



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.011.01.2018

P/18/016

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/016 – „Działalność specjalnych stref ekonomicznych”

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

1. Marta Florczykiewicz-Cymara, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/156/2018 z dnia 9 maja 2018 r., upoważnienie do kontroli nr LKA/226/2018 z dnia 13 lipca 2018 r.
2. Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/162/2018 z dnia 14 maja 2018 r. oraz upoważnienie do kontroli LKA/288/2018 z dnia 17 września 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 1-4, tom III 311-314)

Jednostka  
kontrolowana

Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A., ul. Wojewódzka 42, 40-026 Katowice<sup>1</sup>

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Janusz Michałek, Prezes Zarządu<sup>2</sup>

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-18)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą<sup>4</sup> Spółka realizowała działania na rzecz rozwoju działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy w Katowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej<sup>5</sup>, które były zgodne z *Planem rozwoju KSSE*<sup>6</sup>.

Grunty włączane do KSSE spełniały m.in. kryteria wskazane w Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych przyjętej przez Radę Ministrów 27 stycznia 2009 r.<sup>7</sup>.

Spółka była organizatorem lub uczestnikiem klastrów ale nie świadczyła wyspecjalizowanych usług na rzecz podmiotów - uczestników klastrów. Spółka ponadto nie opracowała planu działań w tym zakresie oraz nie założyła oczekiwanych efektów.

<sup>1</sup> Zwana dalej *Spółką* lub *Zarządzającym*.

<sup>2</sup> Od 30 czerwca 2017 r., poprzednio Prezesem Zarządu był Piotr Wojacek (od 11 kwietnia 2002 r. wg najwcześniejszego ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym).

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

<sup>4</sup> Kontrolą objęto lata 2015-2017.

<sup>5</sup> Zwana dalej *KSSE*.

<sup>6</sup> Plan został ustalony na podstawie Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. Nr 158, poz. 1243), zwany dalej „Planem rozwoju Strefy” lub *Planem rozwoju KSSE*.

<sup>7</sup> Zwaną dalej *Koncepcją rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* lub *Koncepcją*.

Zarządzający podejmował zadania w sposób zapewniający realizację najważniejszych celów działalności specjalnych stref ekonomicznych<sup>8</sup> określonych w *Planie rozwoju strefy*, tj. pobudzanie działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez tworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, zwiększanie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym oraz pozyskiwanie nowych lokalizacji celem uzyskania efektu zrównoważonego wpływu na regiony. Brak zobiektywizowanych, mierzalnych wskaźników utrudniał jednak dokonywanie oceny stopnia realizacji poszczególnych celów i skuteczności działań Zarządzającego. W okresie objętym kontrolą nie zrealizowano celu polegającego na osiągnięciu na koniec 2016 r. stanu pełnego zagospodarowania obszaru SSE, pomimo że termin ten określono w *Planie rozwoju SSE*.

Przy wyborze podmiotów w procedurze udzielania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej Spółka stosowała przepisy ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>9</sup> oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej<sup>10</sup>. Zarządzający zachował konkurencyjny tryb, każdorazowo zamieścił ogłoszenie o przetargu/rokowaniach w miejscach wskazanych w ww. przepisach.

W latach 2015-2017 sytuacja finansowa Spółki pozwalała na współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych oraz zakupy nowych gruntów w strefie. Udział niezagospodarowanych gruntów zmniejszył się o 5,7 punktów procentowych<sup>11</sup>, a pomijając rozszerzenie strefy, które miało miejsce w 2016 r., udział ten zmniejszyłby się o 13 pp. Spółka nie przeprowadziła audytu gruntów niezagospodarowanych, pomimo iż wymóg taki wynikał z pkt. 2.3. *Koncepcji*. W wyniku powyższego Spółka nie dysponowała kompletną listą gruntów niezagospodarowanych.

Spółka nie informowała wszystkich inwestorów o możliwości otrzymania ulgi w zakresie ustalania opłaty za administrowanie, co zdaniem NIK wskazuje na nierówne traktowanie przedsiębiorców. Zarządzający każdorazowo zawierał umowy o administrowanie w szerszym zakresie niż wynikało z obowiązującego Regulaminu Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej<sup>12</sup>.

Spółka przeprowadzając kontrole weryfikowała wywiązywanie się przedsiębiorców z zobowiązań wynikających z konkretnego zezwolenia. W sytuacji, gdy przedsiębiorcy prowadzili jednocześnie działalność na podstawie więcej niż jednego ważnego zezwolenia, czynności kontrolne nie obejmowały jednak rozliczenia inwestorów ze wszystkich zobowiązań. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie (tj. od 39,1% do 62,2%) zrealizowała przyjęte przez siebie założenia dotyczące liczby przeprowadzanych u przedsiębiorców kontroli wywiązywania się z warunków udzielonych zezwoleń.

W ocenie NIK ujmowanie w rozliczeniach rocznych CIT za lata 2015-2017 wartości gruntów sprzedanych w tym okresie jako kosztów uzyskania przychodu było nieprawidłowe, gdyż zakup tych gruntów był finansowany z dochodu zwolnionego z opodatkowania (przeznaczonego na rozwój strefy).

---

<sup>8</sup> Zwanych dalej SSE.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1010, ze zm., zwana dalej *ustawą o SSE*.

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 254, poz. 2540, ze zm., zwane dalej *rozporządzeniem ws. przetargów*.

<sup>11</sup> Zwane dalej pp.

<sup>12</sup> Przyjętego 14 stycznia 1998 r., zwanego dalej *Regulaminem KSSE*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Podstawowe dane charakteryzujące działalność KSSE według stanu na koniec 2014 r. i 2017 r.:

- na koniec 2014 r. powierzchnia gruntów KSSE wynosiła 2.347,3 ha, a na koniec 2017 r. 2.614,4 ha, tj. wzrosła o 267,1 ha, tj., o 11,4 %,
- grunty KSSE położone były na terenie województw: śląskiego<sup>13</sup>, małopolskiego i opolskiego<sup>14</sup>,
- na koniec 2014 r. powierzchnię 1.422,5 ha (60,6%) stanowiły grunty zagospodarowane, a 924,8 ha (39,4%) grunty niezagospodarowane, na koniec 2017 r. powierzchnię 1.734,3 ha (66,3%) stanowiły grunty zagospodarowane, a 880,1 ha (33,7%) grunty niezagospodarowane,
- w latach 2014-2017 wydano 114 zezwoleń<sup>15</sup>. Liczba ważnych zezwoleń na koniec 2014 r. wynosiła 302, w 2015 r. 330, w 2016 r. 279, a w 2017 r. 330,
- nakłady inwestycyjne (narastająco) poniesione przez przedsiębiorców na koniec 2014 r. wyniosły 21.207.626 tys. zł<sup>16</sup>, a na koniec 2017 r. 31.538.298 tys. zł<sup>17</sup>,
- liczba miejsc pracy ogółem na koniec 2014 r. wyniosła 56.908<sup>18</sup>, w tym 40.523 nowych<sup>19</sup> oraz 3.794 utworzonych w 2014 r., na koniec 2017 r. w KSSE było 69.686<sup>20</sup> miejsc pracy, w tym 36.676<sup>21</sup> nowych i 6.106 utworzonych w 2017 r.,
- nakłady Zarządzającego na budowę infrastruktury wyniosły w 2014 r. 4.354,6 tys. zł, w 2015 r. 1.613,7 tys. zł, w 2016 r. 3.874,1 tys. zł, a w 2017 r. 6.097,6 tys. zł<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. tom I str. 240, 251-259 tom II str. 235, 426-427, tom III str. 315-334)

---

<sup>13</sup> Podstrefa gliwicka, jastrzębsko-żorska, tyska i sosnowiecka.

<sup>14</sup> Podstrefa gliwicka.

<sup>15</sup> W 2014 r. wydano 58 zezwoleń, w 2015 r. wydano 31 zezwoleń, w 2016 r. wydano 27 zezwoleń, a w 2017 r. wydano 56 zezwoleń.

<sup>16</sup> W „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wg stanu na 31 grudnia 2014 r.” przedstawionej przez Radę Ministrów na podstawie art. 26 ustawy o SSE Sejmowi i upublicznionej podano kwotę 21.097,1 tys. zł. Wartość ta została przekazana przez Zarządzającego, lecz w późniejszym czasie podlegała korektom ze strony inwestorów. Na potrzeby niniejszej kontroli przyjęto dane skorygowane.

<sup>17</sup> W „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wg stanu na 31 grudnia 2017 r.” podano kwotę 16.605,1 tys. zł dotyczącą wyłącznie inwestorów posiadających ważne zezwolenia, w pozostałej części nakłady ponieśli przedsiębiorcy działający w KSSE z wygaszonymi zezwoleniami.

<sup>18</sup> W „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wg stanu na 31 grudnia 2014 r.” podano liczbę 54.498, która w późniejszym czasie podlegała korektom ze strony inwestorów.

<sup>19</sup> Tj., utworzone przez przedsiębiorców w wyniku realizacji nowych inwestycji po dniu uzyskania zezwolenia.

<sup>20</sup> Z przyczyn jak wyżej, w „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wg stanu na 31 grudnia 2017 r.” podano liczbę 64.481.

<sup>21</sup> Rozbieżności z liczbą wykazaną w „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych wg stanu na 31 grudnia 2017 r.”- 34.018 wynikały z późniejszych korekt danych przekazywanych przez inwestorów.

<sup>22</sup> W „Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych” za lata 2014, 2015, 2016 i 2017 wykazano kwoty nakładów Zarządzającego na koniec roku, które wynosiły, odpowiednio: 6,2 mln zł, 4,6 mln zł, 3,8 mln zł, 4,3 mln zł. Dane wskazane w „Informacjach” dotyczą kwot faktycznie zapłaconych (również zaliczkowo), natomiast w toku kontroli NIK uzyskano dane po aktualizacji rozliczeń.

## 1. Realizacja celów działalności SSE określonych w dokumentach rządowych

1.1 W okresie objętym kontrolą Spółka sporządziła dwa wnioski o rozszerzenie KSSE (pierwszy z czerwca 2015 r., drugi z sierpnia 2017 r.), z których jeden został rozpatrzony 16 grudnia 2016 r.<sup>23</sup>. Wnioskiem tym objęto 16 obszarów, w tym:

- z jednego obszaru wyłączono działki o powierzchni 3,5 ha<sup>24</sup> oraz jednocześnie przyłączono do niego działki o powierzchni 16,9 ha,
- 15 obszarów o łącznej powierzchni 269,7 ha włączono do KSSE (w tym ww. 16,9 ha) oraz dokonano jednej korekty (zwiększenia) o 0,8 ha<sup>25</sup>.

Właścicielami 241,8 ha włączanych gruntów były podmioty publiczne (jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa), natomiast 27,9 ha należało do podmiotów prywatnych.

Z inicjatywy Spółki wnioskiem objęto wszystkie grunty publiczne, w przypadku gruntów prywatnych – inicjatywa należała do inwestorów będących właścicielami.

W wyniku badania próby dziesięciu działek włączonych do KSSE, w tym pięciu największych działek należących do właścicieli publicznych o łącznej powierzchni 135,2 ha (tj. 55,9%) oraz pięciu (tj. 100,0%) działek należących do właścicieli prywatnych o łącznej powierzchni 27,9 ha ustalono, że:

- 1) Przy opracowaniu wniosku o zmianę granic, uwzględniono atrakcyjność włączanych gruntów. Nie dokonano natomiast oceny zgodności wniosku z wojewódzką strategią rozwoju. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, jednym z elementów procedury zmiany granic jest konieczność uzyskania pozytywnej opinii zarządu województwa, opinia ta jest wydawana po przekazaniu przez Spółkę podstawowych informacji na temat gruntów planowanych do objęcia strefą. Zdaniem składającego wyjaśnienia, ocena lokalizacji (objętych wnioskiem o rozszerzenie SSE) pod kątem treści strategii wojewódzkich powinna być dokonywana przez samorząd wojewódzki;
- 2) Włączone do KSSE grunty nie były zlokalizowane w regionach o najniższym PKB na jednego mieszkańca, a tym samym o maksymalnej intensywności pomocy publicznej (50%<sup>26</sup>) w rozumieniu § 4 ust. 1 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<sup>27</sup>. Objęte badaniem grunty publiczne położone były w województwach śląskim i opolskim, a poziom intensywności pomocy publicznej dla terenów zlokalizowanych w województwie śląskim w przypadku średnich przedsiębiorstw wynosił 35%, a w województwie opolskim 45%. Dla inwestycji planowanych na czterech badanych gruntach prywatnych dla średnich przedsiębiorstw przyjęto maksymalny poziom intensywności pomocy publicznej – 25%;
- 3) Wszystkie włączane do KSSE grunty położone były w województwach uwzględnionych w *Planie rozwoju KSSE*;
- 4) Grunty publiczne spełniały warunki określone w punkcie 2.1 *Koncepcji* (m.in. posiadały uregulowany stan prawny, możliwe było na ich terenie prowadzenie

---

<sup>23</sup> Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. poz. 2236.).

<sup>24</sup> Grunty wyłączane z KSSE stanowiły własność prywatną przedsiębiorcy, który nie zamierzał ubiegać się o zezwolenie.

<sup>25</sup> Korekta powierzchni zwiększała teren KSSE w gminie Olesno w wyniku nowych pomiarów geodezyjnych przy podziałach działek, lecz nie powodowała zmiany opisu granic.

<sup>26</sup> Liczone jako stosunek ekwiwalentu dotacji brutto do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 465, ze zm., zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie pomocy publicznej*.

działalności przemysłowej i usługowej, posiadały odpowiednią infrastrukturę, były dobrze skomunikowane);

5) Objęte wnioskiem cztery działki należące do właścicieli prywatnych, o łącznej powierzchni 27,4 ha, zgodnie z pkt. 2.2. *Koncepcji*, spełniały warunki wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną<sup>28</sup>, a w szczególności: jedną działkę włączono wg kryterium nowoczesnych usług (przetwarzania danych, informatyki), jedną z uwagi na stopę bezrobocia (położoną w granicach miasta Bytom, stopa bezrobocia na koniec II kw. 2016 r. wynosiła 16,9%, tj. 194,3% średniej krajowej), dwie działki włączono z uwagi na innowacyjność planowanej inwestycji (do każdego z planowanych przedsięwzięć przedłożono opinie o innowacyjności sporządzone przez dwie jednostki naukowe<sup>29</sup>). Ponadto ustalono, że:

- w odniesieniu do czterech przedsięwzięć inwestycyjnych planowanych na gruntach prywatnych, łączne deklarowane nakłady inwestycyjne dla czterech działek wyniosły 104,1 mln zł (najmniejszy 5,6 mln zł, największy 50,0 mln zł), zwiększenie zatrudnienia ogółem o 330 osób (w przedziale 35-150 osób) oraz utrzymanie zatrudnienia na poziomie 786 osób,
- do KSSE włączono także jedną działkę prywatną o powierzchni 0,4 ha zgodnie z kryterium niezbędności terenu, tj. spełniającą wymogi określone w § 7 ww. rozporządzenia.

Na gruntach publicznych, włączonych do KSSE po 1 stycznia 2009 r., w badanym okresie wydano 24 zezwolenia, z tego: 12 wg kryterium sektorów priorytetowych, sześć wg kryteriów innowacyjności, cztery wg kryterium wspierania rozwoju klastrów, dwa wg kryterium stopy bezrobocia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 16-30, 76-151)

1.2. Spółka realizowała zadania w zakresie polityki klastrowej uczestnicząc w realizacji następujących klastrów<sup>30</sup>:

1) „Silesia Automotive & Advanced Manufacturing”, którego była organizatorem. Klaster zrzeszał w 2014 r. 30, a w 2018 r.<sup>31</sup> 101 podmiotów z branży motoryzacyjnej; branża motoryzacyjna wskazana została jako specjalizacja branżowa województwa śląskiego<sup>32</sup>. Zgodnie z regulaminem, misją klastra było zapewnienie przestrzeni dla rozwoju kluczowych kompetencji na styku potencjału gospodarczego, edukacyjnego i naukowego regionu. Zarządzanie klastrem powierzono KSSE. W związku pełnieniem roli lidera i koordynatora w klastrze sporządzono roczne podsumowania jego działalności za 2015 r., 2016 r. i 2017 r., w których wyszczególniono zrealizowane przez uczestników w poszczególnych latach działania. W 2015 r. zrealizowano w obszarze rynku pracy i HR 35 działań, głównie związanych z analizą rynku pracy w sektorze motoryzacyjnym, wymianą

<sup>28</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1473.

<sup>29</sup> W rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87).

<sup>30</sup> Na potrzeby niniejszej kontroli posłużono się definicją klastrów wypracowaną przez Komisję Europejską i przytoczoną na str. 22. „Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, przyjętej uchwałą nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M. P. poz. 73). Zgodnie z tą definicją „klaster to sposób organizacji systemu produkcyjnego, powodowany przez geograficzną koncentrację podmiotów gospodarczych i innych organizacji wyspecjalizowanych w tych samych obszarach działalności, rozwijających wzajemne relacje rynkowe i pozarynkowe, przyczyniających się wspólnie do rozwoju innowacji i konkurencyjności uczestników klastra i ich obszaru działania”.

<sup>31</sup> Stan na dzień 30 czerwca 2018 r.

<sup>32</sup> M.in. w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+” przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/38/2/2013 z dnia 1 lipca 2013 r.

doświadczeń służb HR w przedsiębiorstwach branży motoryzacyjnej, udziałem w targach pracy na uczelniach wyższych. Dodatkowo w ramach projektu dotyczącego inteligentnego kształcenia dualnego (IKD) wykonano 48 działań – głównie spotkań (w urzędach jednostek samorządu terytorialnego, szkołach) dotyczących kształcenia zawodowego, staży, poszukiwania partnerów. Ponadto, przeprowadzono tzw. spotkania brokerskie z udziałem przedstawicieli 20 firm. W obszarze dotyczącym innowacji i kooperacji wykonano 20 działań, głównie spotkań tematycznych z udziałem zainteresowanych firm, m.in. dotyczących nowoczesnych technologii oferowanych przez uczestniczące firmy, wymiany dobrych praktyk.

W 2016 r. w obszarze innowacji i kooperacji wykonano 24 działania, głównie były to spotkania tematyczne z udziałem zainteresowanych firm, jednostek naukowych, które m.in. dotyczyły obróbki metali, optymalizacji produkcji i energooszczędności w motoryzacji, współpracy z narzędziowniami. W obszarze rynku pracy i HR wykazano 34 działania: głównie były to spotkania, konferencje, a także opracowania związane z analizą rynku pracy w sektorze motoryzacyjnym, wymianą wiedzy i dobrych praktyk w działalności służb HR. Na koniec 2016 roku klastery liczyły 57 przedsiębiorstw (trzy mikro, osiem małych, 11 średnich, 35 dużych), osiem jednostek naukowych oraz trzy instytucje otoczenia biznesu.

W 2017 r. zrealizowano w obszarze rynku pracy i HR 27 działań, głównie były to badania i opracowania dot. wybranych zagadnień rynku pracy m.in. aktualnej sytuacji na rynku pracy, oczekiwań płacowych, najczęściej poszukiwanych specjalistów, rotacji na stanowiskach specjalistycznych. W obszarze dotyczącym innowacji i kooperacji wykonano 13 działań, głównie spotkań w grupach tematycznych z udziałem zainteresowanych firm, m.in. dotyczyły one automatyzacji produkcji, logistyki, metod obliczania stopnia wykorzystania parku maszynowego. Na koniec 2017 r. w klastrze uczestniczyły 74 firmy oraz dziewięć jednostek naukowych;

(dowód: akta kontroli tom I str. 152-239, 321-327)

2) Klaster Chemii Specjalistycznej CHEM-STER, którego była uczestnikiem od 15 kwietnia 2014 r. Klaster skupiał<sup>33</sup> 24 podmioty tj. przedsiębiorców z branży chemicznej, instytucje badawcze, szkołę wyższą, szkoły zawodowe; branża chemiczna wskazana została jako specjalizacja branżowa województwa opolskiego<sup>34</sup>. Spółka nie dysponowała dokumentacją dotyczącą zakresu i skali działalności klastra w poszczególnych latach, co wskazuje, że udział ten miał charakter jedynie formalny;

(dowód: akta kontroli tom I str. 328-345)

3) Klaster Energii „Żywiecka Energia Przyszłości”, którego była uczestnikiem od jego utworzenia - 9 lutego 2017 roku. Klaster skupiał 35<sup>35</sup> uczestników m.in. jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorców, stowarzyszenia. Spółka nie dysponowała dokumentacją dotyczącą zakresu i skali działalności, co wskazuje, że udział ten miał charakter jedynie formalny.

(dowód: akta kontroli tom I str. 435-442)

W okresie objętym kontrolą Spółka nie określiła w dokumentach wewnętrznych celów zaangażowania w poszczególnych klastrach, nie opracowała planów działania

---

<sup>33</sup> Na dzień 30 czerwca 2018 r., natomiast w 2015 r. klaster liczył 21 uczestników.

<sup>34</sup> M.in. w Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r. przyjętej uchwałą nr XXV/325/2012 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 28 grudnia 2012 r.

<sup>35</sup> Na 30 czerwca 2018 r., w 2017 r. - 23, w 2016 r. - 18, w 2015 r. - 21.

w tym zakresie, ani nie przyjęła zakładanych efektów, nie dokonywała więc pisemnych ocen lub analiz stopnia realizacji swoich oczekiwań wobec udziału w klastrach. Jak wyjaśnił Prezes (...) *Zadaniem klastra jest inicjowanie działań współpracy pomiędzy członkami klastra, tworzenie platformy wymiany danych i kontaktów, pokazywanie trendów i umożliwianie prezentacji ofert uczestnikom klastra.*(...) Prezes wskazał również, że w ocenie Zarządu angażowanie się w projekty klastrowe wpisuje się w misję i cele powołania KSSE – w zależności od możliwości finansowych czy oczekiwania (...) partnerów, zaangażowanie KSSE kształtuje się na różnym poziomie. W chwili obecnej największe zaangażowanie występuje w przypadku klastra Silesia Automotive, ponieważ ten klastr tworzymy od samego początku. W innych inicjatywach występujemy jako instytucja otoczenia biznesu, wspierając naszych partnerów.

Spółka w ramach uczestnictwa w klastrach nie świadczyła usług na rzecz podmiotów klastra w zakresie analiz, doradztwa, szkoleń, foresightu, transferu technologii, komercjalizacji wiedzy, ochrony praw własności intelektualnej, promocji, ekspansji na rynki zagraniczne, udostępniania infrastruktury laboratoryjnej, pozyskiwania finansowania itp., tym samym nie ponosiła kosztów takiej działalności. Możliwość świadczenia ww. usług przez Spółkę wskazana została w „Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. - Programie Wykonawczym do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki”.

Głównym zwymiarowanym potwierdzeniem zaangażowania klastrowego Spółki były podsumowania roczne obejmujące tematy spotkań, badań i analiz przeprowadzanych w ramach klastra „Silesia Automotive”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 17, 312-320, 435-442)

W latach 2015-2017 Spółka poniosła koszty dotyczące funkcjonowania Platformy „Silesia Automotive” w wysokości 970 tys. zł<sup>36</sup> oraz koszty w zakresie testowania modelu „Inteligentnego Kształcenia Dualnego K2” – 825,5 tys. zł<sup>37</sup>. Ponadto w 2015 r. Spółka udzieliła darowizny na realizację programu w ramach sieci kształcenia dualnego K2 w wysokości 200 tys. zł.

Minister właściwy ds. gospodarki nie powierzał Spółce zadań w zakresie polityki klastrowej.

(dowód: akta kontroli tom III str. 64, 141, 207)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, działania Spółki w zakresie rozszerzania KSSE i włączania do niej gruntów były prawidłowe oraz zgodne z *Koncepcją rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*. Z trzech klastrów, w których Spółka była zaangażowana, w jednym pełniła rolę jego lidera. W pozostałych dwóch uczestnictwo Spółki miało charakter formalny.

## 2. Realizacja celów działalności Spółki określonych w Planie rozwoju KSSE

2.1. W rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej<sup>38</sup>, ustanowiono następujące cele działalności KSSE:

<sup>36</sup> W 2015 r. – 382,5 tys. zł, w 2016 r. – 328,3 tys. zł oraz w 2017 r. 259,2 tys. zł.

<sup>37</sup> W 2015 r. 439,2 tys. zł, w 2016 r. – 296,9 tys. zł oraz w 2017 r. 89,4 tys. zł

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 158 poz. 1243.



- 1) pobudzanie działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez tworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych;
- 2) zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym;
- 3) tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego;
- 4) dywersyfikacja działalności gospodarczej skierowana na wzrost udziału sektora nowoczesnych usług, biotechnologii, produkcji narzędzi medycznych i innych sektorów stosujących rozwiązania innowacyjne;
- 5) pozyskiwanie nowych lokalizacji KSSE celem uzyskania efektu zrównoważonego wpływu strefy na regiony będące w zakresie jej właściwości;
- 6) wspieranie procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów poprzemysłowych;
- 7) współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionów;
- 8) rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionach;
- 9) wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych;
- 10) aktywizacja rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników.

W Planie rozwoju KSSE wskazano 20 działań służących osiągnięciu celów ustanowienia KSSE m.in. takich jak:

- uczestnictwo w procesach tworzenia strategii rozwoju regionu, programów restrukturyzacyjnych, planów zagospodarowania przestrzennego i innych przedsięwzięciach sprzyjających aktywizacji gospodarczej regionu,
- współpraca z władzami województw, miast, gmin i przedsiębiorstwami w celu tworzenia przyjaznego środowiska dla inwestorów (rozwój mieszkalnictwa, hotelarstwa, bazy turystyczno-wypoczynkowej, komunikacyjnej itp.),
- współpraca z centrami obsługi inwestorów oraz Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA),
- współpraca z placówkami dyplomatycznymi i przedsiębiorcami za granicą w zakresie promowania strefy w celu pozyskiwania nowych inwestorów,
- wyznaczanie, na bazie zdobytego doświadczenia i wiedzy, kierunków i trendów rozwoju określonych branż na obszarach nie objętych strefą,
- stworzenie systemu informacji, w oparciu o centra obsługi inwestora, o firmach wykonawczych, realizujących różne elementy inwestycji,
- integracja środowiska gospodarczego w regionie.

Działania wskazanych w *Planie rozwoju KSSE* nie przypisano do konkretnych celów. Zgodnie z punktem 4 *Planu rozwoju strefy* obowiązkiem Zarządzającego w zakresie działań zmierzających do osiągnięcia celów ustanowienia strefy była *ciągła realizacja następujących działań*:

- zbywanie na rzecz przedsiębiorców prawa własności nieruchomości oraz prawa wieczystego użytkowania gruntów zarządzającego, położonych na terenie strefy, jeżeli jest to zgodne z celami ustanowienia strefy oraz z polityką rozwoju strefy,
- nabywanie nieruchomości na własność oraz prawa użytkowania wieczystego, w przypadkach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o SSE,
- tworzenie warunków racjonalnego gospodarowania urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej.

Zarządzający nie określił własnych wskaźników badania/monitoringu osiągnięcia poszczególnych celów ustanowienia KSSE. W wyniku analizy danych uzyskanych w toku kontroli w KSSE stwierdzono, że:

Ad. 1) W zakresie pobudzania działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez tworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, stopień realizacji celu można zanalizować poprzez liczbę podmiotów, które rozpoczęły działalność w regionach, w których działa KSSE, jednakże, jak wyjaśnił Prezes Zarządu, Spółka nie posiada takich danych i nigdy ich nie gromadziła, gdyż zagadnienie dotyczy regionu, więc również terenów nieobjętych granicami KSSE;

Ad. 2) W zakresie zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym w latach 2014-2017<sup>39</sup> wydano 87 zezwoleń (podmiotom już posiadającym zezwolenia) z uwagi na innowacyjność projektów potwierdzoną opiniami o innowacyjności. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, Spółka nie dysponowała metodologią kwalifikowania inwestycji jako innowacyjnych i danymi o liczbie takich inwestycji na koniec 2009 r., oceny w tym zakresie zależą m.in. od wielkości przedsiębiorcy oraz punktu widzenia konkretnego przedsiębiorcy lub rozwiązań stosowanych na rynku;

Ad. 3) Odnośnie tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego Spółka analizując oferty i zakres projektów inwestycyjnych objętych zezwoleniami ustaliła, że jeden przedsiębiorca ujął w swojej działalności (wg PKWiU) obszar B+R, co wskazuje na zamiar rozwinięcia działalności badawczo-rozwojowej. Zarządzający nie pozyskiwał jednak danych o faktycznej działalności B+R – jej skali i zakresie w ramach KSSE. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, chociaż można przyjąć, że niektórzy inwestorzy planują rozwinięcie działów B+R w ramach swoich projektów, Zarządzający nie posiada danych, czy takie jednostki zostały utworzone i w jakim zakresie, szczególnie, że działalność B+R nie jest główną działalnością firm, lecz stanowi raczej działalność pomocniczą. Spółka nie prowadziła w latach 2015-2017 działań w dziedzinie badań i rozwoju technicznego.

Ad. 4) W zakresie celu dywersyfikacji działalności gospodarczej skierowanej na wzrost udziału sektora nowoczesnych usług, biotechnologii, produkcji narzędzi medycznych i innych sektorów stosujących rozwiązania innowacyjne miernik w postaci liczby nowych branż, specjalizacji, nowych produktów również nie mógł zostać zastosowany z uwagi na brak danych. W wymienionej w pkt 2 grupie inwestorów, którzy uzyskali 87 zezwoleń na innowacyjne projekty w latach 2015-2017 znajdował się m.in. jeden inwestor z branży lotniczej, pięciu inwestorów z branży tworzyw sztucznych, jeden z branży elektronicznej i dwóch z branży informatycznej. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, Spółka nie dokonywała pomiaru stopnia realizacji ww. celu – w ramach działalności marketingowej, promocji strefy, starała się pozyskiwać inwestorów z szerokiego spektrum branż uznając, że najistotniejszym z punktu widzenia misji i celów jest inwestor, jakość i zakres inwestycji, zgodność z zasadami udzielania pomocy publicznej;

Ad. 5) Realizacja celu związanego z pozyskiwaniem nowych lokalizacji, celem uzyskania efektu zrównoważonego wpływu strefy na regiony, polegała na gromadzeniu w ramach działalności operacyjnej Zarządzającego, danych o nowych terenach, które mogły być brane pod uwagę w procesie rozszerzania obszaru KSSE oraz podejmowania działań z własnej inicjatywy lub z inicjatywy samorządów w celu włączenia ich do KSSE. W 2014 r. włączono do strefy tereny o powierzchni 342,5 ha, natomiast w latach 2015-2017 włączono do strefy grunty o powierzchni

---

<sup>39</sup> W 2014 r. 32 zezwolenia, w 2015 r. 12, w 2016 r. 14, w 2017 r. 29.

269,7 ha. W 2009 nie włączono do strefy żadnych gruntów. W okresie objętym kontrolą nie utworzono nowych podstref;

Ad. 6) W związku z celem dotyczącym wspierania procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów przemysłowych, Prezes Zarządu wyjaśnił, że praktycznie nie jest możliwe objęcie granicami KSSE nieruchomości zdegradowanych poddawanych rewitalizacji. Spółka kieruje się wytycznymi, aby tereny publiczne proponowane do włączenia w granice SSE posiadały nie tylko uregulowany stan prawny, ale przede wszystkim wyposażone były w niezbędną infrastrukturę techniczną (lub zobowiązanie do jej utworzenia), zatem w pierwszej kolejności samorząd powinien przeprowadzić proces rewitalizacji, ponieść określone wydatki na uzbrojenie lub starać się o pozyskanie takich środków na zapewnienie infrastruktury, a następnie starać się o włączenie do SSE<sup>40</sup>. Wg wyjaśnień Prezesa w okresie objętym kontrolą Spółka nie uczestniczyła w procesach rewitalizacji, lecz koncentrowała się na procesach polepszania infrastruktury strefowej. Zdaniem Prezesa *w okresie badanym KSSE nie uczestniczyła w procesach rewitalizacji (w rozumieniu odpowiedniej ustawy), ponieważ (...) takie tereny nie były obejmowane granicami KSSE, a (...) zadania w okresie badanym skupiały się na terenach obejmowanych KSSE*. Prezes wskazał ponadto, że *nowe przepisy ustawy z dnia 10 maja 2018 r., które odchodzą od zasady terytorialnego wskazywania obszaru interwencji w postaci pomocy publicznej, dają na pewno większe możliwości do włączenia się KSSE w procesy aktywizacji - należy jednak mieć na uwadze, że będą to działania prowadzone sukcesywnie, również biorąc pod uwagę sytuację finansową i decyzje właścicieli*;

Ad. 7) Na współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionów Spółka wydatkowała w 2014 r. kwotę 4.354,6 tys. zł, w 2015 r. kwotę 1.613,7 tys. zł, w 2016 r. kwotę 3.874,2 tys. zł, a w 2017 r. kwotę 6.097,6 tys. zł. W 2009 r. wydatki na współfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych wyniosły 1.440,9 tys. zł;

Ad. 8) Dla zobrazowania rozwoju współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej, mającej na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionach, przedstawiono dane za lata 2014-2017 o przedsięwzięciach promocyjnych (tj. spotkaniach, wizytach, udziale w misjach gospodarczych, konferencjach, itp.) podjętych z jednostkami samorządu terytorialnego, zrzeszeniami (izbami) przedsiębiorców: podstrefa jastrzębsko-żorska zrealizowała 27 przedsięwzięć, gliwicka 24;

Ad. 9) W zakresie wspierania rozwoju parków technologicznych Spółka była współnikiem w Parku Technologicznym Technopark Gliwice sp. z o.o., utworzonym wspólnie z Gminą Gliwice oraz Politechniką Śląską, jednakże z uwagi na niski poziom udziału w kapitale zakładowym wpływ na bieżące funkcjonowanie ww. spółki nie był znaczący.

Ad 10) W zakresie aktywizacji rynku pracy, wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników Spółka gromadziła dane dotyczące wielkości zatrudnienia w strefie, nie gromadziła jednak danych dotyczących poziomu ich wykształcenia. Liczba zatrudnionych wzrosła wg stanu na koniec 2017<sup>41</sup> r. o 22,5% w porównaniu do stanu na koniec 2014 r.

---

<sup>40</sup> Przykład takich działań miał miejsce w 2014 r., kiedy to do KSSE włączono grunty przemysłowe uprzednio zrekultywowane przez Gminę Bytom.

<sup>41</sup> Na koniec 2014 r. zatrudnienie wynosiło 56 908 pracowników, a wg stanu na koniec 2017 r. 69 686 pracowników.

Odnosząc się do kwestii braku mierników realizacji ww. celów działalności, Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że na Spółce nie ciążył obowiązek przyjęcia mierników osiągnięcia celów ustanowienia KSSE, ani gromadzenia szczegółowych danych w takim zakresie. Na przestrzeni ponad 20 lat funkcjonowania KSSE, za główny miernik działań Spółki zmierzających do osiągnięcia zakładanych celów uznawano liczbę utworzonych miejsc pracy, poziom pozyskanych inwestycji oraz ewentualnie zaangażowanie w projekty infrastrukturalne, strukturę branżową inwestycji czy stopień zagospodarowania KSSE. Prezes Zarządu wskazał m.in. na efekty dla regionu, które wygenerowane zostały przez pozyskanych przedsiębiorców strefowych, w tym 14.101 mln zł inwestycji, 59.964 miejsc pracy, najwyższe wskaźniki nakładów inwestycyjnych na ha – 14,98 mln zł i miejsc pracy na ha – 64.

Odnosząc się do zakresu realizacji działań Prezes Zarządu wyjaśnił, że Plan rozwoju KSSE jest dokumentem ogólnie wyznaczającym m.in. cele, do jakich dąży Zarządzający i jego misję w zakresie rozwoju KSSE. Zarząd Spółki realizuje każdy z elementów, a działania są podejmowane często w ramach roboczych, bieżących kontaktów przedstawicieli Spółki, z tego też powodu nie zawsze jest możliwość udokumentowania działań Zarządzającego.

Odnosząc się do wybranych działań Prezes Zarządu wyjaśnił co następuje:

- Zarządzający współpracuje z jednostkami samorządu terytorialnego<sup>42</sup> w ramach bieżących kontaktów, konsultując m.in. plany jst w zakresie tworzenia strategii aktywizacji zawodowej, koncepcji przygotowania i finansowania budowy infrastruktury czy planów zagospodarowania przestrzennego,
- w ramach działań promocyjnych możliwa była współpraca z przedstawicielstwami dyplomatycznymi poprzez udział w konferencjach, prezentowanie oferty inwestycyjnej w KSSE,
- w ramach oferowania lokalizacji inwestycyjnych Spółka na bieżąco współpracowała z PAIZ przedstawiając na jej zapytania oferty kierowane do zainteresowanych przedsiębiorców,
- Zarządzający prowadził dla swoich inwestorów bank kooperantów, którego założeniem było zgromadzenie w jednym miejscu informacji o potencjalnych poddostawcach dla firm działających w KSSE,
- w ramach integracji środowiska gospodarczego w regionie Spółka organizowała cykliczne spotkania inwestorów w ramach podstref, uczestniczyła w wydarzeniach branżowych, współpracowała z izbami gospodarczymi, wspierała rozwój klastrów.

Odpowiadając na pytanie kontrolera [dot. m.in. zwymiarowania i przedstawienia konkretnych danych o współpracy z jst i przedsiębiorcami w zakresie tworzenia przyjaznego środowiska dla inwestorów, współpracy z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (Polską Agencją Inwestycji i Handlu SA), współpracy w ramach środowiska gospodarczego oraz systemu informacji o firmach wykonawczych, wskazania z jakimi podmiotami i w jakich procesach tworzenia strategii rozwoju regionów, programów restrukturyzacyjnych Spółka uczestniczyła], Prezes Zarządu wyjaśnił: *Jak wskazaliśmy, nie dokonujemy zwymiarowania współpracy zarówno z jst czy instytucjami otoczenia biznesu. Podejmowane przez nas działania, wpisujące się w ogólny zakres misji i celów powołania KSSE, prowadzone są w sposób ciągły. To, że działania te przynoszą określone efekty jest w naszej ocenie poparte ogólnymi wskaźnikami osiąganymi przez cały okres funkcjonowania (liczba inwestorów, nowych miejsc pracy czy nakładów inwestycyjnych). W naszej ocenie wymiarowanie takich działań, także ich*

---

<sup>42</sup> Zwanymi dalej jst.

zaplanowanie (dla potrzeb ewentualnego porównania wykonywania zadań) nie jest możliwe, a nawet celowe. A tym bardziej dokonanie takiej oceny w kontekście oczekiwanych efektów.

(dowód: akta kontroli str. tom I, str.17-18,28-29, 242-249, 312-313, 316, 427, tom III str. 61, 64, 138, 141, 205, 208, 325-326)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Analiza danych przedstawionych przez Spółkę wskazuje, że realizowano działania odpowiadające celom wskazanym w Planie rozwoju KSSE (z wyjątkiem celu polegającego na wspieraniu procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych ze szczególnym uwzględnieniem terenów poprzemysłowych). Przedstawione dane - zdaniem NIK – nie stanowią jednak adekwatnych mierników stopnia osiągnięcia celów ustanowienia KSSE.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo upływu, określonego w *Planie rozwoju KSSE* (pkt 6.2) na lata 2009-2016 okresu realizacji I etapu, obejmującego m.in. osiągnięcie jednego z głównych celów tego etapu, tj. pełnego zagospodarowania strefy, stopień zagospodarowania KSSE na koniec 2016 r. wynosił 68,03 %<sup>43</sup>. Spośród gruntów włączonych do KSSE na 31 grudnia 2009 r. (łącznie 1.544,2 ha), na koniec 2016 r. niezagospodarowanych było 347,6 ha, tj., 22,5%.

Odnośnie niezrealizowania do końca 2016 r. celu I etapu rozwoju KSSE, tj. osiągnięcia pełnego zagospodarowania SSE, Prezes Zarządu wyjaśnił, że: *Ustalenie w planie rozwoju, że planowane jest osiągnięcie pełnego zagospodarowania strefy do końca 2016 r. wynikało z przyjętych w tamtym okresie założeń. Szczególnie, że KSSE miała funkcjonować do końca 2020 r. Wszystkie nasze działania nakierowane są w pierwszej kolejności na pozyskiwanie inwestorów, tworzenie warunków do ich pozyskiwania, ale ostatecznie nie mamy wpływu na końcowy efekt, bo to inwestor decyduje o wyborze lokalizacji. Dużą rolę w tym procesie odgrywają czynniki zewnętrzne – np. sytuacja na rynkach światowych, koniunktura gospodarcza, ale również silna międzynarodowa konkurencja na rynku pozyskiwania inwestycji zagranicznych.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 241, 312-313, 316-320, 1377-1421, tom III str. 379)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Spółka w latach 2015-2017 podejmowała działania służące realizacji najważniejszych celów ustanowienia KSSE, tj. pobudzeniu działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez tworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, zwiększeniu liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym oraz pozyskiwaniu nowych lokalizacji celem uzyskania efektu zrównoważonego wpływu na regiony. Zarządzający nie prowadził działań w zakresie wspierania procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów poprzemysłowych, gdyż wnioskami o włączenie nowych terenów obejmowano działki nadające się pod inwestycje, a więc niewymagające rewitalizacji, a działalności nakierowanej na rewitalizację obszarów zdegradowanych, leżących poza KSSE nie prowadzono. Działalność Spółki w zakresie aktywizacji rynku pracy polegała na przyciąganiu inwestorów oferujących nowe miejsca pracy, nie

<sup>43</sup> Wskaźnik ten wyliczono bez uwzględnienia gruntów o powierzchni 267 ha włączonych do KSSE rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej.

podejmowano natomiast samodzielnie bądź z innymi podmiotami działań skierowanych na wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników.

Zdaniem NIK, brak zobiektywizowanych, mierzalnych mierników utrudniał dokonywanie oceny stopnia realizacji poszczególnych celów i skuteczności działań Zarządzającego. W okresie objętym kontrolą nie zrealizowano celu polegającego na osiągnięciu na koniec 2016 r. stanu pełnego zagospodarowania obszaru SSE, co było niezgodne z *Planem rozwoju KSSE*.

### **3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w KSSE oraz inne formy wsparcia przedsiębiorców**

Opis stanu faktycznego

W Spółce obowiązywał *Regulamin prac Komisji Przetargowej lub Komisji Rokowań*<sup>44</sup>, którego przepisy były zgodne z rozporządzeniem ws. przetargów. Co do zasady żądano od inwestorów przedstawienia listu intencyjnego przed przygotowaniem oferty przetargowej, jednak, jak wyjaśnił Kierownik Działu Organizacyjno-Prawnego *dokument ten ma charakter niewiążący, a informacje w nim przedstawione służą Zarządowi do oceny czy taka potencjalna inwestycja może ubiegać się o wsparcie w formie pomocy publicznej. Procedura wydania zezwolenia (w formie przetargu lub rokowań) ma charakter otwartego, publicznego zaproszenia do składania ofert i przystąpienie do takiej procedury przedsiębiorcy bez złożonego uprzednio listu intencyjnego jest oczywiście dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów.*

(akta kontroli: tom II str. 7-17, 110-111)

W okresie objętym kontrolą wydano zezwolenia<sup>45</sup> 98 przedsiębiorcom, którzy zadeklarowali poniesienie nakładów inwestycyjnych na terenie KSSE o wartości 6,2 mld zł oraz zatrudnienie 4,5 tys. pracowników. Z ww. liczby 24 przedsiębiorców uzyskało zezwolenie na działalność w strefie na gruntach włączonych<sup>46</sup> do strefy po 1 stycznia 2009 r. Wszyscy ww. przedsiębiorcy spełniali kryteria wskazane w pkt. 2.1 *Koncepcji*<sup>47</sup>, tj. kryterium innowacyjności (8 przedsiębiorców), kryterium sektorów priorytetowych (12), kryterium wspierania rozwoju klastrów (4) oraz kryterium stopy bezrobocia (2).

Z grupy 98 przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenia na działalność w strefie w latach 2015-2017 większość (54,1%) działała w sektorach priorytetowych (tj. w przemyśle motoryzacyjnym (40,8%), przemyśle maszynowym (10,2%), chemii małotonażowej (4,1%), elektronicznym (3,1%) oraz badań i rozwoju (2%). Pozostała część przedsiębiorców działała w sektorach: metalowym (18,4%), tworzyw sztucznych (9,2%), budowlanym (6,1%), logistycznym (4,1%) oraz AGD.

(akta kontroli: tom I str. 77, tom II str. 127, tom III str. 237-250)

---

<sup>44</sup> Przyjęty uchwałą Zarządu nr 462/2009 z dnia 21 grudnia 2009 r., zwany dalej „Regulaminem”.

<sup>45</sup> Łącznie wydano 114 zezwoleń.

<sup>46</sup> Jako grunty publiczne.

<sup>47</sup> Zgodnie z *Koncepcją* wydawane zezwolenia na działalność na terenie strefy mogły dotyczyć inwestycji spełniającej co najmniej jedno z następujących kryteriów: a) kryterium innowacyjności, b) kryterium sektorów priorytetowych, c) kryterium wspierania rozwoju klastrów, parków przemysłowych i technologicznych, d) kryterium stopnia uprzemysłowienia; e) kryterium stopy bezrobocia.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 78 postępowań przetargowych o wydanie zezwolenia na działalność na terenie strefy i sprzedaż gruntów o łącznej powierzchni 271,9 ha<sup>48</sup>, z których 57,1% należało do jednostek samorządu terytorialnego (44 postępowania<sup>49</sup>), 37,4% należało do Spółki (24 postępowania<sup>50</sup>), 3,9% należało do Skarbu Państwa (osiem postępowania) oraz 1,6% należało do innych podmiotów<sup>51</sup> (dwa postępowania). W wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych wyłoniono 67 inwestorów, którzy nabyli grunty o łącznej powierzchni 233,5 ha za 176,7 mln zł.

W ww. okresie przeprowadzono również 55 rokowań na udzielenie zezwolenia na działalność w KSSE.

(akta kontroli: tom II str. 7-17,113-120)

W wyniku badania próby<sup>52</sup> 10 przetargów oraz 10 rokowań<sup>53</sup> stwierdzono, że zostały one przeprowadzone zgodnie z wymogami rozporządzenia ws. przetargów oraz zgodnie z Regulaminem. Analiza próby wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- ogłoszenie o przetargu lub rokowaniach zostało opublikowane zgodnie z wymaganiami określonymi w § 4 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów 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 ws. przetargów,
- oferty zostały złożone w terminie określonym w zaproszeniu i zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. przetargów,
- oferty zweryfikowano pod kątem spełniania warunków określonych w ustawie o SSE i rozporządzeniu w sprawie pomocy publicznej,
- zweryfikowano spełnienie przez inwestycję objętą ofertą co najmniej jednego z kryterium określonego w pkt. 2.1 *Koncepcji* (w przypadku gruntów włączonych do strefy po 2009 r.),
- objętą ofertą zamierzenia co do przedsięwzięć gospodarczych, które miały zostać podjęte na terenie SSE Zarządzający ocenił na podstawie kryteriów określonych w § 11 rozporządzenia ws. przetargów,
- ofertę (w przypadku przetargów) oceniono pod kątem wysokości oferowanej ceny z tytułu nabycia praw do nieruchomości lub innych składników majątkowych będących przedmiotem przetargu,
- wyłonienie oferenta zostało potwierdzone odpowiednią uchwałą Zarządzającego oraz Zarządzający przekazał informacje o wynikach przetargu/rokowań zgodnie z wymogami,

---

<sup>48</sup> Kwota zawiera wszystkie grunty objęte przetargami, w tym grunty o powierzchni 25,1 ha, które były kilkakrotnie oddawane do przetargu z powodu braku oferty na przetargi wcześniejsze.

<sup>49</sup> W tym: (1) trzy postępowania, które dotyczyły tego samego gruntu o powierzchni 11,5 ha, w wyniku dwóch postępowań nie wyłoniono inwestora ze względu na brak ofert. (2) dwa postępowania, które dotyczyły gruntu o powierzchni 0,5 ha, w wyniku jednego postępowania nie wyłoniono inwestora ze względu na brak ofert.

<sup>50</sup> W tym: (1) dwa postępowania dotyczyły tego samego gruntu o powierzchni 0,5 ha, w wyniku pierwszego postępowania nie wyłoniono nabywcy ze względu na brak ofert. (2) dwa postępowania dotyczyły tego samego gruntu o powierzchni 1,1 ha, w wyniku pierwszego postępowania nie wyłoniono nabywcy ze względu na brak ofert.

<sup>51</sup> Tj. Kędzierzyńsko-Kozielskiego Parku Przemysłowego Sp. o.o. oraz podmiotu prywatnego.

<sup>52</sup> Próbę wybrano w sposób celowy spośród przetargów o największej wartości wyceny nieruchomości.

<sup>53</sup> Wybranych w sposób losowy.

- zezwolenie<sup>54</sup> uzyskane przez przedsiębiorców wyłonionych w ramach przeprowadzonych przetargów i rokowań zawierało wszystkie elementy określone w art. 16 ust. 2 ustawy o SSE.

(akta kontroli: tom III str. 251-270)

Zarządzający w latach 2015-2017 nie świadczył nieodpłatnej pomocy na rzecz przedsiębiorców.

(akta kontroli: tom II str.21, 31-33, 110-114)

#### Ocena cząstkowa

Spółka przy wyborze podmiotów w procedurze udzielania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie stosowała przepisy ustawy o SSE, rozporządzenia ws. przetargów oraz *Koncepcji*<sup>55</sup>. Działania Spółki w tym zakresie były zgodne z *Planem rozwoju strefy*. Spółka zachowała konkurencyjny tryb wymagany w ww. przepisach, każdorazowo zamieszczając ogłoszenie o przetargu/rokowaniach w odpowiednich miejscach.

#### 4. Gospodarowanie mieniem

Opis stanu  
faktycznego

Udział gruntów niezagospodarowanych<sup>56</sup> w latach 2014-2017 (wg stanu na koniec roku) zmniejszył się z 39,4% (924,8 ha) do 33,7% (880,1ha) powierzchni strefy, tj. o 5,7 pp.<sup>57</sup>

Spółka nie posiadała listy gruntów niezagospodarowanych, których łączna powierzchnia stanowiłaby równowartość ww. kwot, pomimo że wartości te zostały uprzednio przekazane do Ministerstwa Rozwoju<sup>58</sup> i wskazane w *Informacji o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*<sup>59</sup> m.in. na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz na dzień 31 grudnia 2017 r. Do kontroli przedstawiono listy gruntów niezagospodarowanych, których łączna powierzchnia była o 27,2<sup>60</sup> ha (na dzień 31 grudnia 2014 r.) oraz o 0,9 ha (31 grudnia 2017 r.) niższa niż dane wskazane w *Informacji* i wynosiła 897,6 ha na dzień 31 grudnia 2014 r. oraz 879,2 ha na dzień 31 grudnia 2017 r. Powyższy stan wynikał pośrednio z nieprzeprowadzenia przez Spółkę audytu wszystkich gruntów (ani do końca pierwszego kwartału 2009 r. ani w okresie późniejszym), pomimo że wymóg taki ustalono w *Koncepcji*. Powyższe opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

W odniesieniu do przyczyn ww. różnic, Prezes Zarządu wyjaśnił, że *aby system ewidencjonowania (gruntów) był skuteczny musiałby on być dynamicznie połączony z zasobem geodezyjnym oraz rejestrem gruntów i budynków w jst, w obecnym systemie jest to niemożliwe z powodu dużej ilości Gmin, które wchodzą w skład KSSE. Brak również odpowiednich przepisów systemowych, zezwalających na dzielenie się danymi geodezyjnymi z sse, szczególnie jeśli chodzi o dane dotyczące podziałów geodezyjnych i wznawiania granic. (...) Tereny przeznaczone pod infrastrukturę częściowo były traktowane jako niezagospodarowane, które mogą być jednak przeznaczone w przyszłości pod inwestycje oraz jako tereny*

<sup>54</sup> Dotyczy przypadków, dla których do czasu kontroli wydano zezwolenie.

<sup>55</sup> W przypadku zezwoleń udzielanych na działalność w strefie na gruntach, które zostały do niej włączone po 1 stycznia 2009.

<sup>56</sup> Liczony jako różnica między powierzchnią strefy a powierzchnią zagospodarowaną.

<sup>57</sup> Wg danych otrzymanych od Spółki w 2016 r. włączono do strefy 202,3 ha gruntów niezagospodarowanych, z czego zagospodarowano w 2017 r. 12,7 ha. W przypadku wykluczenia gruntów włączonych do strefy w 2016 r. stopień zagospodarowania wyniósłby 26,4%.

<sup>58</sup> Wcześniej Ministerstwo Gospodarki.

<sup>59</sup> Wydawanej w związku z art. 26 ustawy o SSE, zwanej dalej *Informacją*.

<sup>60</sup> Wraz z korektami powierzchni wskazanymi przez podstrefę jastrzębsko-żorską na kwotę 13,3 ha. Jak wskazano w wykazie korekty dotyczyły „różnych działek” i związane były m.in. z różnicami geodezyjnymi.



zagospodarowane, na których powstanie infrastruktura. Uważaliśmy, że dopóki infrastruktura techniczna nie została wybudowana w całości, lub też nawet jeśli została wybudowana, a nieruchomości na których leżała, mogły być przeznaczone dla inwestora, traktowaliśmy je jako nieruchomości niezagospodarowane (np. drogi wewnętrzne, działki przeznaczone pod stacje energetyczne lub gazowe) W całym okresie w wyniku prac geodezyjnych (podziały, scalenia, wznowienia granic) na nieruchomościach następowało zjawisko zmiany powierzchni wynikające z przybytków i ubytków geodezyjnych. Takie zjawisko następuje w momencie, kiedy przez bardzo długi okres czasu dana nieruchomość nie podlegała podziałom lub scaleniom, co zmuszałoby do wykonania wznowienia granic. Często wydzielenie małej procentowo działki w stosunku do przedmiotu podziału nie obliuguje przepisami geodetę do wznowienia granic. Z upływem lat, geodezyjne urządzenia pomiarowe uzyskują coraz większą dokładność w stosunku do technologii pomiaru z przeszłości. Ponadto, często występują przypadki, iż właściciel nieruchomości dokonuje działań geodezyjnych na nieruchomości nie informując o tym fakcie KSSE S.A. ponieważ nie ma takiego obowiązku (...).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 19, 27, 56-91, 108)

Postępowania przetargowe przeprowadzone w latach 2015-2017 objęły 28,5% (263,4 ha) gruntów niezagospodarowanych<sup>61</sup> na dzień 31 grudnia 2014 r. W wyniku przeprowadzonych przetargów wyłoniono inwestorów dla 24,5% (226,7 ha) gruntów, natomiast przetargi dotyczące 36,6 ha (4%) gruntów okazały się nieskuteczne, gdyż nie złożono żadnej oferty. Procedurą przetargową nie objęto 71,5% gruntów niezagospodarowanych na dzień 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 56-91, 120, 108)

Odnosnie przyczyn nieobjęcia przetargami wszystkich gruntów niezagospodarowanych Prezes Zarządu wskazał, że Spółka realizuje na bieżąco proces promowania lokalizacji strefowych i możliwości realizacji na ich terenie inwestycji w oparciu o zezwolenie. Samo ogłoszenie jest już końcowym etapem procedury pozyskiwania inwestora. Ogłoszenie, jak wynika z treści zapytania, przetargów na wszystkie niezagospodarowane nieruchomości w strefie w naszej ocenie nie byłoby celowe, ale także kosztowne (ogłoszenia w prasie lokalnej i ogólnopolskiej), a dodatkowo nie praktykowaliśmy tego w poprzednich latach. Z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania zasobami, do wszczęcia procedury przetargu dochodzi najczęściej w przypadku gdy prowadzone są rozmowy z konkretnym, potencjalnym inwestorem, którego projekt jest na tyle skonkretyzowany, że możemy poprosić np. Gminę o wszczęcie procedury sprzedaży nieruchomości. Należy bowiem pamiętać, że nie każdy element procedury przetargu jest uzależniony od KSSE, na wcześniejszym etapie nieruchomość jest wyceniana przez właściciela (Gminę, KOWR), publikowane są wywieszenia, a dopiero później można ogłosić przetarg.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 408, 418)

Prezes wyjaśnił ponadto, że w jego ocenie proces wydawania zezwoleń i sprzedaży gruntów w przetargach jest optymalny. Celem prowadzonych postępowań jest nie tylko sprzedaż nieruchomości (jak w licytacji), ale wyłonienie nabywcy, który na nieruchomości prowadzi działalność gospodarczą, poniesie wydatki inwestycyjne oraz zatrudni pracowników. Z uwagi na taką specyfikę przetargu pojawienie się oferty tylko jednego przedsiębiorcy nie jest czymś wyjątkowym i jest

---

<sup>61</sup> W odniesieniu do kwoty ujętej w *Informacji* tj. 924,8 ha, która stanowi różnicę między powierzchnią strefy, a powierzchnią gruntów zagospodarowanych.

dopuszczalne z punktu widzenia przepisów prawa. Prezes dodał również, że w związku z powyższym nie zgłaszano propozycji w zakresie zmiany przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 21, 33)

Na dzień 31 grudnia 2017 r. powierzchnia gruntów niezagospodarowanych od co najmniej 5 lat wynosiła 582,2 ha, co stanowiło 66,2% powierzchni wszystkich niezagospodarowanych gruntów<sup>62</sup>.

W latach 2015-2017 Zarządzający podejmował działania w zakresie zagospodarowania tych gruntów, które polegały m.in. na szukaniu inwestorów poprzez kanały marketingowe, współfinansowaniu rozwoju infrastruktury technicznej i drogowej, działania promocyjne, ofertowanie oraz organizację przetargów. Przetargami objęto 9,0% gruntów niezagospodarowanych od co najmniej 5 lat. Grunty niezagospodarowane były również przedstawiane na stronie internetowej Zarządzającego, m.in. ze wskazaniem powierzchni gruntu, lokalizacji, opisu infrastruktury oraz warunków zabudowy.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 powierzchnia gruntów niezagospodarowanych od początku powstania strefy wyniosła 18,5 ha (2,1%).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 56-59, 56-91, 108)

W wyniku podjętych działań w 2017 r. zagospodarowano 6,3% gruntów włączonych do strefy w 2016 r.

Prezes Zarządu wskazał, że *proces zagospodarowania danej lokalizacji jest procesem ciągłym i jego ostateczny wynik zależy przede wszystkim od czynników zewnętrznych i zainteresowania inwestorów. Prezes dodał, iż należy założyć, (...) że proces pełnej aktywizacji danej lokalizacji trwa często kilka lat. Z tego też punktu widzenia pełne zagospodarowanie przedmiotowych nieruchomości (włączonych w granice KSSE w 2016 r.) nie było możliwe.*

Grunty nieposiadające infrastruktury stanowiły na koniec 2015 r. 17,8% powierzchni gruntów niezagospodarowanych, w następnych latach udział ten spadł do 13,4% na koniec 2016 r. oraz 12,6% na koniec 2017 r. Spośród gruntów włączonych do strefy po 2009 r. wszystkie posiadały infrastrukturę lub przyrzeczenie uzbrojenia.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 61, 408, 418, 108, 379-424)

Zarządzający nie składał w latach 2015-2017 wniosków do ministra właściwego ds. gospodarki o wyłączenie ze strefy gruntów niezagospodarowanych, nieatrakcyjnych dla inwestorów. Prezes Zarządu wyjaśnił, iż (...) *z doświadczenia można powiedzieć, że posiadaliśmy grunty, objęte granicami KSSE, które dopiero po kilku latach znalazły swojego inwestora - jeżeli są to grunty KSSE lub grunty jst, to ich obejmowanie granicami strefy nie generuje innych niż wynikające z przepisów prawa kosztów. One i tak, niezależnie od objęcia ich statusem KSSE, muszą być ponoszone. Obejmując dany teren granicami KSSE, szczególnie w sytuacji kiedy jst ponosiła koszty uzbrojenia, przyjmujemy zobowiązanie do pozyskania inwestora - czasem trwa to kilka lat (z różnych powodów), ponosimy koszty promocji i w takim wypadku usunięcie takiej lokalizacji z granic KSSE byłoby nieracjonalne.*

Na koniec 2015 r. Spółka posiadała 154,6<sup>63</sup> ha gruntów niezagospodarowanych (co stanowiło 18,2% wszystkich niezagospodarowanych gruntów w strefie) i poniosła z tego tytułu koszty w wysokości 245,2 tys. zł. W 2016 r. powierzchnia

---

<sup>62</sup> W odniesieniu do kwoty ujętej w *Informacji* tj. 924,8 ha.

<sup>63</sup> Grunty należące do Spółki KSSE S.A.

gruntów wyniosła 130,9 ha, a koszty 274,3 tys. zł. Na koniec 2017 r. powierzchnia tych gruntów zmniejszyła się do 125,8,0 ha (14,3% niezagospodarowanych gruntów), a koszty w 2017 r. wyniosły 189,7 tys. zł. Właścicielami pozostałych niezagospodarowanych gruntów były m.in. jednostki samorządu terytorialnego (od 48,0% w 2015 r. do 42,8% w 2017 r.), Skarb Państwa (od 23,1% w 2015 r. do 32,7% w 2017 r.) oraz osoby prywatne (od 5% w 2015 r. do 4,8% w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 20, 28-30, 379-424)

W latach 2015-2017 nie zakończono żadnej inwestycji na gruntach, o które została rozszerzona strefa w tym okresie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 237)

W latach 2015-2017 Zarządzający poniósł nakłady inwestycyjne<sup>64</sup> w wysokości 22.291,5 tys. zł. Dodatkowo w ww. okresie Zarządzający nabył grunty o wartości 58.865,4 tys. zł oraz partycypował (w łącznej kwocie 9.995,4 tys. zł) w kosztach ponoszonych na infrastrukturę na terenie strefy. Partycypacja w kosztach dotyczyła inwestycji na gruntach, których właścicielem nie był Zarządzający.

Kontrolą objęto jedno przedsięwzięcie<sup>65</sup> polegające na budowie drogi wraz z powiązaną infrastrukturą, w którym partycypował Zarządzający na podstawie zawartego z właścicielem gruntu (jednostką samorządu terytorialnego) porozumienia<sup>66</sup>. Łączne koszty, które poniósł Zarządzający z tytułu realizacji ww. przedsięwzięcia wyniosły 1.380,9 tys. zł. Po zakończeniu inwestycji dokonano jej rozliczenia, które zaakceptował Zarządzający. Przedsięwzięcie było zgodne z *Planem rozwoju strefy* oraz zostało przeprowadzone w terminach przewidzianych w umowie (porozumieniu).

(dowód: akta kontroli tom II str. 235, 300-367)

Łączne przychody z tytułu opłaty za administrowanie wzrosły w 2017 r. w porównaniu do 2015 r. z 15.814,2 tys. zł do 16.944,3 tys. zł (tj. o 7,0%), a liczba podmiotów, od których pobierano tę opłatę wzrosła z 244 do 273<sup>67</sup>.

Zarządzający każdorazowo zawierał z inwestorami umowy o administrowanie. Na podstawie próby 10 umów<sup>68</sup> stwierdzono, że w każdym przypadku treść umowy zawierała identyczne obowiązki Zarządzającego, które polegały na:

- monitorowaniu zgodności działalności inwestora z treścią wydanego na jego rzecz zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w KSSE,
- doradztwie, wydawaniu ekspertyz oraz udzielaniu Inwestorowi konsultacji i informacji ekonomicznych i prawnych dotyczących Strefy, zasad jej funkcjonowania oraz prowadzenia na jej terenie działalności gospodarczej,
- prowadzeniu lobbingu gospodarczego oraz podejmowaniu czynności związanych ze zmianą ustawodawstwa i przepisów wykonawczych dotyczących KSSE, które korzystnie wpłyną na sytuację prawną Inwestora i prowadzoną przez niego na terenie strefy działalność gospodarczą,
- reklamie i promocji KSSE, w tym public relations, z uwzględnieniem korzystnego wpływu podejmowanych działań marketingowych na sytuację inwestora,

---

<sup>64</sup> Nakłady finansowe lub rzeczowe, których celem jest stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja) istniejących obiektów majątku trwałego, a także nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>65</sup> Wybrane w sposób celowy z przedsięwzięć o największej wartości.

<sup>66</sup> Porozumienie z dnia 24 kwietnia 2015 r.

<sup>67</sup> W 2016 r. przychody z tytułu opłaty za administrowanie wyniosły 16 236,2 tys. zł i dotyczyły 253 podmiotów.

<sup>68</sup> Wybranych w sposób losowy.

- dokonywaniu innych czynności wynikających z potrzeb ogólnej obsługi administracyjnej nieruchomości gruntowych sąsiadujących z nieruchomością Inwestora oraz innych nieruchomości i infrastruktury, wspólnej dla wszystkich inwestorów prowadzących działalność gospodarczą na terenie Strefy.

Ww. obowiązki Zarządzającego obejmowały szerszy zakres niż wskazany w *Regulaminie KSSE*, co zostało opisane w sekcji: *Ustalone nieprawidłowości*.

Zasady ustalania opłaty za administrowanie określone zostały w uchwale Zarządu nr 64/2011 z dnia 15 lutego 2011 r. Zgodnie z ww. zasadami wysokość opłaty zależała m.in. od powierzchni działki i wartości dokonywanej na niej inwestycji. Na podstawie badania próby 10 umów<sup>69</sup> stwierdzono, że w siedmiu przypadkach opłaty naliczane były zgodnie z wymogami wskazanymi w ww. uchwale. W trzech przypadkach obniżono wartość opłaty w oparciu o negocjacje z przedsiębiorcami. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu w *trakcie podejmowania decyzji o zlokalizowaniu inwestycji na terenie Katowickiej sse inwestor pozyskuje od Zarządzającego różne informacje o warunkach jej realizacji, w tym m.in. o lokalizacji, infrastrukturze, powierzchni działki, a także o wielkości opłaty z tytułu administrowania, zarządzania. Z drugiej strony inwestor określa parametry przyszłej inwestycji i wielkość zatrudnienia. Niektórzy inwestorzy decyzję o zlokalizowaniu inwestycji uzależniają w dużej mierze m.in. od wysokości opłaty za administrowanie, również z uwzględnieniem opłat ponoszonych przy okazji innych projektów i podejmują negocjacje w tej sprawie. W takim przypadku Zarząd ocenia indywidualnie celowość podjęcia takich negocjacji biorąc pod uwagę atrakcyjność przedstawionej przez inwestora oferty i jej znaczenie dla regionu. W wyniku podjętych negocjacji zostaje uzgodniona wysokość opłaty, która z jednej strony spełnia oczekiwania inwestora, a z drugiej nie odbiega znacząco od zasad i warunków stosowanych przez inwestora. Zakres prowadzonych negocjacji oraz ich przebieg nie są dokumentowane, natomiast potwierdzeniem ustaleń jest zatwierdzenie umowy przez Zarząd oraz jej akceptacja przez inwestora.*

Spółka nie upubliczniła zasad udzielania ulg przedsiębiorcom (lub informacji o takiej możliwości). Stwierdzono, że w stosunku do dwóch z 10 wybranych do próby przedsiębiorców zastosowano dodatkowo ulgi (po zawarciu umowy) w spłacie należności (zwolnienie z zapłaty części należności). Zasady przyznawania ulg zostały zawarte w uchwale Zarządu, jednak nie zostały zawarte ani w umowie z przedsiębiorcą ani w *Regulaminie KSSE*, co wskazuje, że nie wszyscy przedsiębiorcy byli zapoznani z taką możliwością. Prezes wyjaśnił, że *Spółka informuje każdego inwestora o obowiązku ponoszenia kosztów związanych z administrowaniem, zarządzaniem KSSE i w razie pojawienia się pytań przekazywana jest informacja na temat możliwości uzyskania ulg w ponoszeniu tych opłat, na określonych warunkach*. Kierownik Działu Organizacyjno-Prawnego dodał, że nie było konieczności systemowego informowania inwestorów o takiej możliwości. Zdaniem NIK brak upublicznienia takich informacji może wskazywać na nierówne traktowanie przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-6, tom III str.230-236, 318-334)

Zarządzający nie był w stanie wskazać, jakie działania podejmował na rzecz konkretnych podmiotów w ramach realizacji ww. umów. W okresie objętym kontrolą rokrocznie przychody z tytułu opłat za administrowanie przewyższały ponoszone

---

<sup>69</sup> Wybranych losowo.

koszty związane z administrowaniem strefą<sup>70</sup>, co było wynikiem ustanowienia opłat w sposób ryczałtowy, który nie był skorelowany z ponoszonymi przez Spółkę kosztami. Prezes Zarządu wyjaśnił, że *Generalna zasada przyjęta przez zarządzającego, wynikająca z dbałości o interes spółki, polega na tym że w planowanym okresie (kilkunastu lat) suma kosztów ponoszonych w związku z administrowaniem musi być mniejsza od sumy uzyskiwanych przychodów z tego tytułu*. Prezes dodał również, że *należy mieć na uwadze, iż kwota wynikająca z umowy nie dotyczy kosztów z tytułu administrowania ponoszonych wobec konkretnego przedsiębiorcy, a nawet konkretnego obszaru (...). Kwota wynikająca z umowy stanowi bowiem „partycypację” w kosztach ponoszonych przez Zarządzającego na terenie całej strefy i ma ona charakter zryczałtowany, a należności uzyskiwane z tytułu opłaty za administrowanie - zarządzanie, są rozliczane przez zarządzającego w dłuższych okresach czasu (...). Skumulowane nadwyżki w poszczególnych latach są przeznaczane na realizację wielu potrzebnych przedsięwzięć zarządzającego w ramach administrowania strefą i realizacji zadań wynikających z planu rozwoju strefy*. Prezes dodał również, że *żaden z (...) inwestorów (...) nie podnosił tego zagadnienia w kontekście (...) zadań realizowanych na terenie Strefy, a przykładem zrozumienia (...) działań jest właściwie jednomyślna zgoda na prolongatę umów do roku 2026*.

(dowód: akta kontroli: tom III str.230-236, 318-334)

W ramach 10 badanych umów nie odnotowano na koniec lat 2015-2017 należności przeterminowanych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 368-372, 416-426, 433)

Należności przeterminowane ogółem wyniosły na koniec lat 2015-2017, odpowiednio: 1.042,6 tys. zł, 1.049,8 tys. zł oraz 1.003,3 tys. zł, z czego należności, których termin spłaty minął co najwyżej 90 dni przed końcem roku stanowiły od 79,0% do 82,0% należności przeterminowanych. Zarządzający w celu wyegzekwowania należności prowadził działania windykacyjne polegające przede wszystkim na wysyłaniu wezwań do zapłaty.

(dowód: akta kontroli tom II str. 373-404)

Aktywa spółki zwiększyły się w latach 2015-2017<sup>71</sup> o 16,8% (z 149.965,2 tys. zł do 175.210,6 tys. zł, tj. o 25.245,4 tys. zł), co wynikało zarówno ze wzrostu wartości aktywów trwałych (wzrost o 8.002,0 tys. zł, tj. 8,5%) jak i aktywów obrotowych (wzrost o 17.243,0 tys. zł, tj. 31,0%). Rzeczowe aktywa trwale wzrosły o 9.798,5 tys. zł (27,6%), natomiast inwestycje długoterminowe spadły o 2.849,8 tys. zł (4,8%). Wzrost aktywów obrotowych wynikał ze wzrostu inwestycji krótkoterminowych (o 19.335,4 tys. zł, tj. 43,3%).

W latach 2015-2017 zmieniła się struktura finansowania majątku Spółki: Kapitał własny wzrósł o 37.522,6 tys. zł (tj. o 38,0%), co spowodowane było wzrostem kapitałów zapasowego i pozostałych kapitałów rezerwowych<sup>72</sup>, natomiast zobowiązania i rezerwy na zobowiązania spadły o 14.652,1 tys. zł (tj. o 27,4%). Na dzień 31 grudnia 2015 kapitał własny stanowił 185,0% zobowiązań, a na koniec 2017 r. kapitał własny przewyższał zobowiązania prawie pięciokrotnie. Wskaźnik

<sup>70</sup> Zgodnie ze sprawozdaniami Zarządu za lata 2015, 2016, 2017 różnica między przychodami z tytułu opłat za administrowanie a kosztami działalności spółki (ogółem z wyłączeniem amortyzacji) wynosiła odpowiednio 2701,1 tys. zł, 954,2 tys. zł oraz 1 769,6 tys. zł.

<sup>71</sup> Wg stanu na koniec roku.

<sup>72</sup> Wynikającego z podziału zysku z roku poprzedniego.

ogólnego zadłużenia<sup>73</sup> zmniejszył się z 0,36 na koniec 2015 r. do 0,22 na koniec 2017 r., co oznacza, że na dzień 31 grudnia 2017 jedynie 22,0% majątku finansowane było kapitałem obcym.

Wskaźnik bieżącej płynności<sup>74</sup> wzrósł z 1,24 (2015) do 1,95 (2017) i w latach 2015-2017 utrzymywał się na optymalnym poziomie. Wskaźnik operacyjności<sup>75</sup> spadł z 66,0% w 2015 r. do 59,0% w 2017 r. co oznacza, że poprawiła się relacja kosztów do przychodów i zwiększyła się rentowność sprzedaży. Wskaźnik rentowności sprzedaży netto wzrósł w latach 2015-2017 z 34,2% do 41,1%.

Wskaźnik kosztów administracyjnych<sup>76</sup> wynosił 25,0% na koniec 2014 r. oraz 29,0% zarówno na koniec 2015 r. jak i na koniec 2017 r. Wskaźnik pracochłonności<sup>77</sup> wzrósł z 24,0% na dzień 31 grudnia 2015 do 25,0% na dzień 31 grudnia 2017.

Koszty Zarządzającego (w ujęciu rodzajowym) utrzymywały się w latach 2015-2017 na stałym poziomie za wyjątkiem kosztów wynagrodzeń, które wzrosły o 37,7%. Przyczyną wzrostu kosztów wynagrodzeń było m.in. utworzenie rezerwy w ciężar kosztów za premie roczne Zarządu niewypłacone za lata 2015 i 2016, koszty związane z wypłatą odpraw emerytalnych oraz realizacja od 2016 r. projektów edukacyjnych finansowanych ze środków europejskich.

(dowód: akta kontroli tom II str. 129-130, 133 tom III, str. 1-227, 271)

Spółka nie prowadziła projektów z udziałem środków europejskich z perspektywy na lata 2007-2013 oraz nie nałożono na nią korekt finansowych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 140)

W latach 2015-2017 Spółka udzieliła darowizn w łącznej kwocie 662,3 tys. zł, z tego 313,9 tys. zł w 2015 r., 134,7 tys. zł w 2016 r. oraz 213,7 tys. zł w 2017 r.

Koszty promocji w latach 2015-2017 wzrosły z 743,1 tys. zł do 904,3 tys. zł (tj. o 21,7%)<sup>78</sup>. Prezes Zarządu wyjaśnił, że zgodnie z przyjętymi planami operacyjnymi na lata 2015-2017 KSSE skupiała się przede wszystkim na marketingu inwestycyjnym. Rozwijana była współpraca z firmami konsultingowymi, firmami działającymi w obszarach obrotu nieruchomościami, developerami, biurami radców handlowych działającymi przy Ambasadach (obecnie Zagraniczne Biura Handlowe), Polską Agencją Inwestycji i Handlu oraz Centrum Obsługi Inwestora w Katowicach i Opolu (...). Wszystkie te działania są niemierzalne i nastawione na budowanie sieci powiązań biznesowych, których celem jest promowanie KSSE jako właściwego miejsca do inwestowania, a w konsekwencji zwiększenie sprzedaży gruntów pod inwestycje. Z tego też powodu trudno jest dokonywać analizy efektywności według jakichś obiektywnych kryteriów (np. promocja - wzrost liczby inwestorów). Aczkolwiek działania na pewno, czasem bezpośrednio czasem pośrednio przyczyniły się do osiągnięcia wyników strefy. Prezes dodał również, że KSSE stawiała przede wszystkim na działalność PR. Działalność ta była prowadzona przez zewnętrzną firmę PR IMAGO od stycznia 2016 do sierpnia 2017. Firma przedstawiała raporty miesięczne z wykonywanych działań. W raporcie opisywane były wszystkie działania PR, liczba godzin pracy, zestawienia publikacji.

<sup>73</sup> Liczony jako relacja zobowiązań i rezerw do aktywów ogółem.

<sup>74</sup> Liczony jako relacja aktywów bieżących do zobowiązań bieżących. Aktywa bieżące: aktywa obrotowe bez należności z tytułu dostaw i usług powyżej 12 miesięcy. Zobowiązania bieżące: zobowiązania krótkoterminowe bez zobowiązań z tytułu dostaw i usług powyżej 12 miesięcy oraz rezerwy krótkoterminowe i rozliczenia międzyokresowe krótkoterminowe.

<sup>75</sup> Liczony jako relacja kosztów własnych sprzedaży do przychodów netto ze sprzedaży.

<sup>76</sup> Relacja kosztów ogólnego zarządu i kosztów sprzedaży do przychodów netto ze sprzedaży.

<sup>77</sup> Liczony jako relacja kosztów wynagrodzeń do przychodów netto ze sprzedaży.

<sup>78</sup> W 2016 r. wyniosły 1 130,1 tys. zł.

Po tym okresie obowiązki PR Imago przejął PR Menedżer/Rzecznik Prasowy. Działalność PR nastawiona była na regularną współpracę z dziennikarzami oraz promocję za pośrednictwem portali społecznościowych (Facebook, Twitter (od 2017)). Efekty tych działań są regularnie monitorowane (Monitoring mediów oraz narzędzia statystyczne Facebooka). Zdaniem Prezesa wszystkie powyższe działania w sposób bezpośredni i pośredni przyczyniły się do osiągniętych przez KSSE wyników (...). Prezes dodał również, że Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna została uznana za najlepszą strefę ekonomiczną w Europie w latach 2015 - 2017 roku - przez FDI Business Financial Times.

Analiza trzech zamówień na łączną kwotę 246,2 tys. zł (9,0% wydatków na promocję) wykazała, że wybierano najtańszą ofertę z pozyskanych ofert od różnych kontrahentów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 34-37, 39-54, tom III str. 271-303)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Spółka nie przeprowadziła audytu wszystkich gruntów (ani do końca pierwszego kwartału 2009 r. ani w okresie późniejszym), mimo wymogu ustalonego w pkt. 2.3. *Koncepcji*.

Prezes Zarządu wyjaśnił, iż *Koncepcja przewidywała konieczność przeprowadzenia audytu terenów niezagospodarowanych i KSSE w ramach swojej działalności zarządzającego na bieżąco monitorowała stan nieruchomości niezagospodarowanych, jednak nie przyjmowało to formy sformalizowanego audytu. Należy podkreślić, że definiując tereny niezagospodarowane, koncepcja mówi o terenach bez infrastruktury lub terenach, na których z uwagi na cechy terenu nie jest możliwe prowadzenie działalności gospodarczej (tereny podmokłe) i co do zasady można przyjąć, że takie tereny stanowią niewielki odsetek.*

NIK wskazuje, że obowiązek przeprowadzenia audytu wynika bezpośrednio z pkt. 2.3. *Koncepcji*, w którym określono, iż zarządzający strefami przeprowadzą do końca pierwszego kwartału 2009 r. audyt wszystkich gruntów włączanych do stref.

Zdaniem NIK, nieprzeprowadzenie audytu gruntów niezagospodarowanych skutkowało posiadaniem niekompletnych list tych gruntów, co utrudniało kompleksową analizę oraz ocenę atrakcyjności gruntów dla potencjalnych inwestorów oraz uniemożliwiało ewentualne wykluczenie ze strefy mało atrakcyjnych gruntów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 19, 26-27)

2. Zarządzający każdorazowo zawierał umowy o administrowanie, obejmujące obowiązki Zarządzającego w szerszym zakresie niż wynikało z obowiązującego *Regulaminu KSSE*. Zawierane przez Zarządzającego umowy obejmowały m.in. (1) prowadzenie lobbingu gospodarczego oraz podejmowanie czynności związanych ze zmianą ustawodawstwa i przepisów wykonawczych dotyczących KSSE, które korzystnie wpłyną na sytuację prawną Inwestora i prowadzoną przez niego na terenie strefy działalność gospodarczą oraz (2) reklamę i promocję KSSE, w tym public relations, z uwzględnieniem korzystnego wpływu podejmowanych działań marketingowych na sytuację inwestora. Powyższe działania nie były ujęte w *Regulaminie KSSE*.

Prezes wyjaśnił, że: *co do treści umów i zapisów w zakresie przedmiotu, to katalog ten jest otwarty i przykładowy - w zależności od potrzeb, oczekiwań, każdy z inwestorów ma możliwość skorzystania z warunków współpracy z KSSE na oczekiwanym poziomie. Istotne jest, że większość inwestorów odnosi pozytywne skutki dla siebie. Także w zakresie integracji środowiska gospodarczego, możliwości przekazywania sugestii w procesach legislacyjnych czy nawiązywania współpracy z uczelniami, samorządami czy udziału w klastrach. Bez środków z tytułu administrowania część z tych działań nie byłaby wykonywana, nie osiągalibyśmy takiego poziomu skali jaki osiągnęliśmy do tej pory.*

NIK nie neguje możliwości swobodnego kształtowania treści umów, wynikającego z dbałości o interes spółki, jednak - zdaniem NIK - Spółka powinna zapewnić zgodność treści tych umów i ich realizacji, z postanowieniami *Regulaminu KSSE*.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-6, tom III str.230-236, 318-334)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w latach 2015-2017 sytuacja finansowa Spółki pozwalała na współfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych oraz zakupy nowych gruntów w strefie. Udział gruntów niezagospodarowanych w strefie zmniejszył się w 2017 r. w stosunku do 2014 r. o 5,7 pp., a pomijając rozszerzenie, które miało miejsce w 2016 r. zmniejszenie tego udziału wynosiłoby 13 pp. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu audytu gruntów niezagospodarowanych, mimo wymogu określonego w pkt. 2.3. *Konceptji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, co miało wpływ na niesporządzenie kompletnej listy gruntów niezagospodarowanych. Brak kompletnej listy gruntów niezagospodarowanych utrudniał zarządzanie tymi gruntami. Druga stwierdzona nieprawidłowość polegała na zawieraniu z przedsiębiorcami umów o administrowanie w szerszym zakresie niż wynikało to z *Regulaminu KSSE*.

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

Opis stanu faktycznego

Zarządzający w latach 2015-2017 korzystał ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych na podstawie § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej<sup>79</sup>, wskazując w rozliczeniach rocznych CIT dochody wolne od podatku dochodowego na podstawie przepisów wykonawczych do ustawy o SSE w wysokości: 19 972,8 tys. zł za 2015 r., 25.349,5 tys. zł za 2016 r. oraz 13.888,2 tys. zł za 2017 r. Całość ww. dochodów przeznaczona została na cele związane z rozwojem strefy, tj. m.in. na zakup gruntów.

(dowód: akta kontroli tom II str. 55, 187-203)

Ustalone nieprawidłowości

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

Dokonując wyliczenia dochodu w zeznaniach rocznych CIT-8 za lata 2015, 2016 i 2017 Zarządzający nie korygował kosztów uzyskania przychodu o kwoty stanowiące równowartość wydatków, poniesionych<sup>80</sup> z dochodu zwolnionego z opodatkowania (na rozwój KSSE).

<sup>79</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 414.

<sup>80</sup> w roku rozliczenia lub w okresie wcześniejszym.



W okresie objętym kontrolą do kosztów uzyskania przychodów zmniejszających dochód do opodatkowania w danym roku zaliczono wartość gruntów sprzedanych na kwotę 60.060,0 tys. zł, pomimo że zakup tych gruntów był wcześniej (w tym samym roku lub w latach wcześniejszych) sfinansowany z dochodu zwolnionego z opodatkowania (przeznaczonego na rozwój strefy)<sup>81</sup>. Skutkiem powyższego rozliczenia było zaniżenie kwoty podatku dochodowego o 10 040 tys. zł<sup>82</sup>.

*Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że zwolnienie z podatku jest odstępstwem od jego powszechności. Dlatego wszelkiego rodzaju ulgi należy interpretować ściśle z literalnym brzmieniem ustawy ulgę tę wprowadzającej. Z punktu widzenia możliwości zwolnienia dochodu z opodatkowania istotne jest nie tyle czy określone koszty mogą stanowić koszty uzyskania przychodu, ale to na jakie cele dochód uzyskany w wyniku pomniejszenia kosztów uzyskania przychodów zostanie przeznaczony. (...)*

*Spółka nie dostaje (...) zwrotu w jakiegokolwiek formie poniesionych kosztów czy też wydatków na rozwój strefy, do których jest zobligowana zapisami ustawowymi (realizacja ustawowych zadań zarządzania specjalną strefą ekonomiczną). Nie może dysponować swoim dochodem w sposób dowolny, bo to naruszyłoby jej przypisane ustawowo obowiązki - realizacja celu strategicznego z planu rozwoju strefy oraz zadań szczegółowych. W tym kontekście spółka nie może i wydatkować dochodu na inny cel niż wskazany w zwolnieniu zapisanym Rozporządzeniem RM, który jest limitowany czasowo i kwotowo - wysokość dochodu w danym roku.*

*Tak więc zwolnienie to uprawnia spółkę do uwzględnienia przy obliczaniu podstawy opodatkowania co do zasady neutralnych podatkowo (wydatki na rozwój strefy), czyli takich, których nie uwzględnia się przy obliczeniu dochodu zdefiniowanego w art. 7 ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: uopdop). Dochód do opodatkowania pojawia się tylko w odniesieniu do dochodu przeznaczanego na inne cele niż na rozwój strefy (...) W obrocie gospodarczym funkcjonują takie analogiczne rozwiązania np. podmioty prowadzące na terenie strefy działalność gospodarczą w oparciu o zezwolenie mają w zezwoleniu określoną kwotę kosztów kwalifikowanych tj. wydatków na inwestycję, która pozwala na zwolnienie z podatku dochodowego z osiągniętej działalności do momentu wyczerpania określonych limitów dopuszczalnych w ustawie o pomocy publicznej (ograniczenia kwotowe). Ponieważ te rozwiązania tworzone były przez ustawodawcę w tym samym okresie w odniesieniu do tych samych koncepcji aktywizacji gospodarczej określonych regionów, zakładamy, że takie właśnie było założenie wpisania do zwolnienia przypisanego zarządzającym strefą pojęcia dochodu wydatkowanego na rozwój strefy w roku bieżącym i następnym. Korzyścią spółki nie jest dochód zwolniony, lecz niezapłacony podatek od dochodu wydatkowanego na rozwój strefy. W zasadzie nie jest to dosłownie korzyść spółki, ponieważ kwoty niezapłaconego podatku, a więc środki finansowe będące pochodną dochodu zwolnionego na rozwój strefy są przeznaczane na wydatki związane z rozbudową i rozwojem infrastruktury strefy. Strumień wydatku jakim byłby podatek od osób prawnych -19% od ustalonego w deklaracji dochodu trafia więc do terenów, na których jest ustanowiona sse, gdzie działalność prowadzą podmioty inwestujące w sse co dodatkowo aktywizuje i zwiększa efekt strefy. Taki mechanizm jest konsekwencją ustanowienia Katowickiej SSE S.A. jako spółki*

---

<sup>81</sup> Grunty o wartości 27 615,6 tys. zł zostały zakupione i sprzedane w tym samym roku, co oznacza, że w jednym rozliczeniu Zarządzający wykazał wartość sprzedanych gruntów zarówno jako koszt uzyskania przychodów jak i dochód zwolniony z opodatkowania.

<sup>82</sup> Kwota szacunkowa, wyliczona z uwzględnieniem wydatków na zakup gruntów i majątku w latach 2015-2017 (jako wydatkowanie dochodu zwolnionego z opodatkowania).

*infrastrukturalnej - korzystając z mechanizmu ustanowionego na początku funkcjonowania zwolnienia podatkowego jesteśmy w stanie aktywnie zarządzać terenami KSSE. Także w zakresie aktywizacji terenów inwestycyjnych położonych nie tylko na terenie naszych akcjonariuszy. Widocznym efektem naszych działań są przede wszystkim osiągnięte efekty funkcjonowania KSSE (nakłady inwestycyjne, miejsca pracy) – efekty, które byłyby trudne do osiągnięcia gdyby nie nasza aktywna polityka inwestycyjna, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju obszarów strefowych.*

NIK wskazuje, iż w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie prezentowane jest stanowisko odmienne.

W wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r. II FSK 1679/11 oraz w wyroku z dnia 9 marca 2017 r II FSK 360/15 wskazano, 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. W wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r. II FSK 3368/15 wskazano natomiast, 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.**

(dowód: akta kontroli tom II, str. 55, 131-234)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, ujmowanie w rozliczeniach rocznych CIT za lata 2015-2017 wartości gruntów sprzedanych w tym okresie jako kosztów uzyskania przychodu było nieprawidłowe, gdyż zakup tych gruntów był finansowany z dochodu zwolnionego (przeznaczonego na rozwój strefy).

## **6. Kontrola realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w KSSE**

W strukturze organizacyjnej Spółki nie wyodrębniono komórki zajmującej się kontrolami przedsiębiorców, ani też obowiązków w tym zakresie nie przypisano poszczególnym stanowiskom. W okresie objętym kontrolą, Dział Analiz opracowywał wykazy kontroli wraz z nazwiskami osób, które odpowiadały za ich przeprowadzenie. Osobom tym udzielono stosownych upoważnień.

(dowód: akta kontroli tom I str. 31-51, 283)

Wzmiankowane wyżej roczne harmonogramy kontroli obejmowały okres od 1 lipca do 30 czerwca. W harmonogramie na okres od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. wskazano do kontroli 148 przedsiębiorców, w harmonogramie na okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. 151 przedsiębiorców inwestorów, w kolejnych latach, odpowiednio: 180 i 182. Po upływie ww. okresów sporządzano informację z przeprowadzonych kontroli, w której prezentowano dane o skontrolowanych podmiotach. I tak, w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. wykonano 92 kontrole, w okresie od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. skontrolowano 59 przedsiębiorców, w okresie od 1 lipca 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. skontrolowano 88 inwestorów, a w drugiej połowie 2017 r. – 37 przedsiębiorców.

Odnosząc się do przyczyn niepełnego wykonania założeń co do skali kontroli (62,2%, 39,1%, 48,9%, 40,7%) Prezes Zarządu wyjaśnił m.in., że kontrole dotyczące wypełniania przez inwestorów warunków zezwoleń wykonywane są

przez pracowników Działów: Analiz, Księgowości, Organizacyjno-Prawnego i Promocji, a w analizowanym okresie lat 2015 – 2017 przeprowadzono kontrolę 235 zezwoleń. W wykazach kontroli Spółka założyła zbyt dużą ich liczbę, ujmując kontrole zezwoleń, które nie podlegały tej kontroli, jednakże stwierdzenie tego stanu niejednokrotnie możliwe było dopiero na etapie wszczynania konkretnej kontroli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 34-75, 309-311)

W wyniku szczegółowego badania 12 kontroli<sup>83</sup> ustalono, że:

- 1) Zarządzający nie ustalił w stosunku do żadnego z 12 przedsiębiorców czy prowadzili oni działalność gospodarczą również poza SSE, ani nie opracował metodologii takich kontroli, tym samym nie ustalał czy wydatki kwalifikowane dotyczyły tylko działalności prowadzonej na terenie SSE.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, firmy prowadzące działalność na terenie KSSE uzyskiwały prawo do korzystania ze zwolnienia z podatku dochodowego jeśli spełniały warunki dotyczące działalności na terenie SSE, określone w rozporządzeniu w sprawie pomocy publicznej. Zwolnieniu z podatku dochodowego podlegał dochód z działalności objętej zezwoleniem, która prowadzona jest na terenie SSE, zaś podmiot zobowiązany był do prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający ustalenie wysokości dochodu, który podlegał zwolnieniu. Prowadzenie działalności poza terenem strefy podlegało natomiast opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Osoby przeprowadzające kontrolę informowały o tym w trakcie kontroli osoby reprezentujące kontrolowaną firmę, co potwierdzone było zapisem w protokole. Ponadto, Prezes Zarządu wyjaśnił, że prowadzenie działalności poza terenem strefy nie jest zabronione przepisami, więc w trakcie kontroli nie były prowadzone czynności mające na celu ustalenie, czy podmiot prowadził taką działalność;

- 2) Zarządzający nie ustalił w stosunku do żadnego z 12 przedsiębiorców czy utrzymano własność składników majątkowych, z którymi były związane wydatki inwestycyjne przez okres 3 lat<sup>84</sup> i 5 lat<sup>85</sup> od dnia wprowadzenia ich do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, ani nie ustalił czy przedsiębiorcy utrzymali inwestycje w regionie, w którym udzielono pomocy przez okres nie krótszy niż 5 lat od momentu, gdy cała inwestycja została zakończona, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców - przez okres nie krótszy niż 3 lata<sup>86</sup>.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, *Spółka dokonując kontroli wywiązywania się przedsiębiorców z treści zapisów zezwolenia (warunków prowadzenia działalności na terenie KSSE) skupia się w swoich działaniach na warunkach mierzalnych, wynikających z treści zezwolenia i mających wpływ na utrzymanie ważności zezwolenia. Głównymi warunkami zezwolenia jest: zatrudnienie określonej liczby pracowników oraz poniesienie określonego poziomu wydatków kwalifikowanych i zakończenie inwestycji. Warunki te mają być zrealizowane w terminach wynikających z treści zezwolenia i to podlega naszej kontroli. (...)W trakcie kontroli weryfikowane jest poniesienie przez przedsiębiorcę kosztów kwalifikowanych w rozumieniu § 6 rozporządzenia. W trakcie kontroli, w zależności od konkretnego przypadku, inwestorzy przedstawiają czasem ogólny poziom poniesionych wydatków inwestycyjnych oraz wydatków inwestycyjnych stanowiących koszt kwalifikowany (§ 6). Oznacza to, że kontrola co do zasady sprowadza się do ustalenia, czy przedsiębiorca poniósł wydatki inwestycyjne w rozumieniu § 6 ww.*

<sup>83</sup> Wybrano po jednej kontroli z każdego kwartału z lat 2015-2017 kierując się dużą kwotą zobowiązań inwestycyjnych.

<sup>84</sup> Warunek dotyczy małych i średnich przedsiębiorstw, jeden taki przedsiębiorca w badanej próbie.

<sup>85</sup> Warunek dotyczy dużych przedsiębiorstw – 11 przedsiębiorców w badanej próbie.

<sup>86</sup> Wymóg taki wynikał z § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej.

rozporządzenia. W tym znaczeniu przedmiotem kontroli nie są - nie ma takiego obowiązku - wydatki w kontekście działalności poza terenem KSSE. Jeżeli chodzi o obowiązek utrzymania własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne (koszty kwalifikowane), to w naszej ocenie, co potwierdza również brzmienie § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej, jest to przepis podatkowy i nie powinien jako taki podlegać kontroli Zarządzającego. Naruszenie bowiem tego przepisu skutkuje utratą prawa do zwolnienia podatkowego, a to podlegać powinno właściwości organów skarbowych. Niezależnie od tego, w trakcie kontroli informujemy przedsiębiorców o brzmieniu zapisu § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia. Z punktu widzenia Zarządzającego istotne jest osiągnięcie poziomu wymaganych nakładów inwestycyjnych w dacie zapadalności warunku. Zdaniem Prezesa, podobna sytuacja występuje w przypadku kontroli warunku utrzymania inwestycji przez okres 5 lub 3 lat, który nie wynika z treści zezwolenia, a zachowanie trwałości projektu warunkuje możliwość korzystania z ulg podatkowych (pomocy publicznej);

W 11 protokołach zamieszczono wzmiankę, że wydatki inwestycyjne wykazano w oparciu o metodę kasową bądź też fakt kasowego ujęcia nakładów wynikał z załączników lub pism kierowanych do inwestorów;

W jednym przypadku w protokole kontroli przedsiębiorcy zobowiązanego do poniesienia nakładów inwestycyjnych w kwocie 20.000 tys. zł<sup>87</sup> takiej wzmianki nie dokonano, ani na kasowe ujęcie nakładów nie wskazywały załączniki do protokołu. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, informacja potwierdzająca metodę kasową wykazanych nakładów wynikała z załączonych potwierdzeń przelewów, faktur oraz rozmów podczas kontroli z osobami sporządzającymi dokumentację z ramienia podmiotu kontrolowanego.

W związku z tymi wyjaśnieniami NIK zwraca uwagę, że skontrolowane dowody źródłowe (faktury, przelewy) dotyczyły jedynie wybranych pozycji (na kwotę 14.323,5 tys. zł) stanowiących 54,4 % nakładów przedsiębiorcy. W odniesieniu do pozostałych nakładów ich kasowy charakter oparto więc jedynie na rozmowach z przedstawicielami inwestora;

- 3) We wszystkich 12 przypadkach kontrole potwierdziły zaliczanie do kosztów inwestycyjnych – kwalifikujących się do objęcia pomocą – wydatków zgodnych z katalogiem określonym w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej;
- 4) We wszystkich 12 przypadkach kontrole potwierdziły spełnienie warunku zakończenia inwestycji, co każdorazowo udokumentowano pisemnym oświadczeniem przedsiębiorcy;
- 5) W dziewięciu spośród 12 kontroli jej przedmiotem było spełnienie warunków zatrudnienia określonej liczby osób zgodnie z treścią zezwoleń. W dwóch przypadkach spełnienie tego obowiązku skontrolowano w trakcie wcześniejszych kontroli, a w jednym w trakcie kolejnej kontroli przeprowadzonej po upływie terminu wynikającego z zezwolenia (w kolejnym roku kalendarzowym). Fakt zatrudnienia żądanej liczby osób, w przeliczeniu na pełne etaty, dokumentowano zestawieniami zatrudnionych, meldunkami dla GUS o działalności gospodarczej (DG-1), sprawozdaniami dla GUS o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy (Z-06). Jedenastu przedsiębiorców prowadziło działalność w KSSE na podstawie więcej niż jednego zezwolenia<sup>88</sup>, jednakże w poddanych kontroli protokołach nie odnoszono się do zobowiązań zatrudnieniowych wynikających ze wszystkich zezwoleń łącznie, lecz tylko do kontrolowanego zezwolenia.

---

<sup>87</sup> Ustalono, że poniósł w kwocie 26.352,0 tys. zł.

<sup>88</sup> Objętych kontrolami 11 inwestorów posiadało łącznie 29 zezwoleń.

Odnosząc się do wybranych przypadków przedsiębiorców prowadzących w momencie kontroli działalność na podstawie kilku ważnych zezwoleń, z których każde określało odrębne zobowiązania zatrudnieniowe, Prezes Zarządu wyjaśnił, że kontrolujący dokonują ustaleń dotyczących konkretnych zezwoleń, co wynika m.in. z pism kierowanych do inwestorów o zamiarze przeprowadzenia kontroli, zgodnie z żądaniami kontrolerów, dane przedstawiane przez przedsiębiorców odnoszą się do tych zezwoleń, natomiast pozostałe, nieobjęte daną kontrolą zezwolenia, określają m.in. inne terminy zapadalności zobowiązań zatrudnieniowych;

- 6) W żadnym przypadku w wyniku kontroli nie stwierdzono niewywiązywania się przedsiębiorcy z zobowiązań określonych w zezwoleniu, skutkujące cofnięciem zezwolenia.

Poza badaną próbą wystąpiło pięć przypadków<sup>89</sup> stwierdzenia niewywiązywania się przedsiębiorców z warunków zezwoleń, skutkujących wszczęciem postępowań w sprawie cofnięcia zezwoleń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 243, 282, 287, 296-297, 350-434)

#### Ocena cząstkowa

Spółka przeprowadzając kontrole przedsiębiorców weryfikowała wywiązywanie się przedsiębiorców z zobowiązań wynikających z konkretnego zezwolenia, tj. wysokości poniesionych nakładów inwestycyjnych, zatrudnienia określonej liczby pracowników oraz zakończenia inwestycji. W sytuacji, gdy przedsiębiorcy prowadzili jednocześnie działalność na podstawie więcej niż jednego ważnego zezwolenia, czynności kontrolne nie obejmowały rozliczenia inwestorów ze wszystkich zobowiązań. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie (tj. od 39,1% do 62,2%) zrealizowała przyjęte przez siebie założenia odnośnie liczby przeprowadzanych u przedsiębiorców kontroli wywiązywania się z warunków udzielonych zezwoleń.

## 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*<sup>90</sup>, wnosi o:

1. **Weryfikację prawidłowości obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych w związku z korzystaniem z ulgi dotyczącej nakładów na rozwój SSE i złożenie deklaracji korygującej za lata 2015-2017 na podstawie art. 81 ust.1 i 2 *ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa*<sup>91</sup>.**
2. **Zintensyfikowanie działań służących osiągnięciu celów określonych w *Planie rozwoju KSSE*, w tym w szczególności dotyczących pełnego zagospodarowania na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy.**
3. **Doprowadzenie do zgodności treści zawieranych z przedsiębiorcami umów o administrowanie z *Regulaminem KSSE*.**

<sup>89</sup> W 2015 r. jeden, w 2016 r. dwa, w 2017 r. dwa.

<sup>90</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., zwana dalej: *ustawą o NIK*.

<sup>91</sup> Dz.U. z 2018 r. .poz. 800, ze zm.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 o 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 Delegatury NIK w Katowicach.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Katowice, dnia 16 listopada 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler  
Marta Florczykiewicz-Cymara  
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....