ wzrósł odpowiednio o 2,1 pp., 2,7 pp. i 3,3 pp. Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych w latach 2014-2016 zmniejszył się o 3,9 pp. (w 2014 r. udział ten wyniósł 17,4 %, w 2015 r. – 16,3 % i w 2016 r. – 13,5 %). W 2009 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 17,8 %. Natomiast udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw z sektora usług w 2014 r. i w 2016 r. był na podobnym poziomie odpowiednio: 4,4 % i 4,8 % (w 2015 r. – 6,3 %) i w porównaniu do 2009 r. zmniejszył się o 7,7 pp. i 7,5 pp. Wskaźnik dotyczący udziału przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw przemysłowych – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 utrzymywał się na zbliżonym poziomie i wyniósł w: 2014 r. – 9,6 %, w 2015 r. – 11,3 % i w 2016 r. 10,0 % (w 2009 r. – 12,7 %), a dla nowych procesów wskaźnik ten w od 2014 r. do 2016 r. uległ zmniejszeniu o 2,2 pp. (poszczególnych latach i wyniósł: 13,2 %, 12,7% i 11,1 %, a w 2009 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 13,5 %). W sektorze usług udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogólnej liczbie przedsiębiorstw – nowe lub istotnie ulepszone produkty w latach 2014-2016 wzrósł o 0,3 pp. (w 2014 r. wyniósł 2,7 % a w 2016 r. 3,0 %) a w porównaniu do 2009 r. zmniejszył się o 1,9 pp. i 1,6 pp. Natomiast wskaźnik ten w sektorze usług w odniesieniu do nowych procesów w 2014 r. wyniósł 2,5 %, w 2015 r. 4,7 % a w 2016 r. 3,8 % (w 2009 r. wyniósł – 10,1 %).

(dowód: akta kontroli str. 28 – 29, 33 – 58, 196, 551 -566, 827 – 830, 895 – 913)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1398.

²⁹ Dalej: GUS.

³⁰ www.strateg.gov.pl.

³¹ Brak danych za 2017 r.

³² Punkt procentowy.

³³ Brak danych na koniec 2009 r.

Spółka nie zapewniła osiągnięcia do końca 2016 r. pełnego zagospodarowania terenów W-M SSE, zakładanego w *Planie rozwoju W-M SSE* (pkt 6.2), przyjętym rozporządzeniem Ministra Gospodarki. Na koniec 2016 r. stopień zagospodarowania wynosił 68 %.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIS³⁴ *Plan rozwoju W-M SSE* został sporządzony w sytuacji, gdy powierzchnia terenu objętego granicami W-M SSE wynosiła 738,77 ha, a koniec funkcjonowania Strefy określony był na 31 grudnia 2020 r. Do końca 2016 r. obszar Strefy zwiększył się do 1 390,73 ha, a więc był blisko dwukrotnie większy niż w dniu ustanowienia *Planu rozwoju W-M SSE*. Wydłużony został również o 6 lat okres funkcjonowania SSE w Polsce. Realizacja I etapu byłaby możliwa jedynie w przypadku, gdyby włączaniu podlegały tylko grunty prywatne (jako już zagospodarowane), a grunty niezagospodarowane byłyby sukcesywnie wyłączone. NIK, biorąc pod uwagę argumenty przedstawione w wyjaśnieniach przez Dyrektora DIS, wskazuje, że do końca 2016 r. nie zostały w pełni zagospodarowane nawet te tereny, które były w W-M SSE w momencie przyjęcia *Planu rozwoju* (2009 r.). Było to 111,11 ha terenów, w tym 43,83 ha należące do Spółki. Nie można więc uznać, że Spółka skutecznie działała w celu osiągnięcia zakładanego celu pełnego zagospodarowania Strefy, a nieosiągnięcie tego celu wynikało jedynie z faktu rozszerzenia W-M SSE w kolejnych latach. Należy też zauważyć, że Spółka nie wnioskuje do Ministra Gospodarki o zmianę *Planu rozwoju W-M SSE* w tym zakresie, a sam Minister także nie podjął działań w celu zmiany tego terminu, co może świadczyć o woli osiągnięcia zakładanego celu w wyznaczonym terminie.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Na dziewięć określonych w *Planie rozwoju W-M SSE* celów ustanowienia Strefy w latach 2015-2017 Spółka nie realizowała dwóch celów, dotyczących wspierania procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych w celu zagospodarowania inwestycyjnego oraz współfinansowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w strukturę regionu. Z kolei tylko częściowo realizowano cel wspierania rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych, nie podejmując działań w zakresie wspierania parków technologicznych. NIK nie podziela wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIS³⁵, że brak wsparcia procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych spowodowany był brakiem takich terenów. Misją W-M SSE, według pkt. 1.3. *Planu rozwoju W-M SSE* jest wspieranie rozwoju północnych i północno-wschodnich regionów Polski, w szczególności województw: warmińsko-mazurskiego i mazowieckiego. Wiąże się to z realizacją zadań określonych w strategiach rozwoju tych województw. We wskazanej w *Planie rozwoju W-M SSE Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020*³⁶ stwierdzono m.in. że istotne znaczenie będzie przywiązywane do rewitalizacji miast, czyli przenoszenia impulsów rozwojowych z metropolii w ich regionalne otoczenie, zwłaszcza obszary wiejskie. Z kolei w obrębie dużych miast, uznanych za centra administracyjne podregionów (m.in. Elbląg) stwierdzono występowanie obszarów wymagających rewitalizacji oraz przebudów dla potrzeb rozwoju gospodarczego. Wskazano również zadanie, które dotyczyło tworzenia nowych obszarów rozwojowych na terenach miast i wsi ułatwiających zakładanie nowych przedsiębiorstw przez mieszkańców regionu. Z kolei w *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r- Innowacyjne Mazowsze* obszary ostrołęcko-siedlecki i płocko-ciechanowski zostały wskazane jako obszary problemowe, wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji. Ponadto w latach 2016-2017 łącznie 19 gmin i miast z województwa warmińsko-

³⁴ Pismo znak: 797/2018 z dnia 1 sierpnia 2018 r.

³⁵ Pismo znak: 816/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r.

³⁶ Uchwała Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego nr XXXIV/474/05 z dnia 31 sierpnia 2005 r.

mazurskiego³⁷ oraz dwa z województwa mazowieckiego, w których działała Strefa, opracowało *Lokalne programy rewitalizacji*. Zdaniem Izby, zaprzecza to stwierdzeniu o braku terenów zdegradowanych, wymagających rewitalizacji, w województwach objętych misją W-M SSE.

Ponadto działania podejmowane przez Spółkę w zakresie trzech kolejnych celów: działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, dywersyfikacji działalności gospodarczej skierowanej na wzrost udziału sektora nowoczesnych usług, biotechnologii i innych branż stosujących rozwiązania innowacyjne oraz wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników – były nieskuteczne. W ocenie NIK było to spowodowane przede wszystkim tym, że nie stworzono systemu promującego takie przedsięwzięcia gospodarcze, które zapewniałyby osiągnięcie tych celów. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Zastępcy Dyrektora DIS, że realizację powyższych trzech celów określonych w *Planie rozwoju W-M SSE* 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 powstały nowoczesne ośrodki przemysłowe (cel 1) lub nastąpił wzrost nowoczesnych usług, biotechnologii i innych branż stosujących rozwiązania innowacyjne (cel 2). Bardziej miarodajnym wskaźnikiem byłaby liczba nowych branż, specjalizacji, produktów powstałych w regionie przy współudziale Strefy. Danymi takimi Spółka jednak nie dysponowała, a dane GUS dotyczące województwa warmińsko-mazurskiego 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

Spółka w latach 2015-2017 jedynie częściowo podejmowała działania służące realizacji celów ustanowienia W-M SSE określonych w *Planie rozwoju W-M SSE*. Z siedmiu celów, w ramach których były podejmowane działania, cztery były realizowane nieskutecznie. Trzy z tych celów nie były monitorowane poprzez adekwatne i mierzalne mierniki ich osiągania. Nie zrealizowano ponadto zakładanego osiągnięcia na koniec 2016 r. stanu pełnego zagospodarowania obszaru SSE, co było niezgodne z *Planem rozwoju W-M SSE*.

3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w W-M SSE

Regulacje dotyczące uzyskiwania zezwolenia

W Spółce w latach 2015–2017 zasady nabycia nieruchomości gruntowej położonej w strefie określał *Regulamin przeprowadzania przetargów i rokowań przez W-M SSE SA* uchwalony przez Zarząd Spółki w dniu 15 kwietnia 2009 r. 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*

Opis stanu faktycznego

³⁷ W tym siedem: Barczewo, Lidzbark Warmiński, Dobre Miasto, Nowe Miasto Lubawskie, Nidzica Barczewo, Biskupiec i Olsztynek na podstawie *Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow*.

mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej³⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 207 - 221)

W okresie objętym kontrolą wydano zezwolenia 64 przedsiębiorcom, z których 24 (37,5 %) działało w sektorach pożądanym ze względu na rozwój województwa ((branża drzewna i budowlana - województwo warmińsko-mazurskie i branża chemiczna – województwo mazowieckie), 18 (28,1 %) w sektorach priorytetowych (tj. w przetwórstwie spożywczym - 10 przedsiębiorców, przemyśle maszynowym - 4, w przemyśle elektronicznym - 2 i w biotechnologii oraz w przemyśle produkującym na potrzeby budownictwa – po 1). W pozostałych sektorach działało 22 (34,4 %) przedsiębiorców.

(Dowód: akta kontroli str. 196)

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

W latach 2015-2017 W-M SSE ogłosiła łącznie 96 postępowań przetargowych i rokowań, w tym 64 przetargi (60 przetargów łącznych i 4 przetargi dotyczące dokupienia gruntu) oraz 32 rokowania. Inicjowane przez Spółkę przetargi lub rokowania dotyczyły w przeważającej większości tych terenów, którymi byli zainteresowani konkretni przedsiębiorcy.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIS³⁹ ogłoszenie przetargu łącznego na sprzedaż danej nieruchomości przedsiębiorcy i udzielenie mu zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy musi być poprzedzone sporządzeniem m.in. operatu szacunkowego, a do poniesienia tych kosztów (przez gminę bądź Zarządzającego) niezbędne jest wiarygodne zainteresowanie przedsiębiorcy – potencjalnego inwestora (preferowany jest „List intencyjny”).

(Dowód: akta kontroli str. 555-561)

Kontrola 10 postępowań przetargowych prowadzonych w latach 2015-2017 o największej wartości wyceny nieruchomości będącej przedmiotem przetargu oraz kontrola 10 rokowań o największej powierzchni gruntów wykazała, że były one przeprowadzane zgodnie z zapisami *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*, tj.:

- ogłoszenie (zaproszenie) o przetargu lub rokowaniach zostało opublikowane zgodnie z wymaganiami określonymi w § 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań* oraz zawierało wszystkie elementy określone w § 4 ust. 2 *rozporządzenia*,
- specyfikacja istotnych warunków przetargu lub rokowań zawierała elementy wymienione w § 5 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- oferty zostały złożone w terminie określonym w zaproszeniu i zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- Spółka zweryfikowała oferty pod kątem spełniania warunków określonych w *ustawie o SSE i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na pod-*

³⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2049. Dalej: *rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań*.

³⁹ Pismo znak: 592/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r.

stawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych⁴⁰,

- Spółka zweryfikowała spełnienie przez inwestycję objętą ofertą co najmniej jednego z kryterium określonego w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju SSE*,
- objętą ofertą zamierzenia co do przedsięwzięć gospodarczych, które miały zostać podjęte na terenie SSE Zarządzający ocenił na podstawie kryteriów określonych w § 11 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*,
- ofertę (w przypadku przetargów) oceniono pod kątem wysokości oferowanej ceny z tytułu nabycia praw do nieruchomości,
- zezwolenie uzyskane przez przedsiębiorców wyłonionych w ramach przeprowadzonych przetargów i rokowań zawierało wszystkie elementy określone w art. 16 ust 2 *ustawy o SSE*.

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 W-M SSE

Opis stanu faktycznego

Analiza zagospodarowania nieruchomości

Spółka sporządziła audyt wszystkich gruntów położonych w granicach W-M SSE z rozbiem na grunty zagospodarowane i niezagospodarowane. Zestawienie obejmowało grunty objęte granicami W-M SSE do dnia 31 grudnia 2005 r. według stanu zagospodarowania na dzień 31 grudnia 2008 r. Grunty zagospodarowane obejmowały 72,7 % (359,84 ha) ogólnej powierzchni Strefy (495,33 ha) a grunty niezagospodarowane 27,3 % (135,48 ha). W uwagach, dla każdego gruntu niezagospodarowanego, wskazano zarówno jego atrakcyjność dla inwestora jak i możliwe przyczyny braku zainteresowania inwestorów danym terenem. Nie wskazano natomiast jakie działania Zarządzający zamierzał podjąć w stosunku do terenów nieatrakcyjnych dla inwestora. Audyt został przesłany do Ministerstwa Gospodarki pismem z dnia 27 marca 2009 r.

Udział gruntów niezagospodarowanych⁴¹ w latach 2014-2017 (według stanu na koniec roku) zwiększył się z 30,2 % (306,87 ha) do 31,2 % (425,77 ha)⁴² powierzchni Strefy, tj. o 1,0 punkt procentowy.

Na koniec 2017 r. powierzchnia gruntów niezagospodarowanych co najmniej od 5 lat⁴³ wynosiła 199,74 ha, tj. 14,6 % całkowitej powierzchni Strefy (1 364,68 ha), przy czym 6 gruntów⁴⁴ stanowiło 87,6 % wszystkich niezagospodarowanych od 5 lat gruntów.

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 465, ze zm. Dalej rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej

⁴¹ Liczony jako różnica pomiędzy całkowitą powierzchnią Strefy a powierzchnią zagospodarowaną.

⁴² W dokumentach przekazanych w trakcie kontroli Spółka wskazywała dwie różne wartości gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r.: 425,77 i 422,73.

⁴³ W 16 spośród 37 podstref.

⁴⁴ W podstrefach: Bartoszyce o powierzchni 60,15 ha, Szczytno o powierzchni 10,12 ha, Elbląg o powierzchni 17,44 ha, Lidzbark Warmiński o powierzchni 14,98 ha, Olsztyn o powierzchni 60,32 ha i Orzysz o powierzchni 11,95 ha.

Powierzchnia gruntów niezagospodarowanych od momentu włączenia do Strefy do końca 2017 r. wynosiła 425,77 ha tj. 31,02% łącznej powierzchni (1 364,68 ha). Natomiast powierzchnia gruntów niezagospodarowanych, które zostały włączone do Strefy w momencie jej powstania na koniec 2017 r. wynosiła 35,26 ha, tj. 2,6 % łącznej powierzchni Strefy i 8,3 % gruntów niezagospodarowanych na koniec 2017 r.

W okresie 2015 do końca maja 2018 r., na 65 ogłoszonych przetargów, do 41 postępowań przetargowych nie złożono ofert. Nie objęto w ogóle przetargami 164,29 ha (16,2 %) gruntów niezagospodarowanych na koniec 2014 r. i 45,0 ha (22,5 %) gruntów niezagospodarowanych od 5 lat.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIS⁴⁵ brak przetargów na przedmiotowe grunty spowodowany był brakiem zainteresowania potencjalnych i wiarygodnych inwestorów. Wszystkie grunty niezagospodarowane od 5 lat, na które nie ogłaszano przetargów, były własnością gmin i ich lokalizacja na terenie Strefy nie generowała żadnych kosztów dla Spółki. Ponadto jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIS⁴⁶ pozyskanie inwestora na konkretny teren tylko w wyniku ogłoszenia przetargu nigdy nie dawało pozytywnych rezultatów. Oferta wszystkich terenów inwestycyjnych umieszczona jest na stałe na stronie internetowej W-M SSE. W odniesieniu do terenów, które nie były zagospodarowane od co najmniej 5 lat były prowadzone spotkania z przedsiębiorcami - potencjalnymi inwestorami oraz spotkania z władzami samorządów terytorialnych. Ponadto były one prezentowane podczas konferencji i targów, w których uczestniczyła Spółka. Organizowane były również indywidualne spotkania w siedzibie firm, wyrażających zainteresowanie terenami inwestycyjnymi. W przypadku gruntów włączonych do Strefy w latach 2015-2017 o powierzchni 413,47 ha proces zagospodarowywania jest aktualnie realizowany. W okresie 2015 – I półrocze 2018 zagospodarowanych zostało łącznie 90,14 ha gruntów. Dla zdecydowanej większości przedsiębiorców, których tereny prywatne zostały objęte w ww. okresie granicami Strefy łącznie wydano 16 zezwoleń. W lipcu i sierpniu 2018 r. nie prowadzono przetargów.

(Dowód: akta kontroli str. 197 – 438, 557-558 i 895 - 916)

Na koniec 2015 r. 155,18 ha gruntów niezagospodarowanych nie posiadało infrastruktury, a na koniec 2017 r. 283,95 ha⁴⁷. Wzrost wielkości tych gruntów wynikał przede wszystkim z włączenia do Strefy w 2016 r. gruntu nieposiadającego infrastruktury o powierzchni 128,76 ha, będącego własnością gminy Pomiechówek⁴⁸. Jednostki samorządu terytorialnego, których nieuzbrojone grunty włączane było po 2009 r. do Strefy zobowiązywały się do jego uzbrojenia.

Z wyjaśnień dziewięciu gmin wynika, że inwestycje dotyczące uzbrojenia terenów położonych w granicach W-M SSE zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji (gminy: Żuromin, Piecko, Pasłęk, Pomiechówek). W gminach Ciechanów, Lidzbark Warmiński i Ostróda z uwagi na zaniechanie przez inwestorów planowanych przedsięwzięć lub brak środków finansowych nie uzbrojono terenów. W przypadku zainteresowania tymi terenami ze strony potencjalnych inwestorów oraz poprawy sytuacji finansowej samego właściciela terenu możliwe będzie uzbrojenie tych gruntów.

⁴⁵ Pismo znak: 592/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r.

⁴⁶ Pismo z dnia 7 czerwca 2018 r.

⁴⁷ Grunty będące własnością W-M SSE oraz pozostałych podmiotów publicznych.

⁴⁸ Ponadto włączono grunty nie posiadające infrastruktury a będące własnością miast Lidzbark Warmiński, Pisz, Żuromin i Ciechanów oraz gmin: Ostróda i Stawiguda. Grunty tych jednostek nie przekraczały obszaru 10 ha.

Na 30 czerwca 2018 r. Spółka była właścicielem 59,40 ha gruntów niezagospodarowanych znajdujących się na terenie Strefy, z czego 4,5 ha nie było wyposażone w infrastrukturę (grunt na terenie podstrefy Pomiechówek). Spółka ogłaszała przetargi na ich zagospodarowanie a informacja o tych terenach była dostępna na stronie internetowej W- M SSE. Pozostałe grunty niezagospodarowane o powierzchni (21,30 ha) znajdowały się poza Strefą (zbiorniki wodne, drogi, obwodnice). W okresie 2015-2017 Spółka z tytułu utrzymania tych gruntów poniosła koszty w wysokości 442 300,0 zł (podatek od nieruchomości).

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIS⁴⁹ powyższe koszty Zarządzający ponosił niezależnie od tego czy grunty były objęte granicami Strefy, czy nie. Pozostawienie tych gruntów w granicach W-M SSE zwiększało szansę na pozyskanie inwestora, a tym samym sprzedaż gruntów i ich zagospodarowanie.

Niezagospodarowane tereny o łącznej powierzchni 21,30 ha położone poza granicami Strefy dotyczyły miejscowości: Piersele – 4,24 ha (naturalny zbiornik wodny – woda stojąca), Nowa Wieś Mała – 0,35 ha (droga wewnętrzna), Korpele – 0,74 ha (teren przewidziany na obwodnicę Szczytną), Olsztyn – 3,53 ha (działka), 12,19 ha (działka) i 0,26 ha (droga dojazdowa) oraz jedno piętro w budynku administracyjno-biurowym w Szczytnie obręb Nowe Gizewo. Jednostki samorządu terytorialnego nie były zainteresowane zakupem przedmiotowych terenów.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIS⁵⁰ przekazanie nieodpłatne terenów gminom wiązałoby się ze stratą dla Spółki.

(dowód: akta kontroli str. 431 – 461, 555 – 566, 892 – 905 – 916, 988 - 997)

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

Środki na inwestycje infrastrukturalne wydawano zgodnie z *Planem rozwoju W-M SSE*. Celem było zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów będących własnością Spółki. W latach 2015-2017 Zarządzający poniósł nakłady na trzy inwestycje infrastrukturalne w łącznej kwocie 553,1 tys. zł (w tym 32,3 tys. w 2016 r. i 510,8 tys. zł w 2017 r., w 2015 r. nie ponoszono nakładów). Kontrolą objęto wszystkie przedsięwzięcia. Dotyczyły one wykonania projektu zbiornika retencyjnego w Korpelach, wykonania projektu budowlanego uzbrojenie terenów przy ul. Lubelskiej w Olsztynie oraz uzbrojenia tego terenu. Kontrola celowa projektów w zakresie wyboru wykonawcy oraz rozliczenia inwestycji nie wykazała nieprawidłowości.

Spółka w latach 2015-2017 nie prowadziła żadnych innych inwestycji infrastrukturalnych, w tym inwestycji dotyczący dozbrojenia terenów nieatrakcyjnych dla przedsiębiorców.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIS⁵¹ Spółka uznała, że wcześniejsze dozbrajanie gruntów cieszących się znikomym lub żadnym zainteresowaniem przedsiębiorców jest ekonomicznie nieuzasadnione. W takich przypadkach działania na rzecz budowy infrastruktury należy podejmować w momencie pojawienia się zdecydowanego na zakup inwestora i wspólnie z nim oraz właścicielem nieruchomości ustalać zakres i terminy budowy infrastruktury oraz zakres partycypacji poszczególnych partnerów w kosztach.

⁴⁹ Pismo z dnia 6 czerwca 2018 r.

⁵⁰ Pismo znak: 592/2018 z dnia 20 czerwca 2018 r.

⁵¹ Pismo znak: 816/2018 z dnia 9 sierpnia 2018 r.

System opłat za zarządzanie SSE

*Uchwałą Zarządu Nr 40/VII/2014 r. z dnia 3 lipca 2014 r. zostały wprowadzone Zasady ponoszenia opłat za administrowanie terenami Strefy⁵². Zasady miały zastosowanie do nieruchomości położonych na terenie W-M SSE zarządzanej przez Spółkę w oparciu o *Regulamin Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* zatwierdzony w dniu 18 marca 1998 r. przez Ministra Gospodarki⁵³. Zgodnie z *Zasadami* koszty związane z administrowaniem Strefą obejmowały (punkt 1 *Zasad*):*

- a) prowadzenie ewidencji przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Strefy,
- b) prowadzenie i aktualizacja systemu informacyjnego Strefy,
- c) wykonywanie bieżącej kontroli przedsiębiorców w zakresie zgodności prowadzonej przez nich działalności gospodarczej na terenie Strefy z udzielonymi zezwoleniami,
- d) utrzymywanie infrastruktury technicznej wykonanej przez W-M SSE SA na terenie Strefy (amortyzacja, podatek od nieruchomości),
- e) wykonywanie czynności związanych z bieżącą eksploatacją elementów infrastruktury technicznej (sprzątanie, odśnieżanie, zwalczanie śliskości, prowadzenie bieżących napraw i konserwacji),
- f) promowanie przedsiębiorców Strefy w organizowanych imprezach, publikowanych materiałach promocyjnych i na stronie internetowej W-M SSE SA,
- g) pośrednictwo w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami Strefy a innymi przedsiębiorcami w kraju i za granicą,
- h) organizowanie spotkań i imprez promujących przedsiębiorców Strefy,
- i) organizowanie szkoleń i konferencji dla przedsiębiorców (m.in. z zakresu pomocy publicznej i funkcjonowania na terenie SSE),
- j) wykonywanie innych czynności związanych z administrowaniem terenami Strefy, wynikających z bieżących potrzeb.

Zgodnie z pkt. 4 *Zasad* wysokość opłat za administrowanie ustalana była przez Zarząd W-M SSE w drodze rokowań z przedsiębiorcą. Opłata uzależniono była od lokalizacji nieruchomości (podstrefa) i wielkości zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, przygotowania terenu dla potrzeb inwestora (stopień uzbrojenia), zagospodarowania terenów sąsiadujących, liczby pracowników zatrudnionych na terenie Strefy przez przedsiębiorcę, natężenia ruchu towarowego na terenie Strefy wywołanego działalnością przedsiębiorcy i rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę na terenie Strefy. Wynegocjowana stawka (w zależności od powierzchni nieruchomości) wahała się od 0,10 zł za m² na rok do 1,40 zł za m² na rok. W przypadku okresowych trudności z wniesieniem opłaty przez przedsiębiorcę, na jego umotywowany wniosek, Zarząd W-M SSE mógł podjąć decyzję o zawieszeniu pobierania opłat (punkt 7 *Zasad*). Z ponoszenia opłat zwolnieni byli przedsiębiorcy postawieni w stan upadłości bądź likwidacji i przedsiębiorcy, którzy zawiesili dzia-

⁵² Dalej: *Zasady*.

⁵³ Na podstawie art. 10 ust. 2 *ustawy o SSE*.

łałność a także właściciele nieruchomości położonych na terenie Strefy, którzy utracili status przedsiębiorcy (punkt 9 i 10 *Zasad*).

W dniu 25 marca 2015 r. Minister Gospodarki zatwierdził *Regulamin Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*⁵⁴. Określone w nim koszty związane z administrowaniem Strefą obejmowały (§ 10 *Regulaminu z 2015 r.*):

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

Zgodnie z *Regulaminem z 2015 r.* zasady partycypowania w kosztach określał Zarządzający, uwzględniając wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaj prowadzonej działalności, wielkość zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego i przedstawiał je w specyfikacji istotnych warunków przetargów lub rokowań. W *Regulaminie z 2015 r.* nie określono sytuacji, w których przedsiębiorcy można było udzielić ulgi bądź zwolnienia z opłaty.

Wystąpił jeden przypadek udzielenia przedsiębiorcy ulgi w ponoszeniu opłat. Uchwałą Zarządu nr 42/VII/2014 z 3 lipca 2014 r. zawieszono pobieranie od firmy Corab Electronic sp. z o.o. opłat z tytułu świadczenia usług zarządzania terenami Strefy do końca I kwartału 2015 roku.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Finansowo-Organizacyjnego⁵⁵ z opłat za administrowanie Strefą pokrywane są m.in. koszty bieżącego utrzymania infrastruktury Strefy oraz koszty napraw, usuwania awarii, czyszczenia, remontów, odtworzenia zniszczonych lub zużytych obiektów (np. drogi). Dodatkowo w ramach opłat za administrowanie Strefą świadczone są przez Spółkę usługi doradcze i szkoleniowe. Spółka pośredniczy w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami Strefy a innymi przedsiębiorcami w kraju i za granicą, organizuje spotkania promujące przedsiębiorców Strefy. Ponadto jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DFO w W-M SSE SA wydatki na administrowanie strefą obejmują: amortyzację dotyczącą infrastruktury, podatek od nieruchomości od tej infrastruktury, koszty utrzymania sieci dróg, odśnieżanie, sprzątanie, wycinkę pielęgnacyjną. Ponadto do kosztów odnoszona jest część wynagrodzeń, przy czym wynagrodzenie to dotyczy świadczenia usług ogółem, gdyż poza świadczeniem usług administrowania Spółka świadczy inne usługi (SIWR-y, kontrole, szkolenia, program *Partner*).

Spółka nie prowadziła kosztów w układzie pozwalającym stwierdzić, jak w latach 2015-2017 kształtowały się wydatki na działanie określone w punktach a) – j) *Zasad* i w punktach a) – e) *Regulaminu*. Przychody za administrowanie Strefą w tych latach wyniosły 5 104,7 tys. zł.

Kontrola wybranych losowo 10 spośród 79 umów na świadczenie usług zarządzania zawartych w latach 2011 – 2017 pomiędzy Spółką a przedsiębiorcami wykazała, że:

⁵⁴ Dalej: *Regulamin z 2015 r.*

⁵⁵ Pismo znak: 519/2018 z dnia 22 maja 2018 r. Departament Finansowo-Organizacyjny – Dalej: DFO.

- w pięciu umowach zawartych po dacie zatwierdzenia *Regulaminu* przez Ministra Gospodarki, tj.: po 25 marca 2015 r.⁵⁶ usługi administracyjne za świadczenie, których przedsiębiorca zobowiązywał się ponieść opłatę, określono w brzmieniu zgodnym z punktem 1 (lit. a) – j) *Zasad*,
- w jednym przypadku (SVANVID sp. z o.o.) opłata była niższa od ustalonej w *Zasadach*. Opłata roczna wyniosła 6 000,0 zł natomiast minimalna opłata ustalona według *Zasad* powinna wynieść 7 648,2 zł (o 1 648,2 zł więcej).

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DFO opłata za usługi zarządzania terenami Strefy została zaproponowana przedsiębiorcy w wysokości wyższej niż minimalna stawka wg *Zasad*. W trakcie negocjacji z Zarządem zostało ustalone, że w okresie od uzyskania przez przedsiębiorcę tytułu prawnego do nieruchomości do 31 grudnia 2018 r. stawka zostanie obniżona do wysokości 6,0 tys. zł rocznie. W zamian nastąpi wzrost stawki od 1 stycznia 2019 r. do wysokości 10,2 tys. zł. Minimalna stawka wg *Zasad* dla tej powierzchni nieruchomości wynosi 7 648,20 zł/rocznie (różnica w okresie 20 maja 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. 1 648,20 zł/rocznie). Od 1 stycznia 2019 r. wynegocjowana stawka jest większa o 2.551,80 zł/rocznie.

Wartość należności przeterminowanych na koniec 2017 r. wyniosła 107 tys. zł. W stosunku do dwóch dłużników skierowano sprawy do sądu a dwóch pozostałych dłużników spłaciło zadłużenie w 2018 r. Należności przeterminowane stanowiły na koniec 2015 roku – 2,8 % wszystkich należności z tytułu dostaw i usług brutto (w tym 0,2% z tytułu opłat za administrowanie), w 2016 r. – 0,1 % a w 2017 – 0,2 %. W latach 2015-2017 Spółka wysłała do dłużników 34 wezwania do zapłaty.

Egzekwowanie opłat za administrowanie odbywało się poprzez monitowanie telefoniczne, wysyłanie wezwań do zapłaty przez Spółkę i przez zewnętrzną Kancelarię Prawną. W uzasadnionych przypadkach sprawy kierowane były na drogę postępowania sądowego. Aktualnie toczą się 2 postępowania sądowe o zapłatę należności z tytułu opłat za administrowanie terenami Strefy.

(dowód: akta kontroli str. 480 – 513, 549 i 918-919)

Udzielanie pomocy przedsiębiorcom, prowadzącym działalność w SSE

Nieodpłatna pomoc dla przedsiębiorców działających na terenie Strefy w latach 2015-2017 dotyczyła m.in. doradztwa związanego z prowadzoną działalnością (księgowość, dotacje unijne) oraz szkoleń z zakresu pomocy publicznej i zmian w przepisach dotyczących SSE. W 2015 r. przeprowadzono jedno szkolenie, w 2016 r. cztery i w 2017 r. dwa szkolenia. Organizowano również konferencje i seminaria oraz pomagano w rozwijaniu współpracy związanej ze szkolnictwem zawodowym.

Ponadto od listopada 2016 r. do maja 2017 r. realizowano Program Wspomagania Uczniów w Wyborze Zawodu „Laboratorium”. Do Programu przystąpiło 18 firm, 15 szkół z terenu powiatu olsztyńskiego oraz 12 samorządów terytorialnych. Odbyło się 48 wizyt w przedsiębiorstwach, w których wzięło udział około 960 uczniów.

(Dowód: akta kontroli str. 198, 430, 950)

⁵⁶ Zawartych pomiędzy W-M SSE a: VIVENGE sp. z o.o. w dniu 25 czerwca 2015 r., SVANVID sp. z o.o. w dniu 10 grudnia 2015 r., TYMBARK-MWS sp. z o.o. Spółka Komandytowa w dniu 16 grudnia 2015 r., Inventive Solutions sp. z o.o. w dniu 21 grudnia 2015 r. i SKLEJKA-PISZ PAGED SA w dniu 30 czerwca 2017 r.

Wyniki ekonomiczno-finansowe

Przychody i koszty⁵⁷ w latach 2015-2017 wyniosły odpowiednio 6 463,6 tys. zł i 6 331,1 tys. zł, 7 929,1 tys. zł i 7 842,7 tys. zł oraz 9 872,8 tys. zł i 8 225,4 tys. zł. Zyski netto wynoszące w badanym okresie 132,5 tys. zł, 86,4 tys. zł i 1 647,4 tys. zł Spółka przeznaczala na zakup inwestycji długoterminowych (gruntów).

Pomimo wzrostu sprzedaży w 2016 r. koszty ogólne zarządu utrzymywały się na zbliżonym poziomie i w latach 2015–2016 wyniosły 2 236,4 tys. zł oraz 2 159,6 tys. zł. W 2017 r. zmniejszyły się do 1 665,8 tys. zł. Na promocję Spółka wydała odpowiednio 96,9 tys. zł, 21,3 tys. zł i 4,1 tys. zł. Wydatki te obejmowały w szczególności organizację konferencji promujących Strefę, wykonanie ulotek reklamowych oraz kartek okolicznościowe z logo firmy.

Kontrola celowa po jednym zamówieniu o największej wartości z lat 2015–2017 wykazała, że środki na promocję były wydawane w sposób oszczędny i efektywny. Łączna kwota skontrolowanych wydatków wyniosła 15 033,19 zł. Spółka z uwagi na małe kwoty nie dokonywała analizy kosztów i korzyści działań w zakresie wydatków na promocję, nie określała zasad wydatków na takie cele ani nie określała zakładanych efektów.

Koszty usług obcych (usługi telekomunikacyjne, geodezyjne, szkoleniowe, czynsze i pozostałe) wyniosły w badanym okresie odpowiednio 348,0 tys. zł, 282,6 tys. zł 269,9 tys. zł.

Wydatki ponoszone były według przejrzystych zasad. Przed zakupem porównywano przynajmniej 3 oferty i wybierano najtańszą. Zasada konkurencyjności była stosowana dla zamówień powyżej 50 tys. zł netto. Spółka nie ponosiła wydatków na promocję, których wartość przekraczałaby 50,0 tys. zł netto.

Wskaźnik bieżącej płynności w latach 2015-2017 wyniósł odpowiednio: 13,8, 9,9 i 45,5 co świadczy o nadpłynności finansowej. Wskaźnik kosztów administracyjnych miał tendencje malejącą i wynosił odpowiednio 136,8 %, 116,4 % i 56,0 % i wynikał ze wzrostu sprzedaży. Wynagrodzenia wszystkich pracowników Spółki w 2016 r. w stosunku do 2015 r. wzrosły o 13,6 %, a w 2017 r. w stosunku do roku 2015 r. o 3,5 %.

W 2016 r. w stosunku do 2015 r. wynagrodzenia Zarządu wzrosły o 54,3 %, a w 2017 r. w stosunku do 2015 r. o 30,0 %. Podstawowymi czynnikami wzrostu wynagrodzeń były wynagrodzenia z tytułu rozwiązania umów o pracę i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop.

Dwóm członkom Zarządu, z którymi w dniu 9 lutego 2016 r. rozwiązano umowę o pracę, wypłacono za niewykorzystany za lata 2013-2016 urlop ekwiwalent w kwocie odpowiednio 94 533,1 zł (w tym 59 223,5 zł za niewykorzystany urlop w liczbie 52 dni za lata 2013-2014) oraz 53 013,1 zł (w tym 27 334,9 zł za niewykorzystany urlop w liczbie 33 dni za lata 2013-2014).

Jak wynika z wyjaśnień członka Rady Nadzorczej W-M SSE [...] ⁵⁸⁵⁹ Rada Nadzorcza akceptowała niewykorzystywanie na bieżąco przysługujących w danym roku urlopów wypoczynkowych przez członków Zarządu, gdyż wymagały tego wykony-

⁵⁷ Przychody i koszty podatkowe.

⁵⁸ Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona 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). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

⁵⁹ Pismo z dnia 1 sierpnia 2018 r.

wane przez nich obowiązki służbowe. Prowadzonych było bowiem szereg działań wymagających obecności członków Zarządu.

Dwóm powołanym w dniu 9 lutego w 2016 r. członkom Zarządu, w związku ze zmianą z dnia 17 lipca 2017 r. umowy o pracę na umowę o świadczenie usług zarządzania⁶⁰, wypłacono ekwiwalent za niewykorzystany za lata 2015-2016 urlop, odpowiednio w kwocie 46 511,4 zł i 26 215,5 zł. Ponadto wszystkim członkom Zarządu wypłacono wynagrodzenia z tytułu rozwiązania umowy o pracę w łącznej kwocie 247 698,9 zł.

(dowód: akta kontroli str. 514 – 758, 801 – 804, 914 - 919)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Uchwalony w dniu 25 marca 2015 r. *Regulamin Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* określał odmienny (węższy) zakres usług objętych pobieraną od przedsiębiorców prowadzących działalności gospodarczą na terenie Strefy opłatą administracyjną niż przyjęte wcześniej w Spółce *Zasady ponoszenia opłat za administrowanie terenami Strefy*. Spółka nie usunęła tej niespójności, a w umowach zawieranych z przedsiębiorcami nadal stosowano zapisy wynikające z *Zasad*.

Wskazane w *Zasadach* w punktach c), g) oraz i) rodzaje kosztów, nieuwzględnione w *Regulaminie z 2015 r.*, dotyczyły wykonywania bieżącej kontroli przedsiębiorców w zakresie zgodności prowadzonej przez nich działalności gospodarczej na terenie Strefy z udzielonymi zezwoleniami, kosztów pośrednictwa w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami Strefy a innymi przedsiębiorcami w kraju i za granicą oraz kosztów organizowania szkoleń i konferencji dla przedsiębiorców.

We wszystkich pięciu skontrolowanych *umowach o świadczenie usług zarządzania terenami Strefy*, zawartymi po dniu 25 marca 2015 r., zakres usług był identyczny jak w *Zasadach*, a więc nieuwzględniający postanowień *Regulaminu z 2015 r.* dotyczących rodzajów kosztów związanych z administrowaniem Strefą (§ 10 *Regulaminu*). Izba wskazuje, że zgodnie z art. 10 ust. 1 *ustawy o SSE Zarządzający* zobowiązany jest do wykonywania zarządu Strefą (a więc również pobierania opłat za administrowanie Strefą) w sposób określony w regulaminie strefy, zatwierdzanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Wszelkie odmienne regulacje wewnętrzne powinny być zatem dostosowane do postanowień tego regulaminu.

2. Nie przestrzegano wymogu określonego w art. 168 *ustawy z dnia 28 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*⁶¹, że urlop niewykorzystany w terminie ustalonym w planie urlopów należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego⁶². Dwóch członków Zarządu w dniu rozwiązania umowy o pracę, tj. w dniu 9 lutego 2016 r., miało niewykorzystany zaległy urlop za lata 2013-2014 w łącznej liczbie 85 dni. Urlop ten zgodnie z art. 168 *Kodeksu pracy* powinien zostać wykorzystany w liczbie 33 dni do 30 września 2014 r. (zaległy urlop za 2013 r.), a w liczbie 52 dni – do 30 września 2015 r. (zaległy urlop za

⁶⁰ Na kontrakcie menadżerskim nie przysługuje urlop wypoczynkowy, odprawa emerytalno-rentowa i inne świadczenia pracownicze wynikające z *Regulaminu* Spółki.

⁶¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 917, ze zm. Dalej: *Kodeks pracy*.

⁶² Zgodnie z wyrokiem z dnia 25 stycznia 2005 r. (I 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.

2014 r.). W wyniku tej nieprawidłowości Spółka poniosła nieuzasadnione koszty wynikające z naruszenia prawa z powodu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w łącznej kwocie 86 560,4 zł. Argumenty przedstawione w wyjaśnieniach członka Rady Nadzorczej, że Rada Nadzorcza akceptowała niewykorzystywanie na bieżąco przysługujących w danym roku urlopów wypoczynkowych przez członków Zarządu, ponieważ wymagały tego wykonywane przez nich obowiązki służbowe, nie mogą w ocenie NIK stanowić usprawiedliwienia dla niestosowania obowiązujących przepisów dotyczących wykorzystywania urlopów wypoczynkowych. Izba wskazuje, że zgodnie z art. 382 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*⁶³ rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności, a więc również w kwestii przestrzegania prawa.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

1. Poziom nakładów na inwestycje infrastrukturalne w Strefie ponoszone przez Spółkę był relatywnie niski w odniesieniu do posiadanych przez Spółkę środków. Nakłady te w latach 2015-2017 wyniosły 553,1 tys. zł, natomiast stan środków pieniężnych w kasie i na rachunkach bankowych na koniec każdego roku w latach 2015-2017 wyniósł odpowiednio: 11 930,6 tys. zł, 15 656,3 tys. zł 18 010,8 tys. zł. NIK nie może się zgodzić z wyjaśnieniami Dyrektora DIS⁶⁴, że najbardziej bezpieczną formą inwestycji są lokaty terminowe, z których roczny przychód wynosi ok. 400,0 tys. zł. Zgodnie z pkt. 5 *Planu rozwoju W-M SSE* Spółka ponosi w miarę posiadanych środków, koszty budowy i modernizacji infrastruktury realizowanej wspólnie z innymi podmiotami (jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami itp.). Na 30 czerwca 2018 r. Spółka była właścicielem 59,40 ha gruntów niezagospodarowanych znajdujących się na terenie Strefy. Spośród nich 5,4 ha było nieuzbrojone.
2. Spółka obniżyła opłatę za administrowanie firmie SVANVID sp. z o.o. o 1 648,2 zł rocznie (w okresie od 20 maja 2016 r. do 31 grudnia 2018 r.), pomimo że takie działanie nie było przewidziane zarówno w *Regulaminie z 2015 r.*, jak i w *Zasadach. Regulamin z 2015 r.* w ogóle nie uwzględniał sytuacji, w których przedsiębiorca mógł skorzystać z ulgi (bądź zwolnienia) w opłacie administracyjnej. W *Zasadach* wymieniono natomiast przypadki, w których przedsiębiorca mógł zostać całkowicie zwolniony z ponoszenia opłaty. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DFO, że od 1 stycznia 2019 r. firma SANVID sp. z o.o. będzie ponosiła opłatę wyższą od stawki minimalnej o 2 551,8 zł/rocznie, Izba wskazuje, że możliwość stosowania takich rozwiązań powinna być wskazana w obowiązującym w Regulaminie.

Ocena cząstkowa

Spółka w niewystarczającym stopniu angażowała środki finansowe w inwestycji infrastrukturalne na obszarach należących do Strefy. W latach 2015-2017 sytuacja finansowa Spółki pozwalała na współfinansowanie takich inwestycji w znacznie większym stopniu niż faktycznie Spółka to robiła. Ponadto Spółka wydatkowała 86 560,4 zł w wyniku niestosowania się do wymogów przepisów *Kodeksu pracy* dotyczących udzielania urlopów wypoczynkowych członkom Zarządu Spółki.

⁶³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.

⁶⁴ Pismo znak: 614/2018 z 28 czerwca 2018 r.

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 *warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁶⁵ Spółka przeznaczala osiągnięte dochody w latach podatkowych na cele rozwoju Strefy. W latach 2015–2017 dochody podatkowe wyniosły odpowiednio 16 753,72 zł (dochód został wydatkowany na zakup nieruchomości w Nowym Modlinie gm. Pomiechówek - wartość zakupionego gruntu wraz z opłatą notarialną 3 409,4 tys. zł), 207 130,3 zł (dochód został wydatkowany na wybudowanie infrastruktury technicznej przy ul. Lubelskiej w Olsztynie w kwocie 520,9 tys. zł) i 1 687 583,6 zł⁶⁶.

Pomimo skorzystania ze zwolnienia od podatku dochodowego w 2016 r. amortyzację od powyższej infrastruktury technicznej (za 8 miesięcy – 520 947,3 zł x 0,045 x 8/12 = 15 628,4 zł) zaliczono w 2017 r. do kosztów uzyskania przychodu. Spółka w dniu 11 lipca 2018 r. dokonała korekty CIT-8 za 2017 r., w ten sposób, że koszty uzyskania przychodu pomniejszyła o kwotę 15 628,4 zł.

W roku 2017 – dochód w wysokości 1 687 583,6 zł, (a po dokonanej korekcie w wysokości 1 703 212,0 zł) został w części wydatkowany na wybudowanie infrastruktury technicznej przy ul. Lubelskiej w Olsztynie (w wysokości 328 020,8 zł), a pozostała część została wydatkowana na zakup nieruchomości w roku 2018⁶⁷ (w tym w Elblągu 30 stycznia 2018 r. za kwotę 878 618,0 zł i w Nidzicy 22 lutego 2018 r. za kwotę 496 573,3 zł).

Wydatki W-M SSE na inwestycje w nieruchomości w badanym okresie wyniosły odpowiednio 7 231 204,6 zł, 3 146 309,1 zł i 1 385 271,5 zł. Wydatki na inwestycje infrastrukturalne⁶⁸ wyniosły 520 947,3 zł.

W latach 2015–2017 przy sprzedaży gruntów wartość ich zakupu (kwota - 13 304 ,1 tys. zł) włączano do kosztów uzyskania przychodów. Nie były wydawane decyzje administracji skarbowej lub wyroki sądu administracyjnego w sprawach dotyczących zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 758 – 804, 951 - 953)

Ustalone nieprawidłowości

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

Kontrola rozliczeń deklaracji CIT-8 i CIT-8/O za 2017 r. oraz kosztów uzyskania przychodu wykazała nieprawidłowe rozliczenie kosztów uzbrojenia terenu. Pomimo skorzystania ze zwolnienia od podatku dochodowego w 2016 r. (w wysokości 207 130,3 zł) amortyzację od infrastruktury technicznej w wysokości 15 628,4 zł zaliczono w 2017 r. do kosztów uzyskania przychodu. Główna Księgowa Spółki poinformowała, że w dniu 11 lipca 2018 r. dokonano korekty CIT-8 za 2017 r. Poza tym przypadkiem Spółka w latach 2015–2017 nie zawyżyła kosztów uzyskania przychodu poprzez zaliczenie do nich wydatków, które pomniejszyły wcześniej dochód do opodatkowania w ramach zwolnienia podatkowego przewidzianego dla Zarządzającego.

⁶⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 676, ze zm. Dalej: *Rozporządzenie z 15 grudnia 2008 r.*

⁶⁶ Kwota do wydania w roku 2018, lub zostanie od niej zapłacony podatek dochodowy za rok 2018

⁶⁷ W związku z tym wydatki na zakup tych nieruchomości (sprzedanych w 2018 r.) nie będą kosztem uzyskania przychodów w 2018 r.

⁶⁸ Uzbrojenie terenów przy ul. Lubelskiej w Olsztynie i nadzór inwestorski.

W ocenie NIK ujmowanie w rozliczeniach rocznych CIT za lata 2015-2016 wartości amortyzacji było prawidłowe. Natomiast w roku 2017 błędnie ujęto w kosztach amortyzacji kwotę 15 628,42 zł.

6. Kontrola realizacji przez Spółkę warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w W-M SSE

Opis stanu faktycznego

Kontrola realizacji przez przedsiębiorców warunków określonych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy została powierzona Spółce *Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*⁶⁹. Uchwałą Zarządu Nr 39/VII/2011 z 7 września 2011 r. ustalony został *Regulamin wykonywania kontroli warunków zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie W-M SSE*. 15 lutego 2016 r. Zarząd wprowadził zmiany do obowiązującego *Regulaminu*. W latach 2015–2017 Spółka przeprowadziła odpowiednio 36, 32 i 35 kontroli w zakresie realizacji warunków zezwolenia, w tym odpowiednio: 24, 22 i 25 kontroli dotyczyło spełniania warunku zatrudnienia, 4, 3 i 3 warunku poniesienia odpowiedniej wielkości nakładów inwestycyjnych a 8, 7 i 7 obu tych warunków łącznie.

Szczegółowe badanie po jednej kontroli z każdego kwartału w latach 2015-2017 (ogółem 12) wykazało, że w trzech przypadkach przedsiębiorcy nie wywiązali się z warunków określonych w zezwoleniu.. Przedsiębiorcy wystąpili do Ministra Gospodarki o zmianę zezwolenia w punkcie dotyczącym wysokości zatrudnienia (27 pracowników a było 24 pracowników oraz 2 549,08 etatu a było 2 420,07 etatu) i terminu zakończenia inwestycji (z 31 grudnia 2016 r. na 31 grudnia 2017 r.) i uzyskali pozytywną decyzję w sprawie zmiany zezwolenia.

Monitoring i ocenę wywiązywania się przedsiębiorców z warunków określonych w zezwoleniu Spółka prowadziła zgodnie z ustalonymi procedurami. Opracowywane były plany kontroli. Ilość kontroli w danym roku wynikała bezpośrednio z warunków zawartych w poszczególnych zezwoleniach. Występowały sytuacje, że w ciągu roku jeden przedsiębiorca był kontrolowany więcej niż jeden raz. Wynikało to z treści warunków zapisanych w zezwoleniu oraz faktu, że niektórzy przedsiębiorcy posiadają więcej niż jedno zezwolenie.

Każdego roku wykonywane było 100% zaplanowanych kontroli. Wszystkie warunki określone w zezwoleniu kontrolowane były w możliwie najkrótszym terminie, po upływie terminu danego warunku. Warunek poniesienia nakładów inwestycyjnych był kontrolowany po upływie terminu określonego w zezwoleniu, analogicznie kontrolowany był warunek zakończenia inwestycji. Warunek dotyczący zatrudnienia kontrolowany był pierwszy raz po upływie terminu osiągnięcia określonego w zezwoleniu poziomu zatrudnienia. Warunek dotyczący utrzymywania zatrudnienia na określonym poziomie kontrolowany był raz do roku aż do upływu terminu obowiązywania tego warunku. Po skontrolowaniu wszystkich warunków określonych w zezwoleniu i spełnieniu ich wszystkich kolejnych kontroli danego zezwolenia nie przeprowadzano..

Wstępnie kontrolę rozpoczynano od stwierdzenia czy na terenie Strefy rzeczywiście powstał nowy obiekt. Następnie kontrolowano zestawienie faktur wraz z zapisami

⁶⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 112, poz. 933.

w ewidencji środków trwałych i środków trwałych w budowie. W razie wątpliwości oraz faktur o wysokiej wartości sprawdzano faktury wraz z potwierdzeniem zapłaty. Inwestor wskazywał kontrolerom Spółki przedmiot danego wydatku (maszyna, pojazd, budynek lub jego element, dokumentację projektową itd.). Wydatki kwalifikowane weryfikowano zawsze w oparciu o metodę kasową. Warunek zakończenia inwestycji był kontrolowany na podstawie przedstawienia przez przedsiębiorcę pisemnego oświadczenia o zakończeniu danej inwestycji w danym dniu.

Kontrola przedsiębiorcy trwała zwykle od jednego do kilku lub kilkunastu dni, w zależności od tego jakie dokumenty musiał sporządzić kontrolowany na potrzeby danej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 564 – 566, 831 - 891)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w obszarze kontroli przez Spółkę realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w W-M SSE nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁷⁰, wnosi o:

1. Uwzględnianie w planach rzeczowo-finansowych działań obejmujących wszystkie określone w *Planie rozwoju Strefy* cele, w tym w szczególności:
 - podjęcie przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę terenów należących do Strefy w celu podniesienia ich atrakcyjności,
 - pełne zagospodarowanie na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy, zgodnie z celami jej ustanowienia.
2. Doprowadzenie do zgodności *Zasad ponoszenia opłat za administrowanie terenami Strefy z Regulaminem Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* z dnia 25 marca 2015 r.

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

⁷⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

nia 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 16 października 2018 r.

Zdzisław Kaszuba
Główny specjalista kp

(-)

.....

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

(-)

.....

podpis