



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.01.2018
P/18/016

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/016 – „Działalność Specjalnych Stref Ekonomicznych”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/130/2018 z dnia 24 maj 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)2. Joanna Marczyk, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/107/2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)3. Renata Kojro, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/165/2018 z dnia 3 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, ul. Św. Maksymiliana Kolbe 14; 59-220 Legnica ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Lech Idczak, Prezes Zarządu w okresie od 15 kwietnia 2016 r. i nadal ² . (dowód: akta kontroli str. 81-92)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą⁴, Spółka w niepełnym zakresie podejmowała działania służące osiągnięciu dziesięciu celów ustanowienia Strefy określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia Planu rozwoju Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej⁵. Połowa z nich nie była realizowana w ogóle, a działania podejmowane wobec realizacji pozostałych celów nie były w pełni skuteczne. Również działania LSSE w zakresie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefie nie zapewniały realizacji Planu rozwoju LSSE. Ustalono bowiem, że system udzielania zezwoleń zakładał, że ogłoszenia zapraszające do przetargów były co do zasady publikowane dopiero w sytuacji, gdy zgłosił się potencjalny oferent i ustalono z nim warunki nabycia nieruchomości. Ponadto w udzielonych zezwoleniach jedynie połowa dotyczyła inwestycji w preferowanych sektorach lub znaczących dla województwa dolnośląskiego, czego powodem był m.in. fakt, że Spółka nie uwzględniła preferencji

¹ Dalej: „LSSE”, „Strefa” lub „Spółka”.

²W okresie od 30 czerwca 2014 r. do 14 kwietnia 2016 r. Prezesem Zarządu był Pan Rafał Jurkowlaniec.

³ 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, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Lata 2015-2017.

⁵ Dz. U. z 2009 r. nr 158, poz. 1245 ze zm., dalej: „rozporządzenie w sprawie Planu rozwoju LSSE”.

dla takich przedsięwzięć w systemie organizowania przetargów o udzielenie zezwolenia i oceny ofert.

NIK wskazuje również, że osiągnięcie pełnego stopnia zagospodarowania Strefy do końca 2018 r. (zgodnie z wymogami określonymi w § 6.2 rozporządzenia w sprawie *ustalenia Planu rozwoju LSSE*), nie było możliwe, ponieważ na koniec 2017 r. do realizacji tego wymogu brakowało aż 68 punktów procentowych. Mimo, że w latach 2015-2017 stopień zagospodarowania obszaru LSSE wyniósł zaledwie 25,0%, to Spółka nie stosowała możliwości przewidzianej w dokumencie pn. *„Działania zwiększające atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów”* i składając wnioski o zmianę granic obszaru LSSE (rozszerzenie) nie wyłączała jednocześnie ze strefy gruntów o powierzchni co najmniej równej powierzchni włączanej. W znacznej części (70,6%) zrealizowano natomiast zalecenia dotyczące wyłączenia terenów z LSSE ujęte w *Raporcie z audytu nieruchomości*.

Realizacja 11 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę netto 19 504,8 tys. zł polegających na budowie i/lub rozbudowie infrastruktury technicznej, przyczyniła się do poprawy infrastruktury, niemniej jednak w ocenie Izby inwestycji w tym zakresie winno być zdecydowanie więcej. Wskaźnik bieżącej płynności finansowej wykazywał nadpłynność finansową w sytuacji, gdy część niezagospodarowanych terenów nie posiadała wymaganej infrastruktury technicznej, co świadczy o nie do końca skutecznym wykonywaniu zadań w przedmiocie zarządzania Strefą.

LSSE w zakresie polityki klastrowej nie w pełni realizowała cele wskazane w strategicznych dokumentach rządowych. Ograniczanie aktywności jedynie do udziału i współorganizowania konferencji oraz spotkań nie mogło stanowić skutecznej realizacji zadań, określonych w Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. W dokumencie tym wyznaczono bowiem zarządzającym SSE dużo szerszy zakres działań na rzecz realizacji polityki klastrowej. Ponadto, ponosząc koszt działalności w klastrach w kwocie 262,1 tys. zł Zarządzający powinien określić, w jaki sposób będzie mierzył realizację celów założonych dla poszczególnych klastrów. Brak określenia mierników, ich wartości docelowych nie pozwala w żaden sposób ocenić, czy wydatkowane ze środków Spółki kwoty przekładają się na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw działających w klastrach, czy też zaspokojenie rynku pracy.

W latach 2015-2017 zasady wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń określono w stosownym Regulaminie⁶, a stwierdzone podczas kontroli NIK nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpływały na realizację celów określonych dla Strefy.

Wykazane podczas kontroli nieprawidłowości dotyczące m.in.: nieterminowego sporządzenia *Raportu z audytu nieruchomości*; niestosowania ww. propozycji zawartej w dokumencie pn. *Działania zwiększające atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów*; realizacji inwestycji infrastrukturalnych bez wcześniejszych analiz ekonomiczno-finansowych, czy analiz określających koszty i korzyści; nieprawidłowego naliczania opłat partycypacyjnych, nie miały wpływu na stopień osiągnięcia celów LSSE.

⁶ Regulamin wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Całkowity obszar LSSE na koniec 2017 r. wynosił 1 341,4478 ha⁷ i w stosunku do stanu na koniec 2014 r. (1 212,5027 ha) powiększył się o 128,9451 ha, tj. o 10,6%. Obszar LSSE obejmował tereny województwa dolnośląskiego oraz lubuskiego⁸. Spośród 1 341,4478 ha gruntów objętych LSSE na koniec 2017 r. zagospodarowanych było 430,0348 ha, co stanowiło 32,1% ogólnej powierzchni Strefy, przy czym w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. wskaźnik zagospodarowania gruntów zwiększył się o 6 punktów procentowych (na koniec 2014 r. spośród 1 212,5027 ha było, bowiem zagospodarowanych 316,4954 ha gruntów, tj. 26,1%). Grunty niezagospodarowane wynosiły natomiast 896,0073 ha (na koniec 2014 r.) oraz 911,413 ha (na koniec 2017 r.), co stanowiło odpowiednio: 73,9% i 67,9% ogólnej powierzchni Strefy.

Na terenie LSSE w 2017 r. wydano⁹ 12 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, co stanowiło spadek o 36,8% w stosunku do roku bazowego (2014 r.). Liczba ważnych zezwoleń (według stanu na koniec roku 2014 r. oraz 2017 r.) wynosiła odpowiednio: 81 oraz 86. Na koniec 2014 r. przedsiębiorcy prowadzący działalność na terenie LSSE ponieśli nakłady inwestycyjne¹⁰ w wysokości 7 284,4 mln zł, a na koniec 2017 r. odpowiednio 8 554,2 mln zł, co oznaczało, że tempo wzrostu nakładów w 2017 r. w porównaniu do 2014 r. wyniosło 17,4 punktów procentowych (dynamika lat 2017/2014 wynosiła, bowiem 117,4%). Liczba miejsc pracy¹¹ w 2017 r. (15 294) wzrosła w stosunku do roku 2014 (12 037) o 27,1%. Na koniec 2014 r. LSSE poniosła nakłady na budowę infrastruktury w wysokości 47,2 mln zł, a na koniec 2017 r. 54,7 mln zł, co oznaczało, że tempo wzrostu nakładów w 2017 r. w porównaniu do 2014 r. wzrosło o 15,9 punktów procentowych (dynamika lat 2017/2014 wynosiła, bowiem 115,9%).

(dowód: akta kontroli str. 1793, 2183-2184; 2452-2456; 2459)

⁷ Różnice w rzeczywistej powierzchni gruntów w stosunku do powierzchni (odpowiednio na koniec 2017 r. - 1 341,1473 ha oraz na koniec 2014 r. - 1 212,4156 ha) wykazanej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 215 ze zm.) wynikają z aktualizacji pomiaru gruntów dokonanej odpowiednio decyzjami: [1] Wójta Gminy Legnickie Pole nr:[a] ON.6831.21.2012 z dnia 2 października 2012 r. (wzrost o 0,0125 ha), [b] ON.6831.6.2013 z dnia 27 lutego 2013 r. (wzrost o 0,0045 ha), [c] ON.6831.17.2014 z dnia 10 września 2014 r. (zmniejszenie o 0,0257 ha), [d] ON.6831.17.2014 z dnia 10 września 2014 r. (zmniejszenie o 0,451 ha), [e] ON.6831.17.2014 z dnia 10 września 2014 r. (wzrost o 0,0032 ha), [f] ON.6831.17.2017 z dnia 27 lipca 2017 r. (wzrost o 0,0821 ha); [2] Wójta Gminy Miękinia nr GNPP.6831.21.2016 z dnia 14 kwietnia 2016 r. (wzrost o 0,0106 ha); [3] Wójta Gminy Miłkowice nr: [a] RGP.IV.6831.25.2016 z dnia 19 lipca 2016 r. (zmniejszenie o 0,0043 ha), [b] RGP.IV.6831.19.2017 z dnia 5 października 2017 r. (wzrost o 0,1082 ha), [c] RGP.IV.6831.17.2015 z dnia 24 czerwca 2015 r. (wzrost o 0,0011 ha), [d] RGP.IV.6831.17.2015 z dnia 24 czerwca 2015 r. (zmniejszenie o 0,0011 ha), [e] RGP.IV.6831.27.2015 z dnia 19 listopada 2015 r. (zmniejszenie o 0,0001 ha); [4] Burmistrza Środy Śląskiej nr: [a] GNA.6831.2.34.2012 z dnia 12 lipca 2012 r. (wzrost o 0,0293 ha), [b] GNA.6831.2.38.16 z dnia 11 października 2016 r. (wzrost 0,0044 ha), [c] GNA.6831.2.41.2016 z dnia 21 października 2016 r. (wzrost o 0,0102 ha), [d] GNA.6831.2.53.2016 z dnia 21 grudnia 2016 r. (wzrost o 0,0023 ha) oraz [5] Lubin (wzrost o 0,1084 ha) w 2008 r. pomyłka w obliczeniach.

⁸ Grunty inwestycyjne rozlokowane były na terenie miast Chojnów, Głogów, Legnica, Lubin, Zgorzelec i Złotoryja oraz gmin: Chojnów, Gromadka, Kostomłoty, Legnickie Pole, Miękinia, Miłkowice, Polkowice, Prochowice, Przemków, Środa Śląska oraz Iłowa.

⁹ W tym zezwolenia wygaszone i cofnięte.

¹⁰ W tym obejmujące zezwolenia wygaszone i cofnięte.

¹¹ W tym utrzymane w 2017 – 6 088 i utworzone 9 206.

1. Realizacja celów działalności LSSE określonych w dokumentach rządowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania w zakresie rozszerzenia obszaru działalności LSSE

W okresie objętym kontrolą Spółka złożyła pięć¹² wniosków o dokonanie zmiany granic administracyjnych oraz obszaru LSSE polegających na: [1] powiększeniu powierzchni LSSE o obszar wynoszący 804,1525 ha¹³ oraz [2] zmniejszeniu powierzchni LSSE o obszar wynoszący 427,924 ha¹⁴. W odniesieniu do gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego¹⁵ (229,6252 ha) Spółka we współpracy z tymi jednostkami prowadziła spis terenów możliwych do objęcia granicami Strefy. Pracownicy Departamentu Infrastruktury i Inwestycji Spółki, analizowali je, rekomendując do włączenia do Strefy najczęściej takie, które rokowały szybkie zagospodarowanie, posiadały podstawową sieć infrastruktury technicznej oraz możliwość bezpośredniego wjazdu na teren, o atrakcyjnej lokalizacji (w pobliżu dróg krajowych, autostrady, dróg szybkiego ruchu). W przypadku zainteresowania włączeniem do Strefy jst, rozpoczynano prace związane z przygotowaniem dokumentacji niezbędnej (m.in. uchwała o wyrażeniu zgody na objęcie gruntów granicami Strefy, mapy, etc.), do złożenia wniosku do ministra właściwego do spraw gospodarki. W odniesieniu do gruntów stanowiących własność prywatną¹⁶ (14,6817 ha) poszerzanie granic LSSE odbywało się z inicjatywy przedsiębiorców, ponieważ jak wskazał Wiceprezes Zarządu u podstaw ich działania leżała praktyczna znajomość korzyści płynących z prowadzenia działalności na obszarze LSSE oraz świadomość funkcjonowania różnych instrumentów wsparcia, m.in. zwolnień z podatku dochodowego oferowanych przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze LSSE. W tych przypadkach pierwszym (formalnym¹⁷) wystąpieniem przedsiębiorcy było skierowanie do Zarządu Spółki pisma – tzw. listu intencyjnego lub pisemnego zgłoszenia. Czterech przedsiębiorców przy włączaniu gruntów do LSSE powoływało się na następujące kryteria: [1] stopy bezrobocia¹⁸ (5,3 ha); [2] innowacyjności¹⁹ (6,4655 ha); [3] niezbędności obszaru²⁰ (1,966 ha) oraz [4] usługi call-center²¹ (0,9502 ha). Spółka weryfikowała spełnianie tych kryteriów, a wyniki weryfikacji dokumentowano w formie listy kontrolnej dla wniosku Zarządzającego o zmianę granic SSE. Przedsiębiorcy spełniali kryteria wskazane w art. 5 ust. 3 ustawy o SSE.

¹² Wnioski z dnia: [1] 23 kwietnia 2015 r. aneksowany kolejno w dniach: 30 lipca 2015 r.; 14 sierpnia 2015 r.; oraz 14 września 2015 r.; [2] 3 czerwca 2016 r.; [3] 16 czerwca 2016 r.; [4] 15 marca 2017 r. oraz [5] 28 listopada 2017 r., przy czym wniosek z dnia 3 czerwca 2016 r. Spółka wycofała w dniu 3 listopada 2016 r. w związku z prowadzonymi rozmowami z potencjalnym inwestorem w sprawie włączenia nowych gruntów.

¹³ W tym grunty o powierzchni: [1] 559,8456 ha stanowiły własność Skarbu Państwa; [2] 229,6252 ha - JST oraz [3] 14,6817 ha – były to grunty prywatne.

¹⁴ W tym grunty o powierzchni 422,624 ha stanowiły własność Skarbu Państwa, a 5,3 ha – były to grunty prywatne.

¹⁵ Dalej: „jst”.

¹⁶ Przy czym w przypadku działek o nr: [1] 545/102 o pow. 3,8730 ha (Siechnice); [2] 718/14 o pow. 1,966 ha (Legnica); [3] 53/8, 17/2, 84/2, 85/1, 85/4 oraz 86/3 o pow. 0,9502 ha (Wrocław) nabywcy posiadali prawo do wieczystego użytkowania odpowiednio do dnia 29 grudnia 2092 r.; 5 grudnia 2089 r. oraz 28 grudnia 2093 r.

¹⁷ Formalne wystąpienia poprzedzone były wstępnymi rozmowami i uzgodnieniami między inwestorem, a Spółką.

¹⁸ Tj. kryterium określone w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1010 ze zm., dalej: „ustawa o SSE”).

¹⁹ Tj. kryterium określone w art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o SSE.

²⁰ Tj. kryterium określone w art. 5 ust. 3 pkt 4 ustawy o SSE.

²¹ Tj. kryterium określone w art. 5 ust. 3 pkt 3 lit. b-e ustawy o SSE.

W odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa (559,8456 ha) poszerzanie granic LSSE odbywało się z inicjatywy Spółki.

(dowody: akta kontroli str. 18-19, 63, 69-71, 1448, 2208-2268)

Kontrolą w Spółce objęto jeden wniosek z lat 2015-2017 dotyczący włączenia do LSSE nowych terenów, obejmujący grunty o największej powierzchni łącznej (tj. 557,8212 ha) na datę wydania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej²². Stwierdzono, że:

- Zarząd LSSE w dniu 15 września 2015 r. aneksem do wniosku o zmianę granic i obszaru LSSE z dnia 23 kwietnia 2015 r. wnosił do Ministra Gospodarki o powiększenie jej obszaru poprzez utworzenie sześciu nowych podstref w regionach nieobjętych dotychczas granicami LSSE, tj.: [1] Siechnice (pow. 3,8730 ha); [2] Wrocław (pow. 2,5925 ha); [3] Zgorzelec (pow. 70,5953 ha); [4] Łłowa (pow. 52,8364 ha); [5] Jawor (pow. 387,7640 ha); [6] Męcinka (pow. 34,8600 ha) oraz nowego kompleksu w istniejącej już podstrefie Miękinia (pow. 5,3 ha). Tworzona nowa podstrefa łłowa znajdowała się poza województwem dolnośląskim, tj. w województwie lubuskim. Jako uzasadnienie utworzenia nowych podstref wskazywano m.in. rozwój gospodarczy regionu legnickiego, aktywizację lokalnego rynku pracy oraz zagospodarowanie niewykorzystanych dotąd gospodarczo terenów dzięki wprowadzeniu nowych inwestorów, którzy poniosą nakłady inwestycyjne w wysokości ponad 10,6 mld zł oraz stworzą warunki do utworzenia ok 17 435 nowych miejsc pracy;
- tereny proponowane do objęcia granicami LSSE stanowiły własność gminy łłowa (pow. 52,8364 ha), Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (pow. 493,2193 ha) oraz osób prywatnych²³ (pow. 11,7655 ha);
- grunty zlokalizowane były w regionach, w których wskaźnik maksymalnej intensywności pomocy publicznej wynosił 25% (województwo dolnośląskie) oraz 30% (województwo lubuskie), przy czym dla przedsiębiorstw z sektora mikro, małych i średnich²⁴, wskaźnik ten był podwyższony odpowiednio o 10 punktów procentowych i o 20 dla mikro i małych;
- przy opracowywaniu wniosku o zmianę granic Strefy brano pod uwagę zgodność proponowanego terenu z założeniami Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020²⁵ oraz atrakcyjności gruntu (m.in. były to: tereny leżące przy międzynarodowym szlaku komunikacyjnym – trasie europejskiej E40 wschód-zachód, położone bezpośrednio przy autostradzie A4, dróg krajowych nr 30 i nr 94 oraz dróg wojewódzkich nr 351 oraz 352; w obrębie węzła autostrady A-18 Berlin-Wrocław).

(dowód: akta kontroli str. 1271-1755, 1759-1763)

²² Dz. U. z 2015, poz. 1874.

²³ Przy czym w przypadku działki o nr 545/102 o pow. 3,8730 ha (Siechnice) nabywca posiadał prawo do wieczystego użytkowania do dnia 29 grudnia 2092 r.

²⁴ Dalej: „MŚP”.

²⁵ Przyjęta uchwałą nr XXXII/932/13 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.

Kontrola pięciu gruntów nowych terenów inwestycyjnych²⁶, o których włączenie Spółka wносиła we wskazanym powyżej wniosku wykazała, że w przypadku czterech gruntów publicznych spełnione były warunki, określone w pkt 2.1 Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 27 stycznia 2009 r.²⁷, tj. w szczególności grunty: [1] posiadały uregulowany stan prawny, potwierdzony dokumentami z ewidencji gruntów; [2] nie stanowiły terenów, na których nie można było prowadzić działalności przemysłowej i usługowej, w tym wynikających z przepisów o ochronie środowiska (teren Natura 2000, park krajobrazowy); [3] trzy²⁸ z nich były wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną, a w przypadku gruntu stanowiącego własność gminy Iłowa gmina w formie oświadczenia zobowiązała się do inwestycji infrastruktury po włączeniu terenów do LSSE. I tak np. deklarowana przez gminę Iłowa budowa drogi dojazdowej (ok. 850 mb) łączącej drogę wewnętrzną w podstrefie z drogą wojewódzką nr 296 została wykonana w 2017 r. W przypadku energii elektrycznej - przez teren podstrefy przebiegały napowietrzne linie elektroenergetyczne średniego napięcia, co zapewniało możliwość dostarczenia energii elektrycznej o mocy ok 2 MW. W przypadku większego zapotrzebowania przez inwestora, dostawca energii zapewniał dostawę po uzgodnieniu warunków technicznych przyłączenia i odbioru energii oraz warunków ekonomicznych z konkretnym inwestorem. W przypadku sieci gazu - podłączenie potencjalnego inwestora było możliwe po złożeniu przez niego wniosku o przyłączenie do sieci gazu. Możliwe było także zasilenie inwestora przez np. stacje skroplonego gazu ziemnego LNG czy też LPG. Jak wskazał Zarząd Spółki oświadczenie (zapewnienie) dostawców mediów (w szczególności energii elektrycznej oraz gazu) o możliwości ich dostarczenia, pozwalało mieć przekonanie, że w chwili pojawienia się odbiorcy, z którym zostanie podpisana umowa o przyłączenie, konkretny odcinek sieci do określonej nieruchomości zostanie wybudowany. Tym bardziej, że jak wskazał Zarząd Spółki dostawcy energii elektrycznej, czy też gazu nie budują sieci na zapas, a dopiero po podpisaniu umowy z konkretnym odbiorcą; [4] wszystkie badane grunty były zlokalizowane przy szlakach komunikacyjnych już istniejących. W przypadku gruntu prywatnego inwestora spełnione były kryteria określone w art. 5 ust. 3 *ustawy o SSE*. Ponadto właściciel gruntu zobowiązał się do realizacji inwestycji do dnia 30 czerwca 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 1271-1755, 1759-1763, 2479, 2481, 2507-2509)

Analiza gruntów prywatnych stanowiących własność²⁹ czterech³⁰ inwestorów wykazała, że przedsiębiorcy wnioskowali o rozszerzenie granic LSSE na podstawie niżej wskazanych kryteriów. I tak w przypadku:

- gruntu o pow. 1,966 ha (Legnica) na podstawie kryterium niezbędności, tj. zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 4 *ustawy o SSE* w związku z §7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. *w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą*

²⁶ Tj.: [1] Jawor (pow. 387,7640 ha) – grunt publiczny; [2] Zgorzelec (pow. 70,5953 ha) – grunt publiczny; [3] Iłowa (pow. 52,8364 ha) – grunt publiczny; [4] Męcinka (pow. 34,8600 ha) – grunt publiczny oraz [5] Miękinia (pow. 5,3000 ha) – grunt prywatny.

²⁷ Dalej: „Koncepcja rozwoju SSE”.

²⁸ Tj. Jawor, Zgorzelec oraz Męcinka.

²⁹ Przy czym w przypadku działki o nr 718/14 o pow. 1,966 ha (Legnica) nabywca posiadał prawo do wieczystego użytkowania do dnia 5 grudnia 2009 r.

³⁰ Tj. liczba wszystkich inwestorów, którzy w okresie objętym kontrolą wniesili o włączenie terenów prywatnych do LSSE.

ekonomiczną³¹. Wnioskodawca uzasadniał rozszerzenie LSSE o ww. grunt, tym, że na dzień składania oferty na wydanie zezwolenia na działalność na terenie LSSE przedsięwzięcie było na wstępnym etapie koncepcyjnym, a planowana w ramach inwestycji modernizacja i rozbudowa istniejących zakładów poprzez zakup i budowę nowych środków trwałych rozłożona była w czasie na kilka lat, w związku, z czym inwestor nie był w stanie przewidzieć wszystkich szczegółów przedsięwzięcia;

- gruntu o pow. 0,9502 ha (Wrocław) na podstawie kryterium usługi call-center, tj. zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 3 lit. b-e ustawy o SSE w związku z §5 rozporządzenia w sprawie kryteriów. Wnioskodawca uzasadniał rozszerzenie LSSE o ww. grunt tym, że zostanie rozbudowane zaawansowane technologicznie Centrum Usług Wspólnych (tj. m.in. nastąpi rozwój zarządzania strukturą teleinformatyczną, systemów bezpieczeństwa elektronicznego banku), a ponadto w ramach inwestycji planował utworzyć, co najmniej 300 nowych miejsc pracy, a do dnia 31 grudnia 2016 r. nawet 450 nowych miejsc pracy oraz ponieść nakłady inwestycyjne w wysokości 5 000,0 tys. zł;
- gruntu o pow. 5,3000 ha (Miękinia) na podstawie kryterium stopy bezrobocia, tj. zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o SSE w związku z §2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kryteriów. Wnioskodawca planował utworzyć, co najmniej 205 nowych miejsc pracy do 31 grudnia 2023 r. oraz ponieść nakłady inwestycyjne, co najmniej 40 000,0 tys. zł;
- gruntu o pow. 3,8730 ha (Siechnice) oraz o pow. 2,5925 ha (Wrocław) na podstawie kryterium innowacyjności, tj. zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o SSE w związku z §3 rozporządzenia w sprawie kryteriów. Wnioskodawca planował wdrożyć do produkcji produkty innowacyjne bazujące na rozwiązaniach mikro- i mini-peletek oraz mikro- i mini-tabletek. W zakresie tych produktów inwestor przedłożył dwie opinie o innowacyjności sporządzone przez Uniwersytet Wrocławski – Wydział Chemii oraz Uniwersytet Medyczny – Wydział Farmaceutyczny z Oddziałem Analityki Medycznej we Wrocławiu, tj. jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki³². Rozwiązania te planowano wykorzystać do implementacji dwóch nowych produktów z linii: Uroda oraz Stress. Wnioskodawca planował także utworzyć 30 nowych miejsc pracy oraz ponieść nakłady inwestycyjne w wysokości 57 585,8 tys. zł.

Do LSSE został włączony tylko jeden z nich o pow. 5,3 ha (Miękinia). W przypadku gruntu o pow. 3,8730 ha (Siechnice) oraz o pow. 2,5925 ha (Wrocław) na podstawie kryterium innowacyjności przyczyną ich nie włączenia do Strefy były wątpliwości dotyczące obejmowania preferencjami firmy produkującej suplementy diety i negatywne stanowisko Ministra Zdrowia w tej sprawie. W odniesieniu do pozostałych gruntów nie były znane przyczyny odmowy. LSSE nie otrzymała uzasadnienia tej decyzji.

(dowody: akta kontroli str. 1271-1755, 1759-1763, 1893-1897)

³¹ Dz. U. z 2008 r., nr 224, poz. 1477 (dalej: „rozporządzenie w sprawie kryteriów”).

³² Dz. U. z 2018 r., poz. 87.

1.2. Realizacja zadań w zakresie polityki klastrowej

LSSE była zaangażowana w działalność trzech klastrów: [1] motoryzacyjnego³³; [2] edukacyjnego³⁴ oraz [3] lotniczego³⁵. W odniesieniu do pierwszych dwóch klastrów LSSE pełniła rolę lidera, przy czym lider był odpowiedzialny za koordynowanie prac dotyczących funkcjonowania DKM (m.in. uprawniony był do samodzielnego zaciągania zobowiązań finansowych ograniczonych do budżetu finansowanego opłatami) oraz zarządzał DKE, a w przypadku DKL – pełnił funkcję członka wspierającego. Wszystkim trzem klastrom LSSE zapewniała także niezbędną obsługę logistyczno-biurową. W okresie objętym kontrolą LSSE prowadził analizę obszaru działalności klastrów poprzez wywiady ankietowe, spotkania i rozmowy z przedsiębiorcami. Na podstawie przeprowadzonych spotkań i konsultacji z przedsiębiorcami tworzone były plany działań angażowania się LSSE w politykę klastrową oraz monitorowano efekty prowadzonych działań. Celem tych działań miało być wzmocnienie konkurencyjności lokalnej gospodarki w oparciu o współpracę, wiedzę i interakcję w ramach wzajemnych powiązań. Natomiast efektem powstania nowych technologii oraz rozwiązań technicznych i przyciągnięcia nowych inwestorów.

(dowody: akta kontroli str. 20-30, 1900-2156, 2481)

Dolnośląski Klaster Motoryzacyjny

W skład klastra na dzień jego powstania wchodziło 20 podmiotów, przy czym do końca 2017 r. liczba partnerów zwiększyła się do 34³⁶. Zasadniczym celem działania klastra była optymalizacja współpracy zjednoczonych w nim przedsiębiorstw z zamiarem poprawy ich kondycji ekonomicznej i ekspansji rynkowej poprzez tworzenie nowych innowacyjnych produktów.

Zgodnie z opracowanym Regulaminem Konsorcjum DKM, działania LSSE w ramach tego klastra, dotyczyły m.in.: organizowania szkoleń, warsztatów, seminariów oraz konferencji tematycznych; inicjowanie, opiniowanie i wdrażanie projektów mających na celu rozwój DKM oraz projektów badawczo-rozwojowych, wspieranie procesu inicjowania współpracy pomiędzy podmiotami z branży motoryzacyjnej oraz branż pokrewnych i między przedsiębiorcami, jednostkami naukowymi oraz instytucjami publicznymi, wspieranie transferu wiedzy i doświadczenia między partnerami, wspieranie transferu technologii między partnerami oraz partnerami i jednostkami naukowymi oraz badawczo-rozwojowymi.

W okresie objętym kontrolą w ramach działalności klastra Spółka planowała m.in.: przeprowadzenie diagnozy działalności firm zrzeszonych w klastrze pod kątem możliwych powiązań biznesowych, w tym zmapowania procesów zachodzących w klastrze, zdefiniowanie (utworzenie) grup projektowych opartych na łańcuchu wartości, powiązaniu produktowym, usługowym, etc., zorganizowanie i przeprowadzenie warsztatów kreatywnych służących wypracowaniu wspólnych projektów (pomysłów) biznesowych, opracowanie strategii rozwoju klastra, poszukiwanie sposobów możliwego finansowania rozwoju klastra, w tym realizacji

³³ Utworzony na podstawie umowy konsorcjum z dnia 18 grudnia 2014 r. pn. *Dolnośląski Klaster Motoryzacyjny*.

³⁴ Utworzony na podstawie umowy konsorcjum z dnia 9 kwietnia 2015 r. pn. *Dolnośląski Klaster Edukacyjny*.

³⁵ Utworzony na podstawie umowy o współpracy z dnia 22 września 2014 r. w ramach Dolnośląskiego Klastra Lotniczego. Od dnia 19 czerwca 2015 r. klaster ten działał w formie stowarzyszenia.

³⁶ Były to m.in.: BASF Polska Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie, KGHM Zanam Spółka z o.o. z siedzibą w Polkowicach, Politechnika Wrocławska, Volkswagen Motor Polska Spółka z o.o. z siedzibą w Polkowicach, Viessman Technika Grzewcza Spółka z o.o. z siedzibą w Legnicy.

wypracowanych koncepcji innowacyjnych oraz działań badawczo-rozwojowych, poszerzanie wiedzy o dobrych praktykach innych klastrów, promowanie DKM.

Rezultatem prowadzonych działań Spółki było m.in.: [1] uruchomienie³⁷ (w ramach porozumienia pomiędzy dwoma partnerami klastra, tj. Politechniką Wrocławską, a Sitech Spółka z o.o. z siedzibą w Polkowicach należąca do koncernu Volkswagena) na Wydziale Mechanicznym (kierunek Mechanika i Budowa Maszyn) Politechniki Wrocławskiej studiów dualnych. W latach 2015-2016 zrekrutowano odpowiednio dziesięciu oraz pięciu studentów; [2] utworzenie grup tematycznych (roboczych) takich jak: systemy produkcji, chemia, obróbka materiałów (metal, plastic, szkło), tworzywa sztuczne, HR, logistyka. Każda z grup otrzymała wsparcie opiekuna naukowego z Politechniki Wrocławskiej; [3] utworzenie list potencjalnych 22 projektów badawczo-rozwojowych partnerów DKM. I tak np.: Volkswagen Motor Polska Spółka z o.o. – innowacyjne i ekologiczne zasilanie wózków widłowych i ciągników w transporcie wewnętrznym (logistyka), Gotec Polska Spółka z o.o. - integracja CAD/PDM z ERP z oferty zespołu prof. Chlebusa (systemy produkcyjne), PHU RITEX Waldemar Michałowski - wykorzystanie technologii 3D tzw. addytywnych przy konstruowaniu dronów do celów logistycznych (logistyka); [4] utworzenie platformy komunikacyjnej dla partnerów klastra; [5] powstanie wspólnych projektów firm współpracujących w grupie tematycznej produkcja, tj. opracowanie narzędzi informatycznych umożliwiających optymalizację kosztów energii elektrycznej, paliwa gazowego, sprężonego powietrza oraz uniwersalnego narzędzia do audytu zużycia sprężonego powietrza oraz w grupie tematycznej logistyka – katalogu dobrych praktyk, opracowano metodę analizy stanu zapasów; [6] nawiązanie współpracy z gminą Środa Śląska w realizacji projektu pn. *Uruchomienie gminnej komunikacji zbiorowej w gminie Środa Śląska Etap II* dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 w ramach osi priorytetowej 3 Gospodarka niskoemisyjna, Działania 3.4 Wdrażanie strategii niskoemisyjnych oraz Poddziałania 3.4.1 Wdrażanie strategii niskoemisyjnych; [7] zorganizowanie łącznie 24 wydarzeń (warsztatów, kongresów, wizyt studyjnych), w ramach, których udział wzięło 388 osób, tj. m.in.: wizytę u jednego z partnerów DKM (VIA Technika Obróbki Powierzchniowej Spółka z o.o.), gdzie uczestnicy zapoznali się z profilem działalności przedsiębiorcy, stosowanymi przez niego technologiami oraz potencjałem (w szczególności nowym działem wyposażonym w ultranowoczesną odtłuszczarkę), kongresu innowacji pn. *Pojazdy elektryczne – kierunki rozwoju, techniczne i technologiczne możliwości dla producentów i poddostawców*, którego celem było stworzenie platformy współpracy łączącej potencjał jednostek badawczo-rozwojowych, start-up z zasobami, doświadczeniem dużych producentów branży motoryzacyjnej, podróży studyjnej do Ambergu i Norymergii, której tematem przewodnim było Przemysł 4.0; wizyty studyjnej w klastrze Der Automotive Cluster Ostdeutschland (ACOD) – wizyta poświęcona Elektromobilności. Nawiązanie tej współpracy umożliwiło m.in. poznanie dobrych praktyk funkcjonowania i zarządzania powiązaniem kooperacyjnym; [8] przygotowanie i złożenie projektu partnerskiego pn. *Granty na usługi doradcze dla MŚP z obszaru Legnicko-Głogowskiego* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2014 - 2020. Projekt otrzymał dofinansowanie. Realizacja projektu miała umożliwić wsparcie 61 firm z sektora MŚP z Legnicko-Głogowskiego Obszaru

³⁷ Kształcenie od października 2015 r.

Interwencji (LGOI), w tym MŚP znajdujących się we wczesnej fazie rozwoju (do 24 miesięcy) i MŚP działających w obszarze inteligentnych specjalizacji regionu, w zakresie usług doradczych świadczonych przez Instytucje Otoczenia Biznesu; [9] powstanie trzech wspólnych projektów przedsiębiorstw klastra z Jednostkami Badawczo-Rozwojowymi, i tak: a) projekt Politechniki Wrocławskiej i firmy Pneumat System Sp. z o.o.: Model zarządzania przepływami materiałowymi w oparciu o analizę ryzyka w łańcuchu dostaw, uwzględniający wymagania branży motoryzacyjnej, b) *Nysa. Ultralekki modułarny pojazd ciężarowy zasilany energią elektryczną*, planowany do realizacji ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020, c) *Badanie technologii budowy nadwozi pojazdów samochodowych z zastosowaniem struktur hybrydowych” pojazdu elektrycznego*.

W okresie funkcjonowania klastra nie powstały inwestycje z sektora B+R. Jak wskazał Zarząd Spółki było to spowodowane m.in. stosunkowo młodym wiekiem klastra, tj. będącym dopiero klastrem rozwijającym się w fazie wzrostu. W okresie objętym kontrolą Spółka poniosła wydatki związane z działalnością klastra odpowiednio w wysokości: 2,2 tys. zł (w 2015 r.); 61,1 tys. zł (w 2016 r.) oraz 37,2 tys. zł (w 2017 r.). Dotyczyły one głównie promocji, usług cateringowych, organizacji warsztatów, obsługi DKM.

(dowody: akta kontroli str. 20-30, 1900-2043, 2121-2156, 2481-2483, 2491-2492)

Dolnośląski Klastr Edukacyjny

W skład klastra na dzień jego powstania wchodziło 51 podmiotów, przy czym na koniec roku 2017 partnerami klastra było już 100 podmiotów³⁸. Celem działania klastra było m.in. łączenie potencjału gospodarczego, edukacyjnego i naukowego na rzecz kształcenia zawodowego do potrzeb gospodarki i lokalnych rynków pracy, prognozowanie zapotrzebowania na umiejętności i kwalifikacje zawodowe, zwiększenie dostępności uczniów do praktyk realizowanych w rzeczywistych warunkach pracy przedsiębiorcy, organizacja procesu szkolenia zawodowego pod istniejący rynek pracy zgodny z potrzebami pracodawców, zwiększenie konkurencyjności absolwentów szkół zawodowych na rynku pracy.

Zgodnie z opracowanym Regulaminem DKE, działania LSSE w ramach tego klastra, dotyczyły m.in.: organizowania warsztatów szkolnych, wyjazdów studyjnych, praktyk, staży, informowania o trendach społecznych, gospodarczych i technologicznych oraz dostosowania oferty kształcenia zawodowego do potrzeb zmieniającego się rynku pracy, inicjowania, kreowania i wdrażania zawodowych projektów edukacyjnych, wspierania transferu wiedzy i doświadczenia między partnerami, animowania kontaktów formalnych i nieformalnych w ramach klastra, pozyskiwanie nowych partnerów.

W okresie objętym kontrolą w ramach działalności klastra Spółka planowała m.in.: wspieranie członków klastra w pozyskiwaniu środków na projekty odpowiadające strategii i celom klastra, udział w projektach Regionalnego Programu Operacyjnego ds. kształcenia zawodowego, w których przewidywane było dofinansowanie praktycznej nauki zawodu, praktyk zawodowych i staży w przedsiębiorstwach w szczególności: wynagrodzenie młodocianych pracowników, stypendium dla

³⁸ Były to m.in.: Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego we Wrocławiu, Kuratorium Oświaty we Wrocławiu, Gmina Legnica, Politechnika Wroclawska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Volkswagen Motor Polska Spółka z o.o. z siedzibą w Polkowicach, Viessmann Technika Grzewcza Spółka z o.o. z siedzibą w Legnicy.

praktykantów, stypendium dla stażystów (absolwentów), finansowanie kursów zawodowych w centrach kształcenia zawodowego, refundację kosztów dojazdu praktykantów i stażystów, dodatek do wynagrodzenia opiekuna ucznia lub stażysty przydzielonego przez pracodawcę, refundację kosztów odzieży i obuwia roboczego, szkolenia BHP oraz środków ochrony indywidualnej uczniów i stażystów, refundację zużytych materiałów, etc., organizację konferencji, seminariów, spotkań dotyczących kształcenia zawodowego (m.in. targów zawodów, spotkania promocyjne dla gimnazjalistów, konferencje z udziałem członków klastra), udział w pozyskiwaniu miejsc praktyk dla uczniów szkół zrzeszonych w DKE.

Rezultatem prowadzonych działań Spółki było m.in.: [1] zorganizowanie łącznie 47 spotkań, w ramach których udział wzięło 1955 osób, tj. m.in. konferencję naukową pn. *Nauki techniczne i praktyka przemysłowa w Zagłębiu Miedziowym w Polkowicach*, dwie edycje konferencji *Zawodowa Strefa 2016 i 2017*. Inicjatywa zorganizowania konferencji została objęta honorowym patronatem Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Rozwoju. Celem konferencji była promocja dobrych praktyk współpracy pracodawców ze szkołami, a także wypracowanie wspólnych założeń, co do dalszych działań w zakresie rozwoju szkolnictwa zawodowego w regionie oraz wzmocnienie współpracy pomiędzy przedsiębiorcami i szkołami zawodowymi w zakresie praktycznej nauki zawodu. W wyniku przeprowadzonego panelu dyskusyjnego przedstawiciele środowiska nauki i biznesu zadeklarowali chęć do wspólnych działań w tym zakresie, szkolenie pn. *Jak zdobyć pracodawcę*; [2] 3764 uczniów z pięciu szkół³⁹ mogło korzystać z wyposażenia⁴⁰ pracowni kształcenia zawodowego i sal egzaminacyjnych, na które LSSE przeznaczyła 10,0 tys. zł; [3] utworzenie odpowiednio 10 (w 2015 r.); 10 (w 2016 r.) oraz 13 (w 2017 r.) klas patronackich, które realizowały programy nauczania dostosowane do potrzeb przedsiębiorców funkcjonujących na terenie LSSE, tj., m.in. Pol-Miedź Trans Spółka z o.o., Korpo Spółka z o.o., Winkelmann Spółka z o.o., Volkswagen Motor Polska Spółka z o.o., UTC Aerospace Systems Spółka z o.o.; [4] poprawa wizerunku szkolnictwa branżowego i technicznego dzięki realizacji zadania publicznego pn. *Razem mądrzej, lepiej szybciej - rozwój Dolnośląskiego Klastra Edukacyjnego* organizowanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w ramach działań wspomagających rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości i sieci współpracy w 2017 r. Zadanie otrzymało dofinansowanie w okresie od 2 października 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. Zrealizowano m.in.: kampanię informacyjno-promocyjną *Znaczenie szkół branżowych dla potrzeb rynku pracy*, warsztaty, koła naukowe, wizyty studyjne w firmach strefowych, spot promujący szkolnictwo branżowe pn. *Klustry na rzecz nowoczesnej szkoły branżowej*. Zadanie zakończono w grudniu 2017 r. Ze względu na krótki czas jaki upłynął od realizacji zadania Strefa nie dysponowała danymi aby stwierdzić, czy realizacja tego zadania przełożyła się na wzrost liczby uczniów w szkołach branżowych.

W okresie objętym kontrolą Spółka poniosła wydatki związane z działalnością klastra odpowiednio w wysokości: 35,1 tys. zł (w 2015 r.); 49,0 tys. zł (w 2016 r.)

³⁹ [1] Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących w Legnicy; [2] Zespół Szkół Elektryczno-Mechanicznych w Legnicy; [3] Zespół Szkół Budowlanych im. Wojska Polskiego w Legnicy; [4] Zespół Szkół Samochodowych w Legnicy oraz [5] Zespół Szkół Ekonomicznych im. Stefana Żeromskiego w Legnicy.

⁴⁰ Tj. m.in. Sinus PRO 1000S 12 V, Regulator 10A LS 1024, Wiertarka 710 W, Zestaw lamp do lutowania, miernik sygnału deviser S30, kabel VGA HD 15 m/15 m, wizualizer WZ2, projektor V230X, projektor BenQ MS504.

oraz 62,9 tys. zł (w 2017 r.). Dotyczyły one głównie doradztwa, promocji, usług cateringowych, usług transportowych, wsparcia dla partnerów, organizacji wizyt studyjnych.

(dowody: akta kontroli str. 20-30, 2044-2074, 2121-2156, 2481, 2483-2486)

Dolnośląski Klaster Lotniczy

W skład klastra na dzień jego powstania wchodziło trzech partnerów, tj. UTC Aerospace Systems Wrocław Spółka z o.o., Becker Avionics Spółka z o.o. oraz Radiotechnika Marketing Spółka z o.o., przy czym do końca roku 2017 liczba ta wzrosła do 27. Celem jego działania był rozwój branży lotniczej na Dolnym Śląsku oraz zwiększenie potencjału innowacyjnego firm branży lotniczej prowadzących działalność na terenie Dolnego Śląska oraz całego regionu Polski Południowo-Zachodniej poprzez zapewnienie im wspólnego dostępu do nowoczesnych technologii, bazy edukacyjnej oraz wspomaganie transferu wiedzy, doświadczenia i technologii.

Zgodnie z opracowanym Statutem DKL, działania LSSE w ramach tego klastra, dotyczyły m.in.: wspierania transferu wiedzy i wymiany doświadczeń między członkami, organizowania szkoleń, warsztatów, konferencji i sympozjów poświęconych tematyce lotniczej, nawiązywanie kontaktów i współpracy z zagranicznymi stowarzyszeniami lotniczymi i uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach lotniczych, udzielania wsparcia intelektualnego i materialnego studentom szkół wyższych na kierunkach związanych z przemysłem lotniczym oraz pracownikom naukowym poprzez udostępnianie uczelniom potencjału technicznego i personelu na potrzeby praktyk studenckich i prowadzenia prac naukowo-badawczych, fundowania stypendiów i nagród dla osób wyróżniających się bardzo dobrymi osiągnięciami w nauce i pracy badawczej.

W okresie objętym kontrolą w ramach działalności klastra Spółka planowała m.in.: wzmocnienie roli informacyjnej klastra, pokazanie potencjału przemysłu lotniczego na Dolnym Śląsku, w tym działalności firm związanych bezpośrednio i pośrednio z przemysłem lotniczym, zaplecza naukowego, dostępności wykształconej kadry pracowniczej, przeprowadzenie kampanii informacyjnej przedstawiającej ideę i cele DKL, w tym m. in.: popularyzację przekonania, że możliwy jest rozwój przemysłu lotniczego na Dolnym Śląsku, promocję branży lotniczej powiązanej z regionem, rozszerzenie i aktualizację strony internetowej www.klaster-lotniczy.pl, pozyskanie nowych członków stowarzyszenia, stworzenie forum dla wymiany informacji i doświadczeń dla istniejących na terenie firm z branży.

W ramach klastra, m.in.: [1] wzięto udział w forum klastrów województwa dolnośląskiego pn. *Klustry stymulatorem wzrostu konkurencyjności regionu* organizowanym przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego i Polsko-Niemiecką Izbę Przemysłowo-Handlową, imprezach branżowych przemysłu lotniczego jak np. Międzynarodowy Salon Przemysłu Obronnego w Kielcach (dalej: „MSPO”), publikowano artykuły w prasie (raport MSPO-Wojsko, Technika, Obronność, Wojsko i Technika), wydano folder informacyjny *Razem dla lotnictwa*, uczestnictwo w XI edycji wystawy AIR FAIR Bydgoszcz, gdzie zaprezentowano ofertę produktowo-usługową partnerów DKL; [2] zorganizowano łącznie 10 spotkań, w ramach których udział wzięło 140 osób, tj. m.in: wizytę studyjną w Podkarpackim Klastrze Lotniczym Dolina Lotnicza. Efektem tej wizyty była wstępna deklaracja pomiędzy szkołą, a firmami skupionymi w klastrze (m.in. UTC Aerospace Spółka z o.o., Radiotechnika Marketing) o nawiązaniu współpracy i utworzeniu klas patronackich, spotkanie z firmą TUV NORD w celu zapoczątkowania procesu

uzyskiwania norm jakości AS 9100⁴¹ oraz AS 9120⁴² przez firmy DKL, konferencję pn. *Rozwój współpracy oraz zacieśnienie więzi partnerskiej wśród członków DKL*.

W okresie objętym kontrolą Spółka poniosła wydatki związane z działalnością klastra odpowiednio w wysokości: 2,4 tys. zł (w 2015 r.); 6,2 tys. zł (w 2016 r.) oraz 6,0 tys. zł (w 2017 r.). Dotyczyły one promocji, opłaty KRS, wynajęcia Sali, wyposażenia stoiska oraz składki członkowskiej.

(dowody: akta kontroli str. 20-30, 2075-2156, 2481, 2486-2487)

W kontrolowanym okresie Minister, jako podmiot odpowiedzialny za wspieranie współpracy w ramach klastrów nie zlecał zarządzającemu LSSE wykonania określonych zadań w ramach wsparcia klastrów.

(dowód: akta kontroli str. 30)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą LSSE powiększyła się o tereny leżące poza województwem dolnośląskim. I tak na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej* Strefa powiększyła się o grunty o łącznej powierzchni 52,8364 ha położone na terenie gminy Iłowa, obręb Konin Żagański, województwo lubuskie, stanowiące własność gminy Iłowa. Z pismem w tej sprawie do Prezesa Zarządu LSSE zwrócił się Burmistrz Gminy Iłowa. Na jego podstawie Zarząd LSSE zwrócił się do Ministra Gospodarki z wnioskiem o powiększenie Strefy m.in. o wskazane grunty. Jako uzasadnienie wskazano, że inwestycje realizowane na tym terenie pozwolą utworzyć ok. 1664 nowych miejsc pracy, przy nakładach wynoszących ok. 1 020,01 mln zł. W ślad za tym Spółka nie zwróciła się do Ministra Gospodarki w sprawie potrzeby zmiany planu rozwoju LSSE. Tym samym LSSE włączając do Strefy w 2015 r. grunty gminy Iłowa (województwo lubuskie) nie miała podstawy do ich włączenia, ponieważ nie przewidywał tego plan rozwoju LSSE określonym w stosownym rozporządzeniu. Zgodnie, bowiem z tym dokumentem, który wszedł w życie w dniu 9 października 2009 r. i obowiązywał do dnia 19 października 2016 r. misja strefy, o której mowa w pkt 1.3 tego planu dotyczyła wspierania rozwoju południowo-zachodniego regionu Polski, w szczególności województwa dolnośląskiego. Do innych województw jak lubuskie plan rozwoju LSSE nie nawiązywał. Misja o zadania określone w Strategii Rozwoju Województwa Lubuskiego została rozszerzona dopiero rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia planu rozwoju LSSE*⁴³, które weszło w życie w dniu 20 października 2016 r., a więc prawie rok po dacie włączenia gruntów należących do gminy Iłowa do LSSE. Wyjaśniając w tej sprawie Wiceprezesi Zarządu LSSE wskazali, że wspieranie terenów gminy Iłowa leżącej bezpośrednio przy granicy województwa dolnośląskiego – przy autostradzie A-18, będącej przedłużeniem w kierunku Berlina drogi przebiegającej niemal przez środek terenów LSSE został oceniony przez Spółkę, jako istotny atut, podnoszący

⁴¹ AS 9100 to norma systemu zarządzania jakością opracowana przez Międzynarodową Grupę ds. Jakości w Lotnictwie (IAQG). Oparta na normie ISO 9001 z uzupełnieniem dla sektorów: lotniczego, kosmicznego i przemysłu obronnego. W Europie znana jako norma EN 9100 w regionie Azji i Pacyfiku jako JIS Q 9100. Popierana m.in. przez Airbus, Boeing.

⁴² Norma powiązana z AS 9100 przeznaczona dla dystrybutorów.

⁴³ Dz. U. z 2016, poz. 1613.

jakość oferty inwestycyjnej LSSE. Ponadto jak dodali Wiceprezesi w 2016 r.⁴⁴. Spółka wystąpiła do Ministerstwa Rozwoju o zmianę planu rozwoju LSSE, który to plan jak wskazano powyżej ostatecznie został zmieniony.

(dowody: akta kontroli str. 1430-1763, 1893-1897)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. LSSE nie do końca skutecznie realizowała cele określone w dokumentach rządowych, w tym w szczególności polegające na ujmowaniu we wnioskach o rozszerzenie Strefy terenów zgodnie z kryteriami określonymi w Koncepcji rozwoju SSE oraz w polityce rozwoju określonej w Planie rozwoju SSE. Kontrola pięciu gruntów wyszczególnionych we wniosku o zmianę granic Strefy z 2015 r. wykazała, że w jednym przypadku (w odniesieniu do gruntów publicznych) nie wykonano jeszcze zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej dla ww. terenów pomimo upływu ponad dwóch lat od wydania rozporządzenia. W oświadczeniu, które gmina składała przy włączaniu terenów do obszaru LSSE, nie deklarowano konkretnego terminu, a jedynie okres w jakim dana inwestycja zostanie wykonana w przypadku nabycia nieruchomości przez przyszłych inwestorów. Zdaniem Izby Spółka winna podjąć działania związane z wyegzekwowaniem od gmin zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej.

2. W okresie objętym kontrolą rozszerzanie obszarów LSSE o nowe tereny następowało mimo faktu, że znaczna część gruntów wchodzących w skład LSSE była niezagospodarowana. Stopień zagospodarowania gruntów wynosił, bowiem odpowiednio 26,1% (na koniec 2014 r.) oraz 32,1% (na koniec 2017 r.). Ponadto (w 2015 r.) do strefy włączono grunty, które pomimo wyposażenia w infrastrukturę techniczną⁴⁵, także nie zostały zagospodarowane. I tak np. grunty stanowiące własność Agencji Nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach miasta Zgorzelec o powierzchni 70,5953 ha nie zostały w ogóle zagospodarowane, a grunty należące do gminy Iłowa (do końca 2017 r.) zostały zagospodarowane jedynie w 39,1% (20,6579 ha). Jak wyjaśnił Zarząd Spółki terenami w mieście Zgorzelec zainteresowany⁴⁶ był inwestor CITRONEX Group, który jednak z powodów długotrwałych (ponad jeden rok) procedur (inwentaryzacja gruntów, podział nieruchomości, wybór biegłego z zakresu wyceny, przetarg, okres wypowiedzenia umowy dzierżawy), podjął decyzję o realizacji inwestycji w innej lokalizacji. Przy włączaniu do Strefy terenów w gminie Iłowa nie dysponowano listami intencyjnymi od przedsiębiorców, ale LSSE dwukrotnie uruchamiała procedurę rokowań na ten teren – w pierwszym przypadku LSSE odstąpiła od rokowań ogłoszonych w dniu 5 września 2016 r. uzasadniając obarczenie rokowań wadą prawną

⁴⁴ Pismem z dnia 11 lipca 2016 r. nr LSSE/1297/DR/2016.

⁴⁵ Tereny posiadały dostęp do następującej infrastruktury technicznej – Zgorzelec - [1] energia elektryczna – przez teren przebiegały zarówno napowietrzne jak i kablowe linie elektroenergetyczne średniego napięcia eSN. Z posiadanego układu energetycznego możliwym było dostarczenie ok 8 MW energii (kompleks 1) oraz 4 MW (kompleks 2). Ponadto w 2017 r. Tauron Dystrybucja opracował koncepcję zasilania podstrefy w przypadku większego zapotrzebowania; [2] gaz – przez teren przebiegała sieć gazu średniego ciśnienia. Polska Spółka Gazownictwa spółka z o.o. deklarowała możliwość dostarczenia paliwa gazowego w ilości m.in. po 400 m³/h (kompleks 1 i 2); [3] sieć wodno-kanalizacyjna – w pobliżu kompleksu przebiegają sieci należące do miasta Zgorzelec: sieć wodociągowa w 160 oraz sieć kanalizacji sanitarnej tłoczonoj ks 160 oraz sieci, których właścicielem był Carrefour oraz Leroy Merlin; [4] drogi dojazdowe – kompleks 1 bezpośrednio przylegał do drogi krajowej nr 30 oraz w sąsiedztwie autostrady A4. Kompleks 2 – bezpośrednio przylegał do obwodnicy miasta Zgorzelec (droga wojewódzka nr 352). W przypadku gminy Iłowa posiadaną infrastrukturę techniczną opisano na stronie 7 wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁶ Inwestor w piśmie z dnia 14 sierpnia 2015 r. do Burmistrza Miasta Zgorzelec wskazywał na zamiar ulokowania nowej inwestycji na działce, która graniczyła z nieruchomością stanowiącą własność przedsiębiorcy.

uniemożliwiająca wydanie zezwolenia (nieobjęcie części terenu Strefy – podstrefy łłowa – Planem rozwoju LSSE). Natomiast w drugim przypadku rokowań ogłoszonych w dniu 24 października 2016 r. inwestor nie złożył oferty, gdyż podjął decyzję o realizacji projektu na terenie jego własnej nieruchomości. Zarząd Spółki wyjaśnił ponadto, że na stronie internetowej LSSE były ogłaszane informacje o terenach objętych granicami Strefy w Zgorzelcu i łłowej. Informacje o zasadach udzielania strefowej pomocy publicznej były także przekazywane przedsiębiorcom w siedzibie władz miast Zgorzelec i łłowa, na Polsko-Niemieckim Forum Gospodarczym w Zgorzelcu w 2015 r., a także w siedzibach firm na przygranicznym terenie Niemiec.

(dowody: akta kontroli str. 1430-1763, 1893-1897, 2487-2489)

3. Działania Zarządzającego w ramach klastrów nie w pełni pozwalały realizować cele określone w tym zakresie dla zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi. Ograniczanie aktywności jedynie do udziału i współorganizowania konferencji i spotkań nie mogły stanowić skutecznej realizacji zadań, określonych w Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. W dokumencie tym wyznaczono bowiem zarządzającym SSE dużo szerszy zakres działań na rzecz realizacji polityki klastrowej, w tym m. in. działania związane ze świadczeniem usług na rzecz podmiotów klastra w zakresie analiz, doradztwa, szkoleń, foresightu, transferu technologii, komercjalizacji wiedzy, ochrony praw własności intelektualnej, ekspansji na rynki zagraniczne, udostępniania infrastruktury laboratoryjnej itp. Ponadto, ponosząc koszt działalności w klastrach w kwocie 262,1 tys. zł Zarządzający powinien określić, w jaki sposób będzie mierzył realizację celów założonych dla poszczególnych klastrów. Brak określenia mierników, ich wartości docelowych nie pozwala w żaden sposób ocenić, czy wydatkowane ze środków Spółki kwoty przekładają się na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw działających w klastrach DKM i DKL, czy też zaspokojenie rynku pracy w przypadku klastra DKE.

(dowody: akta kontroli str. 20-30; 1900-2156; 2481)

Ocena cząstkowa

LSSE nie do końca skutecznie realizowała cele określone w dokumentach rządowych, w tym w szczególności polegające na ujmowaniu we wnioskach o rozszerzenie Strefy terenów zgodnie z kryteriami określonymi w koncepcji rozwoju SSE oraz w polityce rozwoju określonej w Planie rozwoju SSE. Kontrola pięciu gruntów wyszczególnionych we wniosku o zmianę granic Strefy z 2015 r. wykazała, że w jednym przypadku w odniesieniu do gruntów publicznych nie wykonano jeszcze zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej dla ww. terenów pomimo upływu ponad dwóch lat od wydania rozporządzenia. W oświadczeniu, które gmina składała przy włączaniu terenów do obszaru LSSE, nie deklarowano konkretnego terminu, a jedynie okres w jakim dana inwestycja zostanie wykonana w przypadku nabycia nieruchomości przez przyszłych inwestorów. W ocenie NIK Spółka winna podjąć działania związane z wyegzekwowaniem od gmin zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej. Ponadto kontrola wykazała, że w przypadku innego wniosku o rozszerzenie Strefy w 2015 r. ujęto teren należący do gminy łłowa (województwo lubuskie) bez podstawy prawnej do jego włączenia. Powyższe świadczy o tym, że Spółka nie weryfikowała danych dotyczących gruntów objętych wnioskami o rozszerzenie SSE. Ponadto rozszerzanie obszarów LSSE o nowe tereny następowało mimo faktu, iż znaczna część gruntów wchodzących w skład LSSE była niezagospodarowana. Stopień zagospodarowania gruntów wynosił, bowiem odpowiednio 26,1% (na koniec 2014 r.) oraz 32,1% (na koniec 2017 r.). Ponadto (w 2015 r.) do strefy włączono grunty, które pomimo wyposażenia w infrastrukturę

techniczną, także nie zostały zagospodarowane. LSSE w zakresie polityki klastrowej nie w pełni realizowała cele wskazane w strategicznych dokumentach rządowych. Ograniczanie aktywności jedynie do udziału i współorganizowania konferencji i spotkań nie mogły stanowić skutecznej realizacji zadań, określonych w Programie Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. Ponadto, ponosząc koszt działalności w klastrach w kwocie 262,1 tys. zł Zarządzający nie określił, w jaki sposób będzie mierzył realizację celów założonych dla poszczególnych klastrów. Brak określenia mierników, ich wartości docelowych nie pozwala w żaden sposób ocenić, czy wydatkowane ze środków Spółki kwoty przekładają się na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw działających w klastrach DKM i DKL, czy też zaspokojenie rynku pracy w przypadku klastra DKE.

2. Realizacja celów działalności LSSE określonych w planie rozwoju LSSE

Opis stanu faktycznego

2.1. Działania służące osiągnięciu celów ustanowienia LSSE

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Plan rozwoju LSSE przyjęty rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie *ustalenia planu rozwoju LSSE*. Plan ten wszedł w życie w dniu 9 października 2009 r. i obowiązywał do dnia 19 października 2016 r. Następnie zostały do niego wprowadzone zmiany rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r.⁴⁷, które obowiązywało od dnia 20 listopada 2016 r. r. W dniu 2 listopada 2017 r. wszedł w życie tekst jednolity rozporządzenia⁴⁸.

(dowody: akta kontroli str. 1764-1775)

We wskazanym wyżej Planie rozwoju LSSE przyjęto następujące cele ustanowienia LSSE:

1. pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez wsparcie nowoczesnych ośrodków przemysłowych;
2. dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach;
3. zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym;
4. stwarzanie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R;
5. pozyskiwanie nowych lokalizacji LSSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu strefy na obszary będące w zasięgu działania;
6. wspieranie procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów poprzemysłowych oraz mienia pozostawionego przez byłe jednostki Armii Radzieckiej;
7. współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu;
8. rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie;
9. wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych;
10. aktywizacja rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników.

⁴⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1613.

⁴⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 2033.

W Planie rozwoju LSSE określono 13 zadań służących osiągnięciu celów ustanowienia Strefy.

(dowody: akta kontroli str. 1764-1775)

2.2. Monitorowanie stanu osiągnięcia celów ustanowienia LSSE

Plan rozwoju LSSE nie zawierał mierników oceny realizacji misji i celów, a także mierników działań służących realizacji celów. Zarząd Spółki wskazał, że jako miernik realizacji misji i celów przyjęto ilość nowych projektów inwestycyjnych realizowanych przy wsparciu LSSE w szczególności przez małe i średnie przedsiębiorstwa, a także poziom zatrudnienia oraz poziom nakładów inwestycyjnych poniesionych w przedsiębiorstwach funkcjonujących na terenie LSSE. I tak w okresie objętym kontrolą: [1] ilość projektów rozpoczętych przy wsparciu LSSE wzrastała w kolejnych latach i wynosiła odpowiednio: pięć w 2015 r., osiem w 2016 r. oraz 12 w 2017 r.; [2] poziom zatrudnienia zwiększył się w 2016 r. (1760) o 762 w stosunku do roku 2015 (998) oraz zmniejszył się o 740 w 2017 r. (1020); [3] nakłady ponoszone przez przedsiębiorstwa strefowe kształtowały się natomiast na poziomie odpowiednio: 466 937,9 tys. zł (w 2015 r.), 353 974,5 tys. zł (w 2016 r.) oraz 448 943,9 tys. zł (w 2017 r.). Jednocześnie Zarząd Spółki wskazał, że nie miał realnej możliwości wpływu na osiągnięcie powyższych wskaźników, które pozostawały w wyłącznej kompetencji przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 2489)

Z dostępnej w Spółce dokumentacji źródłowej oraz analizy przeprowadzonej przez Spółkę na potrzeby kontroli wynikało, że w zakresie:

- a) pobudzania działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez wsparcie nowoczesnych ośrodków przemysłowych – przy wsparciu Strefy, jako podmiotu inicjującego zezwolenie uzyskały i rozpoczęły działalność w regionie odpowiednio: jeden podmiot na koniec 2009 r.; dwa - na koniec 2014 r.; pięć na koniec 2015 r.; siedem na koniec 2016 r. oraz cztery na koniec 2017 r. z ośmiu branż (według dwucyfrowej Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, tj. według struktury branżowej zawartej w corocznej Informacji o realizacji ustawy SSE), w jakich działały te podmioty. Szesnaście z tych podmiotów działało w branżach kluczowych dla województwa dolnośląskiego. Były to branże z sekcji C: Produkty przetwórstwa przemysłowego, a mianowicie: [22] – Wyroby z gumy i tworzyw sztucznych (trzy podmioty); [24] – Metale (jeden podmiot); [25] – Wyroby metalowe gotowe, z wyłączeniem maszyn i urządzeń (jeden podmiot); [27] – Urządzenia elektryczne i nieelektryczny sprzęt gospodarstwa domowego (jeden podmiot); [28] – Maszyny i urządzenia, gdzie indziej nie sklasyfikowane (jeden podmiot); [33] – Usługi naprawy, konserwacji i instalowania maszyn i urządzeń (jeden podmiot) oraz z sekcji H - transport i gospodarka magazynowa, tj. [52] Magazynowanie i usługi wspomagające transport (osiem podmiotów);
- b) dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach - dzięki dwóm podmiotom działającym w strefie powstały dwie nowe branże (na koniec 2014 r. oraz na koniec 2016 r.), tj.: 22.23 Wyroby z tworzyw sztucznych dla budownictwa oraz 33.16.1 – usługi naprawy i konserwacji statków

- powietrznych i statków kosmicznych. Powyższe branże były nowe w skali województwa dolnośląskiego;
- c) zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym - nie powstały inwestycje o charakterze innowacyjnym⁴⁹;
 - d) stwarzanie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R - warunki do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R Spółka tworzyła głównie poprzez rozwój działalności klastrów branżowych, a w tym działania takie jak np. w 2016 r. była to wizyta partnerów DKM w klastrze Der Automotive Cluster Ostdeutschland, której celem było poszerzenie wiedzy na temat zrównoważonego rozwoju oraz w 2017 r. współorganizacja I Kongresu Innowacji pn. *Pojazdy elektryczne – kierunki rozwoju, techniczne i technologiczne możliwości dla producentów i poddostawców*. Pomimo zaangażowania Spółki w działalność klastrów, zwłaszcza klastra motoryzacyjnego nie powstały inwestycje z sektora B+R;
 - e) pozyskiwanie nowych lokalizacji LSSE w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszary będące w zasięgu działania - nowe tereny objęte statusem LSSE to: Jawor (o pow. 387,7640 ha), Zgorzelec (pow. 70,5953 ha), Męcinka (pow. 34,8600 ha), Radwanice (pow. 19,9232 ha) oraz Iłowa (pow. 52,8364 ha). Spośród tych terenów zagospodarowano jedynie grunty należące do gminy Iłowa w 39,1% (20,6579 ha). Nie zostały natomiast zagospodarowane grunty stanowiące własność Agencji Nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach miasta Zgorzelec o powierzchni 70,5953 ha, o co zostało szczegółowo opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym oraz grunty należące do gminy Radwanice (grunty włączone do LSSE dopiero w marcu⁵⁰ 2018 r.). Pozostałe grunty (Jawor i Męcinka) stanowiące własność Agencji Nieruchomości Skarbu Państwa (Jawor i Męcinka) zostały natomiast objęte granicami Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Invest-Park, a inwestorem został Mercedes Benz Manufacturing Poland;
 - f) wspieranie procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów przemysłowych oraz mienia pozostawionego przez byłe jednostki Armii Radzieckiej - na terenie Strefy nie było terenów zdegradowanych i obszarów objętych programem rewitalizacji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji*⁵¹. Zarząd Spółki wskazał, że nie podejmował działań zmierzających do objęcia granicami Strefy terenów zdegradowanych ze względu na niską atrakcyjność tego typu nieruchomości dla potencjalnych inwestorów. Poza tym wysokie nakłady finansowe niezbędne do rekultywacji tego typu terenów w ocenie Zarządu Spółki powodowałyby konieczność uwzględnienia ich w cenie zbywanej nieruchomości, co dodatkowo zwiększyłoby cenę oferowanego gruntu;

⁴⁹ W badanym okresie nie uzyskał zgody Ministra Zdrowia na objęcie preferencjami podatkowymi inwestor produkujący suplementy diety, który to wnioskował o włączenie gruntu prywatnego do Strefy na podstawie kryterium innowacyjności.

⁵⁰ Rozporządzeniem z dnia 21 marca 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 665)

⁵¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1777.

- g) współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu - w 2014 r. poniesiono łączne nakłady na polepszenie infrastruktury technicznej w wysokości 798,8 tys. zł m.in. na budowę kolektora kanalizacji deszczowej oraz wpięcie do cieku Cieciorka (gmina Środa Śląska), dzięki czemu wyposażono nieruchomość w podstawową infrastrukturę techniczną i sprzedano grunt prywatnemu inwestorowi uzyskując zysk ze sprzedaży w wysokości 3 513,2 tys. zł; budowę przystanków autobusowych na drodze wewnętrznej (gmina Środa Śląska) oraz usunięcie kolizji napowietrznych linii energetycznych (gmina Złotoryja), dzięki czemu zwiększono atrakcyjność terenów inwestycyjnych. W 2015 r. nie poniesiono planowanych w kwocie 2 620,0 tys. zł wydatków z tytułu realizacji zadań wspólnie z samorządami, ponieważ dotyczyły one głównie współfinansowania realizacji budowy dróg w ramach składanych przez gminy wniosków o dotacje, a rozstrzygnięcia tych konkursów następowały pod koniec roku 2015 r. albo już w 2016 r. W 2016 r. poniesiono łączne nakłady na polepszenie infrastruktury technicznej w wysokości 1 261,2 tys. zł m.in. na przebudowę ul. Gniewomierskiej (gmina Legnickie Pole), dzięki czemu podniesiono standard drogi dojazdowej, budowę drugiego wjazdu z drogi krajowej nr 94 na teren Strefy (gmina Środa Śląska), budowę dróg wewnętrznych (gmina Środa Śląska) oraz budowę drogi gminnej od skrzyżowania z autostradą A4 do drogi gminnej na Różyniec (gmina Krzywa), dzięki czemu skomunikowano drogi wewnętrzne z drogą krajową nr 94 oraz poprawiono stan techniczny drogi gminnej. W 2017 r. poniesiono nakłady w łącznej wysokości 5 202,0 tys. zł m.in. na projekt drogi gminnej w granicach działki 118/7 oraz kanalizacji deszczowej w pasie drogi gminnej i gruntów o pow. ok. 44 ha, dzięki czemu wyposażono nieruchomość w brakującą infrastrukturę techniczną i sprzedano grunt prywatnemu inwestorowi uzyskując zysk ze sprzedaży w wysokości 490,4 tys. zł, wykonano odwierty studni głębinowych (gmina Środa Śląska), projekt drogi gminnej – połączenie z drogą krajową nr 94 obręb Źródła (gmina Miękinia), projekt i rozbudowę drogi, obręb Osla (gmina Krzywa), dzięki czemu wyposażono grunty w brakującą infrastrukturę techniczną;
- h) rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie - Spółka współpracowała m.in. z Polską Agencją Inwestycji i Handlu, która przedstawiała oferty lokalizacyjne LSSE inwestorom, z Polską Agencją Rozwoju Przemysłu – udostępniono na stronie LSSE informację o konkursie pn. *Konkurs PARP dla przedsiębiorców*, Polsko-Niemiecką Izbą Przemysłowo-Handlową (jako partner) w konferencji pn. *Rynek pracodawcy czy rynek pracownika? Aktualne i długoterminowe tendencje na rynku pracy*, z Urzędem Miasta w Legnicy – przekazywano materiały informacyjne o LSSE (dane o inwestorach, mapy terenów inwestycyjnych) do folderu inwestycyjno-promocyjnego przygotowywanego przez Urząd Miasta w Legnicy;
- i) wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych - LSSE podjęła następujące działania: utworzono i koordynowano dwa klastry przemysłowe (DKM i DKL), przejęto w 2016 r. większościowy pakiet akcji Legnickiego Parku Technologicznego Letia S.A., dzięki czemu w dyspozycji LSSE znalazło się ponad 10 tys. m² przestrzeni biznesowej

w dwóch centralnych lokalizacjach w Legnicy przy ul. Rycerskiej i Złotoryjskiej;

- j) aktywizacja rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników – na koniec 2017 r. – w podmiotach działających w Strefie zatrudnionych było 15 851 osób. Tym samym nastąpił wzrost poziomu zatrudnienia w stosunku do stanu na koniec 2014 r. (12 037) o 3 814 osób (tj. o 31,7%), w stosunku do stanu na koniec 2015 r. (13 071) o 2 780 (21,2%) oraz w stosunku do stanu na koniec 2016 r. (14 831) o 1 020 (6,9%). Spółka nie posiadała danych na temat poziomu wykształcenia pracowników zatrudnionych u przedsiębiorców działających na terenie LSSE. Ponadto utworzono klasy patronackie, które realizowały programy nauczania dostosowane do potrzeb przedsiębiorców funkcjonujących na terenie LSSE, tj., m.in. Pol-Miedź Trans Spółka z o.o., Korpo Spółka z o.o., Winkelmann Spółka z o.o., Volkswagen Motor Polska Spółka z o.o., UTC Aerospace Systems Spółka z o.o., tj. odpowiednio 10 klas (w 2015 r.), 10 (w 2016 r.) oraz 13 (w 2017 r.). Według stanu na koniec 2014 r. nie były tworzone klasy patronackie.

(dowody: akta kontroli str. 33-39, 1020-1121, 1776-1782, 2478-2529)

Z § 6.2 (etapy rozwoju LSSE) rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia Planu rozwoju LSSE obowiązującego do dnia 19 października 2016 r. wynikało, że osiągnięcie pełnego zagospodarowania strefy nastąpi do 2016 r. Natomiast zmiana rozporządzenia, która weszła w życie z dniem 20 października 2016 r. wskazywała, że pełne zagospodarowanie Strefy nastąpi do 2018 r. Tymczasem kontrola NIK wykazała, że na koniec 2017 r. stopień zagospodarowania gruntów wyniósł 32,1%.

(dowody: akta kontroli str. 1764-1775)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

1. NIK zwraca uwagę, że osiągnięcie pełnego stopnia zagospodarowania Strefy do końca 2018 r. (zgodnie z wymogami określonymi w § 6.2 rozporządzenia w sprawie ustalenia Planu rozwoju LSSE), nie było możliwe, ponieważ do pełnego zagospodarowania (na koniec 2017 r.) brakowało aż 68 punktów procentowych. Zarząd Spółki wyjaśniając w tej sprawie wskazał, że harmonogram czasowy trzech faz, w którym wskazano m.in. 100 % stopień zagospodarowania dla LSSE w 2018 r. mógł być ogólnie przyjęty przez Ministerstwo Gospodarki. Natomiast jak wskazał Zarząd Spółki powodem niezagospodarowania Strefy było m.in. wykorzystywanie przez inwestorów innych ofert SSE lub poza strefowych, jeśli z różnych powodów była ona dla nich korzystniejsza (np. uzasadniała przekonanie inwestora o łatwiejszym dostępie do większej ilości specyficznie wykształconej kadry pracowniczej).

(dowody: akta kontroli str. 1764-1775, 1785-1786)

2. Na 10 celów określonych w Planie Rozwoju LSSE ustanowienia Strefy w latach 2015-2017 Spółka nie zrealizowała pięciu tj.: [1] – powstały jedynie dwie nowe branże w 2014 r. oraz w 2015 r. Nie powstały żadne nowe branże w latach 2016-2017; [2] nie powstały inwestycje o charakterze innowacyjnym, które w znacznym stopniu przyczyniają się do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego oraz mogą przyciągać kolejne inwestycje. Zdaniem Izby rozwój inwestycji w sektorach tradycyjnych, które są głównie lokowane w Strefie (szczególnie branża motoryzacyjna) może budzić obawy, że po wygaśnięciu przywilejów udzielanych inwestorom, część z nich przeniesie produkcję do innych krajów, które będą

oferować lepsze warunki dla tych inwestycji, jak np. znacznie niższe koszty pracy i mniejsze problemy ze znalezieniem pracowników; [3] nie pozyskano inwestycji z sektora B+R; [4] pomimo, iż pozyskiwano nowe lokalizacje, to jednak nie zostały one zagospodarowane w całości (Zgorzelec i Radwanice) lub w części (Iłowa); [5] brak rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Ponadto działania podejmowane przez Spółkę w zakresie kolejnych pięciu celów były nieskuteczne. NIK wskazuje, że było to spowodowane przede wszystkim tym, że nie stworzono systemu promującego takie przedsięwzięcia gospodarcze, które zapewniłyby osiągnięcie tych celów. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Spółki, że realizację powyższych celów określonych w Planie rozwoju odzwierciedla liczba wydanych zezwoleń, wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców oraz liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy. Zarówno liczba wydanych zezwoleń, jak i kwota poniesionych nakładów inwestycyjnych nie pozwalają bowiem stwierdzić, czy w regionie na którym działa Strefa powstały np. nowoczesne ośrodki przemysłowe. Bardziej miarodajnym wskaźnikiem byłaby liczba nowych branż, specjalizacji, produktów powstałych w regionie przy współudziale Strefy. Danymi takimi Spółka jednak nie dysponowała.

Osiągnięcie pełnego stopnia zagospodarowania Strefy do końca 2018 r. (zgodnie z wymogami określonymi w § 6.2 rozporządzenia w sprawie ustalenia Planu rozwoju LSSE), nie było możliwe, ponieważ na koniec 2017 r. do realizacji tego wymogu brakowało aż 68 punktów procentowych. W okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie podejmowała działania służące osiągnięciu celów ustanowienia Strefy określonych w ww. rozporządzeniu. Połowa z dziesięciu celów nie była realizowana, a działania służące realizacji pozostałych pięciu celów nie były w pełni skuteczne.

3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w LSSE oraz inne formy wsparcia przedsiębiorców

3.1. Regulacje dotyczące uzyskiwania zezwolenia

W Spółce opracowano wewnętrzne procedury związane z uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE⁵² (dalej: „Procedura”). Zgodnie z Procedurą⁵³ zaproszenie do przetargu bądź rokowań mogło być publikowane po złożeniu przez inwestora listu intencyjnego (wstępnego zapytania, zgłoszenia podmiotów potencjalnie zainteresowanych podjęciem na terenie LSSE działalności gospodarczej w oparciu o udzielone przez Zarządzającego zezwolenie) oraz podpisanego z potencjalnym oferentem porozumienia o zobowiązaniu do przystąpienia do rokowań lub przetargu. Zarząd Spółki wskazał, że powyższe było uzasadnione m.in. oszczędnościami finansowymi – nie ponoszono np. kosztów publikacji ogłoszeń, uzyskiwania dokumentacji dotyczącej nieruchomości,

⁵² Do dnia 23 lutego 2017 r. obowiązywała uchwała nr 5/2005 r. Zarządu LSSE S.A. z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Regulaminu przetargów i rokowań przeprowadzonych w celu ustalenia przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE. Od dnia 24 lutego 2017 r. obowiązuje uchwała nr 18/2017 Zarządu LSSE S.A. z dnia 20 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przetargów i rokowań przeprowadzanych w celu wyłonienia przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE.

⁵³ Zasady te uregulowano w części II Regulaminu, tj. Przygotowanie przetargu lub rokowań stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu nr 18/2017 z dnia 20 lutego 2017 r.

przygotowania Specyfikacji Istotnych Warunków Rokowań/Przetargu. Jednocześnie, jak wskazał Zarząd Spółki inwestor w każdym przypadku był znany Zarządowi Strefy, (gdyż przed udziałem w formalnej procedurze inwestorzy z reguły kontaktowali się z Zarządem Strefy, czy to poprzez lokalne władze, firmy konsultingowe, kancelarie prawne, Polską Agencję Inwestycji i Handlu) i akceptował wymóg złożenia listu intencyjnego oraz podpisania porozumienia o zobowiązaniu do przystąpienia do rokowań lub przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 2171-2182)

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

W kontrolowanym okresie Spółka przeprowadziła 29 przetargów/rokowań, przy czym cztery z nich okazały się być nieskuteczne. Jako powody wskazywano w trzech przypadkach niezłożenie ofert, a w jednym przypadku odrzucenie oferty. Kryteria określone w *Koncepcji rozwoju SSE* spełniło 10 przedsiębiorców, którzy ubiegali się o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE (na gruntach publicznych), przy czym pięciu z nich spełniło kryterium sektorów priorytetowych, czterech – wspierania rozwoju klastrów, jeden – stopy bezrobocia. Zezwolenie uzyskało 25 przedsiębiorców, z czego: ośmiu⁵⁴ w sektorze motoryzacyjnym (w tym czterech spełniających kryterium sektora priorytetowego), jeden⁵⁵ w sektorze lotniczym, jeden⁵⁶ w sektorze elektronicznym, dwóch⁵⁷ w sektorze maszynowym, ośmiu⁵⁸ w sektorze pożądanym ze względu na rozwój województwa (w tym jeden spełniający kryterium sektora priorytetowego) oraz pięciu⁵⁹ w innych sektorach. Dwanaście z dwudziestu pięciu zezwoleń udzielonych w latach 2015-2017 dotyczyło sektorów priorytetowych, osiem z nich inwestycji znaczących dla województwa dolnośląskiego, pięć w ogóle nie dotyczyło powyższych kryteriów, 20 zezwoleń dotyczyło preferowanych obszarów działalności. Przetargi i rokowania inicjowane były po ujawnieniu zainteresowania inwestycją w Strefie przynajmniej jednego przedsiębiorcy. W ogłoszeniach zapraszających do przetargów nie wskazywano, że preferowane będą inwestycje w określonych sektorach, inwestycje innowacyjne. W systemie oceny ofert uwzględniano natomiast preferencje dla takich inwestycji – przewidując punkty za stopień innowacyjności technologii przedsięwzięć i działalności planowanej na terenie Strefy (maksymalnie 10 pkt na 50 możliwych w łącznej ocenie), a także za zgodność przedsięwzięcia gospodarczego planowanego na terenie Strefy z celami rozwoju Strefy (maksymalnie 10 pkt na 50 możliwych w łącznej ocenie).

(dowód: akta kontroli str. 2205-2207, 2451, 2505)

W oparciu o wybraną⁶⁰ próbę 15 postępowań⁶¹ ustalono m.in., że:

⁵⁴ Po jednym w latach 2015-2016 oraz sześciu w 2017 r.

⁵⁵ W 2016 r.

⁵⁶ W 2016 r.

⁵⁷ W 2015 oraz 2017 roku.

⁵⁸ Jeden w 2015 r., czterech w 2016 roku, trzech w 2017 roku.

⁵⁹ Po dwóch w latach 2015-2017 oraz jeden w 2016 r.

⁶⁰ Badanie przeprowadzono na próbie przetargów i rokowań ogłoszonych w latach 2015-2017 – 50% przetargów prowadzonych w tym okresie o największej wartości wyceny nieruchomości będącej przedmiotem przetargu, tj. pięć przetargów i 10 rokowań.

⁶¹ Tj. zezwolenie z dnia: [1] 29 grudnia 2015 r. nr 141/LSSE; [2] 13 lipca 2015 r. nr 139/LSSE; [3] 13 czerwca 2017 r. nr 154/LSSE; [4] 26 stycznia 2017 r. nr 151/LSSE; [5] 7 września 2015 r. nr 140/LSSE; [6] 9 lutego 2016 r. nr 142/LSSE; [7] 6 kwietnia 2017 r. nr 153/LSSE; [8] 29 marca 2016 r. nr 144/LSSE; [9] 26 stycznia 2017 r. nr

1. w jednym przypadku Zarządzający przeprowadził dwie odrębne procedury postępowania (przetarg oraz rokowanie), ponieważ jak wskazano w sporządzonej na zlecenie Spółki opinii prawnej nie zachodziła okoliczność zastosowania przetargu łącznego, o którym mowa w §3 ust. 2 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 LSSE⁶². Nie występowała tożsamość podmiotowa strony ubiegającej się o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie LSSE. W ramach tych postępowań jeden z dwóch odrębnych od siebie podmiotów prawa cywilnego najpierw, pod warunkiem współpracy z określonym inwestorem zawarł z LSSE umowę warunkową sprzedaży nieruchomości, a drugi podmiot uzyskał zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE;
2. w każdym przypadku dopełniono obowiązku publikacji publicznego zaproszenia w prasie krajowej oraz na stronie internetowej Strefy, a ogłoszenia zawierały wszystkie wymagane przepisami informacje;
3. w każdym przypadku (przed publikacją zaproszenia w prasie krajowej) złożenie oferty poprzedzone było złożeniem listu intencyjnego przez inwestora;
4. w dwóch przypadkach podpisano z potencjalnymi oferentami porozumienie o zobowiązaniu do przystąpienia do rokowań. Przedsiębiorcy zapłacili wymaganą kwotę gwarancyjną w wysokości 35,0 tys. zł;
5. w każdym przypadku specyfikacja istotnych warunków przetargu lub rokowań zawierała elementy wymagane przepisami;
6. wszystkie oferty zostały złożone w terminie określonym w zaproszeniu i zawierały elementy wymagane przepisami, a Zarządzający zweryfikował je pod kątem spełniania warunków określonych w ustawie SSE oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej⁶³;
7. oceny ofert dokonywano pod względem kryteriów określonych w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju SSE*, a wiarygodność oferentów (w przypadkach, gdy inwestycja miała być zrealizowana na gruntach publicznych) oceniano na podstawie dokumentów złożonych zgodnie z zapisami specyfikacji danego postępowania, tj. wymagano oświadczenia oferenta, które następnie Komisja Przetargów/Rokowań weryfikowała podczas posiedzenia, tj. m.in. członkowie Komisji Przetargowej/Rokowań mieli możliwość zadawania oferentowi pytań podczas części jawnej posiedzenia. I tak w przypadku przedsiębiorców, którzy w kontrolowanym okresie zobowiązani byli wskazać:
 - a) kryterium sektorów priorytetowych: w tych przypadkach, oprócz potwierdzenia, że taki stan rzeczy wynikał z informacji zawartych w biznes planach, będących elementem oferty, Komisja Przetargów/Rokowań sprawdzając ofertę upewniała się, że przygotowywane zezwolenie będzie udzielane na prowadzenie działalności opisanej takimi grupowaniami

151/LSSE; [10] 17 stycznia 2017 r. nr 150/LSSE; [11] 16 czerwca 2016 r. nr 146/LSSE; [12] 29 czerwca 2015 r. nr 138/LSSE; [13] 1 grudnia 2016 r. nr 148/LSSE; [14] 4 marca 2016 r. nr 143/LSSE; [15] 3 grudnia 2016 r. nr 149/LSSE.

⁶² Dz. U. z 2015 r., poz. 2036 ze zm.

⁶³ Dz.U. z 2018 r., poz. 81, dalej: „rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej”.

- według PKWiU, że bez wątplenia kwalifikowały one planowaną działalność do jednego z sektorów priorytetowych;
- b) kryterium wspierania rozwoju klastrów: w tych przypadkach, niezależnie od informacji o dotychczasowej przynależności oferenta do klastra/klastrów, Komisja Przetargowa/Rokowań przyjmowała zapewnienie przystąpienia, do co najmniej jednego z klastrów działających w LSSE najpóźniej z chwilą uruchomienia działalności gospodarczej w Strefie. Z trzech firm wskazujących na to kryterium, jedna była aktywnym uczestnikiem DKM i DKL. Dwaj pozostali przedsiębiorcy nie rozpoczęli jeszcze swojej działalności gospodarczej w Strefie;
 - c) kryterium stopy bezrobocia: w trakcie posiedzenia Komisji Rokowań sprawdzone zostało spełnienie tego warunku. Przedsiębiorca deklarował zatrudnienie na poziomie co najmniej 300 pracowników (wymagane było 120);
8. oceny ofert dokonywano pod względem kryteriów określonych w §11 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 LSSE*, na podstawie dokumentów złożonych zgodnie z zapisami specyfikacji danego postępowania, tj. m.in. wymagano oświadczenia oferenta, biznesplanu lub studium wykonalności, analizę strategiczną przedsięwzięcia SWOT, etc. Członkowie Komisji Przetargowej/Rokowań weryfikowali złożone dokumenty m.in. poprzez możliwość zadawania oferentowi pytań podczas części jawnej posiedzenia. Odzwierciedleniem weryfikacji złożonej oferty przez poszczególnych członków Komisji była punktacja oferty dokonywana na Indywidualnej Karcie Oceny;
 9. przed zbywaniem nieruchomości Zarządzający w każdym z badanych przypadków dysponował aktualnymi ich wycenami wynikającymi z operatów szacunkowych;
 10. w każdym przypadku wyłonienie oferenta było potwierdzone odpowiednią uchwałą Zarządzającego. Informację o wyłonieniu oferenta zamieszczano na stronie internetowej Strefy. Powiadamiano także pisemnie oferentów o warunkach realizacji ustaleń przetargu lub rokowań;
 11. warunki zbycia nieruchomości zapisane w aktach notarialnych były zgodne z warunkami określonymi w specyfikacji istotnych warunków przetargu;
 12. cena wywoławcza na sprzedaż nieruchomości w każdym badanym przypadku nie była niższa od ceny wynikającej z operatu szacunkowego. Ponadto w każdym przypadku cena sprzedaży była wyższa od wartości nieruchomości wynikającej z wyceny;
 13. przed wydaniem zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE, Spółka przysyłała projekt dokumentu (w jednym przypadku) do akceptacji przez ministra właściwego ds. gospodarki wyłącznie w odniesieniu do zezwoleń wydanych w trakcie procedury włączania gruntów prywatnych. Uzyskano akceptację Ministra;
 14. zezwolenia uzyskane przez przedsiębiorców wyłonionych w ramach przeprowadzonych przetargów i rokowań zawierały wszystkie elementy określone w art. 16 ust. 2 ustawy SSE.

(dowody: akta kontroli str. 2285-2438)

3.3. Udzielanie pomocy przedsiębiorcom, prowadzącym działalność w LSSE

W kontrolowanym okresie Spółka nie określiła wewnętrznych regulacji (procedur, wytycznych, regulaminów) dotyczących zobowiązań Zarządzającego w zakresie świadczenia usług na rzecz inwestorów⁶⁴ (jak np. doradztwo, wydawanie ekspertyz, udzielanie konsultacji i informacji ekonomicznych i prawnych dotyczących strefy, pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami strefy, a innymi przedsiębiorcami w kraju i za granicą). Zapisów w tym zakresie nie wprowadzono także w obowiązującym w Spółce Regulaminie LSSE z dnia 11 marca 2010 r. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu przedsiębiorcy nie zgłaszali takiej formy współpracy z LSSE. Prezes Zarządu Spółki wskazał natomiast, że LSSE współpracuje z inwestorami na każdym etapie, zarówno w procesie budowlanym (m.in. uzgadniania dokumentacji technicznej, wydawania technicznych warunków włączenia do sieci infrastruktury stanowiącej własność LSSE), udziela informacji o terenie z prowadzonej bazy danych, wspomaga inwestora w kontaktach z właścicielami mediów oraz lokalnymi organami przy realizacji inwestycji, prowadzi stronę internetową, tworzy bazy danych, etc. Ponadto Spółka świadczyła nieodpłatną pomoc przedsiębiorcom w następującej formie: [1] zamieszczano oferty pracy oraz praktyk i staży na stronie internetowej Spółki; [2] prowadzono korespondencję elektroniczną (wiadomości LSSE) z firmami o najważniejszych informacjach związanych z inwestycjami oraz wydarzeniami organizowanymi przez LSSE; [3] organizowano cykliczne spotkania przedsiębiorców działających w Strefie.

(dowody: akta kontroli str. 2272-2275)

Na podstawie badanej próby 10 losowo wybranych umów partycypacyjnych⁶⁵ w kosztach związanych z administrowaniem LSSE zawartych z przedsiębiorcami stwierdzono, że zobowiązania Zarządzającego w zakresie świadczenia usług na rzecz inwestorów (jak np. doradztwo, wydawanie ekspertyz, udzielanie konsultacji i informacji ekonomicznych i prawnych dotyczących strefy, pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami strefy, a innymi przedsiębiorcami w kraju i za granicą) nie były w nich unormowane. W ocenie Prezesa Zarządu działania te nie wymagały odrębnego uregulowania. Jak wskazał Prezes, Spółka organizowała bowiem spotkania/fora m.in. w ramach działań klastrowych, tj. DKM (np. spotkanie pn. *Nie taki diabeł straszny, czyli pokolenie Y wkracza do firm*, w trakcie, którego poruszano kwestie zmian pokoleniowych w organizacjach oraz skutecznego sposobu zarządzania młodym pokoleniem), DKE – gdzie na spotkaniu partnerów poruszano tematy związane z reformą edukacji i zmianami w kształceniu zawodowym, a także ofertą urzędów pracy kierowaną do pracodawców oraz refundacją wynagrodzeń pracowników. Ponadto Spółka

⁶⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 *ustawy o SSE* do zadań zarządzającego należy prowadzenie – zgodnie z planem rozwoju strefy określonym w art. 9, regulaminem strefy, o którym mowa w art. 10, oraz przepisami prawa – działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy, a w szczególności: świadczenie, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze strefy usług oraz tworzenie warunków do świadczenia usług przez osoby trzecie.

⁶⁵ Umowy z dnia: [1] 6 listopada 2017 r. (zarejestrowana pod pozycją 66/2017); [2] 15 września 2017 r. (zarejestrowana pod pozycją 55/2017); [3] umowa z dnia 28 sierpnia 2017 r. (zarejestrowana pod poz. 43/2017); [4] 22 czerwca 2017 r. (zarejestrowana pod poz. 38/2017); [5] 13 czerwca 2017 r. (zarejestrowana pod poz. 32/2017); [6] 20 grudnia 2016 r. (zarejestrowana pod poz. 75/2016); [7] 1 sierpnia 2016 r. (zarejestrowana pod poz. 44/2016); [8] 10 maja 2016 r. (zarejestrowana pod poz. 30/2016); [9] 14 marca 2016 r. (zarejestrowana pod poz. 28/2016); [10] 14 lipca 2015 r. (zarejestrowana pod poz. 40/2015).

organizowała szkolenia dla wszystkich firm strefowych w zakresie zapowiadanych zmian w przepisach regulujących udzielanie wsparcia na terenach stref.

(dowody: akta kontroli str. 158-221)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W dwóch przypadkach od podmiotów ubiegających się o zezwolenie wymagano wpłaty kwoty gwarancyjnej w łącznej wysokości 35,0 tys. zł oraz od wszystkich podmiotów złożenia listu intencyjnego. Wymogi te zawarto w obowiązującym w Spółce od dnia 24 lutego 2017 r. Regulaminie przetargów i rokowań przeprowadzonych w celu wyłonienia przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE⁶⁶. NIK wskazuje, że powyższe działania nie wynikały z dyspozycji przepisów regulujących proces wydawania zezwoleń, a złożone przez Zarząd LSSE wyjaśnienie, że zarówno list intencyjny, jak i tzw. porozumienie o kwocie gwarancyjnej umożliwiło upewnienie się, że inwestor jest poważnie zainteresowany wzięciem udziału w procedurze rokowań/przetargu i zmniejszało ryzyko wystąpienia sytuacji, w której Strefa ponosi koszty publikacji ogłoszenia, uzyskiwania dokumentacji dotyczącej nieruchomości, przygotowania specyfikacji istotnych warunków rokowań/przetargu, a ostatecznie w wymaganym terminie nie wpływa żadna oferta, nawet od zainteresowanego przedsiębiorcy, nie zasługują na uwzględnienie. Jak wskazano powyżej przyjęte rozwiązania nie wynikały z obowiązujących regulacji prawnych, a dodatkowo z uwagi na publiczny charakter zaproszeń do rokowań, prowadziło to m.in. do nierównego traktowania potencjalnych inwestorów.

(dowody: akta kontroli str.2171-2438)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Wyniki kontroli pokazują, że Spółka nie uwzględniła preferencji dla inwestycji znaczących dla województwa dolnośląskiego lub sektorów preferowanych, przy organizowaniu przetargów o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w Strefie. Konsekwencją tego był fakt, że w udzielonych zezwoleniach jedynie połowa inwestycji dotyczyła sektorów preferowanych lub znaczących dla województwa dolnośląskiego.

(dowody: akta kontroli str. 2205-2207, 2291-2349)

2. NIK zwraca uwagę, że jedną z przyczyn niezagospodarowania całego terenu Strefy, była zbyt mała liczba ogłaszanych przetargów na nabycie nieruchomości gruntowych. W kontrolowanym okresie, ogłoszenia zapraszające do ww. przetargów, były co do zasady publikowane dopiero w sytuacji, gdy pojawił się potencjalny oferent i ustalono z nim warunki nabycia przez nieruchomości, pomimo że jednym z podstawowych celów działalności LSSE było dążenie do pełnego zagospodarowania jej obszaru. Należy przy tym wskazać, że aż 2/3 wszystkich terenów nigdy nie było zagospodarowane, przy czym ok. połowa nigdy nie była przedmiotem przetargów, co świadczy to o nieskutecznym zarządzaniu terenami LSSE.

(dowody: akta kontroli str.2162-2182, 2291-2349))

Ocena częściowa

W ocenie NIK działania LSSE w zakresie udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefie nie zapewniały realizacji Planu rozwoju LSSE. Ustalono bowiem, że system udzielania zezwoleń zakładał, że ogłoszenia zapraszające do

⁶⁶ Przyjętym uchwałą nr 18/2017 Zarządu LSSE S.A. z dnia 20 lutego 2017 r.

przetargów były co do zasady publikowane dopiero w sytuacji, gdy zgłosił się potencjalny oferent i ustalono z nim warunki nabycia nieruchomości.

Ponadto w udzielonych zezwoleniach jedynie połowa dotyczyła inwestycji w preferowanych sektorach lub znaczących dla województwa dolnośląskiego, czego powodem był m.in. fakt, że Spółka nie uwzględniła preferencji dla takich przedsięwzięć w systemie organizowania przetargów o udzielenie zezwolenia i oceny ofert. Dodatkowo zapisy obowiązującego w Spółce Regulaminu przetargów i rokowań nie wynikały z dyspozycji przepisów regulujących proces wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE.

4. Gospodarowanie mieniem LSSE

4.1. Działania dotyczące długotrwale niezagospodarowanych terenów

W latach 2015-2017 obszar strefy wynosił 1 763,896 ha w 2015 r., 1 341,2575 ha w 2016 r. i 1 341,4478 ha w 2017 r. tj. o średnio 1 024,5922 ha⁶⁷ więcej niż w 2009 r. (457,5992 ha). Na ww. obszar składały się obszary zajęte przez przedsiębiorców: 338,844 ha w 2015 r., 360,2116 ha w 2016 r., 430,0348 ha w 2017 r. oraz niezagospodarowane 1425,025 ha w 2015 r., 981,0449 ha w 2016 r., 911,413 ha w 2017 r., tj. stopień zagospodarowania obszaru LSSE wniósł średnio 26,04%⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str.66, 2460)

Według stanu na koniec 2014 r. powierzchnia niezagospodarowana wynosiła 896,0073 ha, co stanowiło 73,9% ogólnej powierzchni Strefy, przy czym 581,6916 ha (48,0%) terenów nie było w ogóle objętych przetargami/rokowaniami. Z powierzchni tej (do końca 2017 r.) objęto przetargami/rokowaniami 314,3157 ha (35,0%), przy czym jedynie 94,4570 ha (10,5%) zostało zbytych na rzecz przedsiębiorców. Jako powód bezskutecznych przetargów wskazywano brak zainteresowania inwestorów. Natomiast w odniesieniu do gruntów, które nie były obejmowane przetargami/rokowaniami, wskazywano m.in. że: [1] w przypadku gruntów o powierzchni 68,3260 ha (Polkowice), 12,1917 ha (Lubin), 5,4763 ha (Chojnów), 4,6595 ha (Głogów), 8,0977 ha (Prochowice), 91,7899 ha (Okmiany) – grunty nie były własnością LSSE, zatem brak było podstaw prawnych do uruchomienia przez Zarządzającego LSSE procedur przetargowych dotyczących tych nieruchomości. Ponadto jak wskazał Zarząd Spółki w odniesieniu do tych gruntów Zarządzający LSSE nie znajdował uzasadnienia dla występowania do gmin o uruchomienie procedur przetargowych, gdyż nie było potencjalnych inwestorów; [2] 11,3488 ha (Legnickie Pole) – brak zainteresowania potencjalnych inwestorów; [3] 227,2876 ha (Środa Śląska), 72,9534 ha (Miękinia) – tereny były oferowane dla dużych inwestorów, jak np. Jaguar-Land Rover. Ostatecznie firma wybrała lokalizację poza granicami Polski. Zarządzającemu Strefą nie były znane powody tej decyzji inwestora; [4] 7,0874 ha (Przemków) – Zarządzający nie ogłaszał przetargów, ponieważ przedsiębiorcy, którym oferowano te tereny, ostatecznie nie złożyli listów intencyjnych w zamiarze uzyskania zezwolenia na prowadzenie tam działalności. Zarządzający Strefą nie wyłączał z obszaru LSSE wskazanych terenów. Jak wskazał Zarząd Spółki powodem było dążenie do utrzymania maksymalnie zróżnicowanej i bogatej oferty nieruchomości oferujących inwestorowi

⁶⁷ o 1306,2698 ha (w 2015 r.), 883,6583 ha (w 2016 r.), 883,8486 ha (w 2017 r.).

⁶⁸ 19,21% w 2015 r., 26,86% w 2016 r., 32,06% w 2017 r.

istotną wartość dodaną jaką stanowiła pomoc publiczna dostępna w tej formie jedynie na obszarze Strefy.

(dowód: akta kontroli str. 2183-2205, 2497)

W odniesieniu do terenów, które nie były zagospodarowane, od co najmniej pięciu lat (według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.) obejmujących 706,4004 ha (52,7% powierzchni Strefy) podejmowano działania w celu podniesienia ich funkcjonalności oraz atrakcyjności dla przedsiębiorców, tj. m.in. wybudowano drogi asfaltowe wraz z chodnikami oraz infrastrukturą towarzyszącą (sieci wodociągowe, kanalizację sanitarną oraz deszczową), umieszczano tablice informacyjne o terenach przemysłowych, przełożono dwa gazociągi wysokiego ciśnienia, zamontowano oświetlenie uliczne, przełożono kolidujące z terenami napowietrzne linie średniego napięcia. Pomimo tego faktu część z tych nieruchomości wymagała nadal uzupełnienia infrastruktury. I tak np.: [1] podstrefa Polkowice – nieruchomości o łącznej powierzchni 33,4034 ha – istniała konieczność podniesienia standardu drogi dojazdowej do terenu podstrefy; [2] podstrefa Chojnów – nieruchomości o łącznej powierzchni 5,4763 ha – wymagały uzupełnienia odcinka ok 75 m drogi dojazdowej w warstwę bitumiczną; [3] podstrefa Okmiany – nieruchomości o łącznej powierzchni 91,7899 ha – wymagały zwiększenia średnicy dostępnej sieci wodociągowej oraz rozbudowy oczyszczalni ścieków. Ponadto ogłoszono 45 przetargów/rokowań. Niezależnie od powyższego wszystkie nieruchomości posiadały dostęp do mediów oraz były skomunikowane (poza wymienionymi powyżej przypadkami uzupełnień) bezpośrednio lub pośrednio (poprzez drogi powiatowe, gminne czy wojewódzkie) z drogami krajowymi lub autostradą. Przeznaczenie tych terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie ograniczało możliwości inwestycji poza jedynie zakazem składowania odpadów niebezpiecznych czy też zakazem lokalizacji oddziałującej na środowisko naturalne (np. część terenów położonych w Złotorii leżało w zasięgu głównego zbiornika wód podziemnych nr 317 – obowiązywał tam zakaz lokalizacji składowisk odpadów niebezpiecznych, a także położonych w Krzywej – zakaz lokalizacji inwestycji mogących wpływać na środowisko). Spółka nie podejmowała działań w celu wyłączenia tych terenów z obszaru LSSE. Z powierzchni tej 101,5484 ha stanowiło własność LSSE, 605,1815 ha stanowiło własność innych podmiotów. Roczne koszty z tytułu utrzymania tych terenów LSSE poniosła w wysokości 548,0 tys. zł (według danych za rok 2017).

(dowód: akta kontroli str. 2200-2205, 2272-2277, 2458, 2499-2503)

Tereny, które nigdy nie zostały zagospodarowane od momentu ich włączenia do LSSE obejmowały 903,7709 ha (67,4% powierzchni Strefy), przy czym 102,7738 ha⁶⁹ (11,37) stanowiły tereny włączone do Strefy w latach 2015-2017. Obszar ten obejmował tereny w podstrefach: [1] Legnica (powierzchnia 12,7970 ha); [2] Polkowice (72,1680 ha); [3] Krzywa (32,4723 ha); [4] Lubin (12,1917 ha); [5] Legnickie Pole (11,3488 ha); [6] Złotoria (3,3393 ha); [7] Środa Śląska (231,7330 ha); [8] Chojnów (5,4763 ha); [9] Głogów (6,4816 ha); [10] Prochowice (8,0977 ha); [11] Przemków (7,0874 ha); [12] Miękinia (208,0672 ha); [13] Okmiany (91,7899 ha); [14] Kostomłoty (75,4626 ha); [15] Miłkowice (23,0838 ha); [16] Zgorzelec (70,5953 ha); Iłowa (32,1785 ha). Spośród tych terenów włączone do Strefy aportem przy tworzeniu Strefy stanowiły tereny: [1] Polkowice (1,814 ha); [2] Krzywa (32,4723 ha);

⁶⁹ Były to grunty stanowiące własność Agencji Nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach miasta Zgorzelec o powierzchni 70,5953 ha oraz grunty należące do gminy Iłowa 32,1785 ha.

[3] Lubin (12,1917 ha); [4] Złotoryja (3,3393 ha); [5] Chojnów (3,1106 ha); [6] Głogów (6,4816 ha); [7] Prochowice (8,0977 ha); [8] Przemków (7,0874 ha). Natomiast po roku 2009 były to tereny: [1] Legnica (12,7970 ha); [2] Polkowice (70,3540 ha); [3] Legnickie Pole (11,3488 ha); [4] Środa Śląska (231,4035 ha); [5] Chojnów (2,3657 ha); [6] Miękinia (208,0672 ha); [7] Okmiany (91,7899 ha); [8] Kostomłoty (75,4626 ha); [9] Miłkowice (22,8138 ha); [10] Zgorzelec (70,5953 ha) oraz [11] Łłowa (32,1785 ha). Jako przyczyny niezagospodarowania tych terenów wskazywano m.in. na: brak zainteresowania inwestorów, bliskość spółki KGHM Polska Miedź S.A. i potencjalnie wysokich zarobków pracowników tej spółki, brak dróg dojazdowych, przeszkody infrastrukturalne (sieć gazu wysokiego ciśnienia oraz napowietrzna linia wysokiego napięcia), bezpośrednie sąsiedztwo oczyszczalni ścieków. I tak w przypadku terenu: [1] Polkowice (72,168 ha) – nie występowało z wnioskiem o wyłączenie z granic LSSE z powodu zaangażowania gminy Polkowice w proces dozbierania nieruchomości, szczególnie w infrastrukturę drogową – droga dojazdowa do firmy Sitech, nowy odcinek drogi otwierający dojazd do podstrefy od strony ul. Chocianowskiej, fakt dogodnej lokalizacji względem drogi krajowej nr 3; [2] Lubin (12,1917 ha) - nie występowało z wnioskiem o wyłączenie z granic LSSE z powodu dostępu do podstawowej infrastruktury technicznej oraz dostępu do drogi krajowej nr 3; [3] Okmiany (91,7899 ha) – z powodu dobrej lokalizacji, tj. bezpośrednio przy drodze krajowej nr 94 oraz autostradzie A4, a także częściowego zagospodarowania przez firmę Scania, co pozwalało mieć przekonanie o zbyciu kolejnych nieruchomości; [4] Kostomłoty (75,4626 ha) - z powodu dobrej lokalizacji, tj. bezpośrednio przy drodze krajowej nr 5 oraz autostradzie A4, a także częściowego zagospodarowania przez firmę Matex, co pozwalało mieć przekonanie o zbyciu kolejnych nieruchomości. Ponadto wskazano, że teren ten był włączony do Strefy niedawno, bo w roku 2014. W odniesieniu do terenów włączonych do Strefy w latach 2015-2017 przyczyną ich niezagospodarowania było w przypadku: [1] gruntów w Zgorzelsku długotrwała procedura (jak wskazano ok 1,5 roku) związana z inwentaryzacją gruntu, podziałem nieruchomości, wyborem biegłego z zakresu wyceny nieruchomości, proces wyceny, przetarg, co spowodowało, że inwestor podjął decyzję o lokalizacji inwestycji w innej lokalizacji; [2] gruntów w Łłowej – teren nie był objęty Planem rozwoju LSSE, co skutkowało niemożliwością wydania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej dla podmiotów zainteresowanych inwestycjami.

(dowód: akta kontroli str. 2194-2199, 2272-2277, 2466-2471, 2504-2505, 2528-2529)

Audyt gruntów pod kątem ewentualnego wyłączenia nieruchomości z terenów LSSE wykonano w 2009 r.⁷⁰ W następnych latach grunty włączane do obszaru LSSE podlegały ocenie pod względem atrakcyjności inwestycyjnej terenu. W przypadkach terenów nieposiadających dostatecznej infrastruktury technicznej do LSSE włączano tylko te, wobec których gminy deklarowały jej wykonanie.

(dowody: akta kontroli str.96-130, 131-132, 133, 136, 800-803)

Z ogólnej powierzchni 84,1042 ha rekomendowanej (w *Raporcie z audytu nieruchomości z 2009 r.*) do wyłączenia z granic LSSE do dnia 9 lipca 2018 r. wyłączono 59,3673 ha, tj. dwie działki znajdujące się w podstrefie Krzywa (obręb

⁷⁰ Audytem objęto łącznie 236,5133 ha gruntów stanowiących własność LSSE, Skarbu Państwa lub samorządów lokalnych wchodzących w skład oferty inwestycyjnej LSSE oraz gruntów będących własnością osób prywatnych nieposiadających zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w LSSE i tym samym kwalifikowanych jako obszary niezagospodarowane w rozumieniu zapisów ustawy.

Ośla, Różyniec). Powodem ich wyłączenia były wnioski właścicieli tych gruntów o wyłączenie nieruchomości z granic Strefy⁷¹.

(dowody: akta kontroli str.104-05, 107-108, 134-135, 41, 136)

Prezes LSSE wyjaśnił, że przyczyną pozostawienia pozostałych, rekomendowanych do wyłączenia nieruchomości (24,7369 ha) były: a) regulowanie przez przedsiębiorców opłat za administrowanie strefą oraz b) poniesienie przez gminę Lubin kosztów związanych z uzbrojeniem terenów strefy (podstrefa Lubin).

(dowody: akta kontroli str.41)

Koszty Zarządzającego LSSE z tytułu utrzymania gruntów niezagospodarowanych w granicach Strefy, w latach 2015-2017 wyniosły łącznie 781,0 tys. zł w tym 747,9 tys. zł⁷² to podatek od nieruchomości a 33,1 tys. zł⁷³ – podatek rolny.

(dowody: akta kontroli str.41,80)

W latach 2015-2017 LSSE podjęła 11 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę netto 19 504,8 tys. zł⁷⁴ polegających na budowie i/lub rozbudowie infrastruktury technicznej. Celem tego działania było pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej (pkt 2 ppkt 1 planu rozwoju LSSE) i/lub współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć w infrastrukturę regionu (pkt 2 ppkt 7 planu rozwoju LSSE). Podstawą ich podjęcia były: plany rzeczowo-finansowe (cztery inwestycje w kwocie netto 627,3 tys. zł⁷⁵) oraz porozumienia z gminami (siedem inwestycji w kwocie netto 18 877,5 tys. zł⁷⁶), a zakładanym efektem zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej terenu LSSE. W czterech przypadkach zakładany efekt został osiągnięty, gdyż tereny, na których podjęto ww. inwestycje i/lub tereny wokół nich sprzedano a bilans kosztów i korzyści (tj. różnica między kwotą uzyskanej kwoty sprzedaży a ceną zakupu i kosztem inwestycji poniesionym przez LSSE) wyniósł 3 467,4 tys. zł⁷⁷. Wszyscy przedsiębiorcy, którzy nabywając od LSSE nieruchomości na i/lub wokół gruntów, na których poczyniono inwestycje uzyskali zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE. W siedmiu przypadkach szacowany ww. efekt, tj. ww. bilans kosztów i korzyści⁷⁸ powinien osiągnąć poziom 16 037,4 tys. zł⁷⁹. Żadna z ww. inwestycji nie została rozpoczęta (uznając zakup gruntu jako rozpoczęcie) i zakończona w badanym okresie.

(dowody: akta kontroli str.962-963,1013-1016)

⁷¹ 1) nieruchomość gruntowa zabudowana halą przemysłową, budynkiem biurowy, wewnętrzną drogą oraz pozostałymi urządzeniami infrastruktury technicznej – w związku z wyczerpaniem pomocy publicznej zezwolenie nr 8/LSSE zostało przez Ministerstwo Gospodarki wygaszone w miesiącu październiku 2009 r.. W związku z tym przedsiębiorca w dniu 14 września 2009 r. zwrócił się do Zarządu LSSE z wnioskiem o wyłączenie nieruchomości z granic strefy (dz. 256/40); 2) nieruchomość gruntowa, częściowo zabudowana posiadająca dostęp do podstawowych mediów oraz drogi publicznej, nadająca się do zagospodarowania pod inwestycję przemysłową. Przedsiębiorca nie prowadził działalności gospodarczej i nie posiadał zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie. W momencie przeprowadzania audytu wydierżawiano halę produkcyjną firmie, która również nie posiadała zezwolenia na działalność w strefie – przedsiębiorca w dniu 3 kwietnia 2009 r. zwrócił się z wnioskiem do Ministra Gospodarki o wyłączenie nieruchomości z granic Strefy.

⁷² Podatek od nieruchomości (747,9 tys. zł): 339,5 tys. zł w 2015 r., 335,7 tys. zł w 2016 r. i 72,7 tys. zł w 2017 r.

⁷³ Podatek rolny (33,1 tys. zł): 13,2 tys. zł w 2015 r., 11,2 tys. zł w 2016 r. i 8,7 tys. zł w 2017 r.

⁷⁴ W tym: pięć inwestycji na kwotę 9 263,4 tys. zł w 2016 r. oraz sześć inwestycji na kwotę 10 241,3 tys. zł w 2017 r.

⁷⁵ W tym: dwie inwestycje na kwotę 240,9 tys. zł w 2016 r. i dwie inwestycje na kwotę 386,4 tys. zł w 2017 r.

⁷⁶ W tym trzy inwestycje na kwotę 9 022,5 tys. zł w 2016 r. i cztery inwestycje na kwotę 9 854,9 tys. zł w 2017 r.

⁷⁷ W tym: 240,9 tys. zł (dwie inwestycje z 2016 r.) i 3 226,5 tys. zł (dwie inwestycje z 2017 r.)

⁷⁸ Szacunek dokonany na potrzeby NIK

⁷⁹ W tym: 9 022,5. zł (trzy inwestycje z 2016 r.) i 7 014,8 tys. zł (cztery inwestycje z 2017 r.)

W latach 2015-2017 Zarządzający nie realizował żadnego zadania inwestycyjnego na gruntach włączonych po 2015 r. Szczegółowym badaniem objęto jedną inwestycję (realizowaną w całości przez LSSE) o największej wartości (netto 218,9 tys. zł), tj. inwestycję pn. *Przebudowa drogi wewnętrznej LSSE na podstrefie Legnickie Pole II*⁸⁰. Przy wyborze wykonawcy zastosowano przepisy Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸¹ i przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, do którego zgłosiło się dziewięciu wykonawców. Umowę na roboty budowlane podpisano 16 lutego 2016 r. ustalając, że zakończą się one do 30 marca 2016 r. Odbioru końcowego obiektu, po uprzednim zgłoszeniu zakończenia robót budowlanych (30 marca 2016 r.), dokonano w dniu 8 kwietnia 2016 r. Nieruchomość sprzedano za 2 413,00 tys. zł, co po odliczeniu kosztu zakupu gruntu, na którym podjęto inwestycję i samej inwestycji dało 1 719,3 tys. zł zysku.

(dowody: akta kontroli str.742-799,1013-1016)

Zasady naliczania i egzekwowania opłat partycypacyjnych za zarządzanie Strefą określono w Regulaminie LSSE z dnia 11 marca 2010 r. Zgodnie z jego zapisami przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie LSSE zobowiązani są uczestniczyć w kosztach ponoszonych przez Zarządzającego (§ 9 pkt 1 Regulaminu). Zasady partycypacji, zgodnie z zapisem § pkt 2 Regulaminu, określa Zarządzający uwzględniając wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaj prowadzonej działalności, wielkość zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego. Stosownie do zapisu § 10 Regulamin koszty związane z administrowaniem Strefą obejmują w szczególności: a) prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej, tworzenie baz danych, b) przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zawartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie, c) promocję przedsiębiorców działających w Strefie na targach, w seminariach, sympozjach oraz misjach gospodarczych krajowych i zagranicznych, w których bierze udział Zarządzający, w przygotowywanych przez niego materiałach reklamowych, d) utrzymanie infrastruktury Strefy w należyłym stanie technicznym, e) inne czynności wynikające z obsługi administracyjnej strefy.

(dowody: akta kontroli str.153-157)

W latach 2015-2017 Spółka zawarła 15 umów partycypacyjnych, z czego siedem zawierało ustalenie stawki partycypacyjnej na standardowym (oszacowanym w lipcu 2015 r.) poziomie 2,5 zł za 1 m² powierzchni LSSE będącej we władaniu przedsiębiorców. W pozostałych ośmiu przypadkach poziom tej stawki w całym okresie obowiązywania umowy był niższy od standardowo przyjętego (cztery umowy⁸²) lub niższy w części okresu ich obowiązywania (cztery umowy⁸³).

(dowody: akta kontroli str.977-978)

Stosowaną w latach 2015-2017 stawkę partycypacyjną (wartość opłaty za m² terenu LSSE zajmowanego przez przedsiębiorcę) oszacowano w dniu 20 lipca 2015 r. W ww. kalkulacji wzięto pod uwagę, ujęte w planie rzeczowo-

⁸⁰ Teren włączony do LSSE przed badanym okresem

⁸¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., dalej: „pzp”.

⁸² 1) 0,8 zł; 2) 0,25 zł do 31 grudnia 2018 r. i 1,0 zł od 1 stycznia 2019 r. – bezterminowo, 3) 1 zł, 4) 0,6 zł do zakończenia inwestycji, nie dłużej niż do 31 grudnia 2018 r. oraz 1,25 zł od pierwszego dnia po zakończeniu inwestycji lub od 1 stycznia 2019 r.

⁸³ 1,25 zł do zakończenia inwestycji nie dłużej niż do 31 grudnia 2018 r. oraz 2,5 zł od pierwszego dnia po zakończeniu inwestycji lub od 1 stycznia 2019 r. (cztery umowy).

finansowym (zatwierdzonym przez Zarząd i Radę Nadzorczą LSSE), przychody z opłat partycypacyjnych i koszty⁸⁴ na 2015 r. (ustalone na podstawie danych z lat ubiegłych).

(dowody: akta kontroli str.266-267,272-274,1018-1123)

Na 10 losowo wybranych umów partycypacyjnych podpisanych w latach 2015-2017⁸⁵ :

1. w pięciu przypadkach stawkę roczną opłaty (za m² zajmowanego terenu LSSE) ustalono na poziomie 1,0 zł (jedna umowa) oraz 2,5 zł (cztery umowy) w całym okresie obowiązywania umowy. W pozostałych pięciu umowach stawkę opłaty partycypacyjnej zróżnicowano w dwóch okresach a zdarzeniami granicznymi były: zakończenie inwestycji (cztery umowy) lub nabycie nieruchomości (jedna umowa);
2. we wszystkich umowach zawarto klauzule dotyczące: kwartalnej waloryzacji opłaty prolongacyjnej⁸⁶ oraz bieżącej korekty o wskaźniki wielkości zatrudnienia⁸⁷;
3. we wszystkich umowach zobligowano przedsiębiorców do uiszczania opłat partycypacyjnych co miesiąc, z dołu, do 14-go dnia każdego następnego miesiąca.

(dowody: akta kontroli str.158-222, 223-225)

Wiceprezes Zarządu wyjaśnił, że w przypadku:

- a) jednej umowy partycypacyjnej, w której stawkę za m² zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu LSSE ustalono na poziomie 1,0 zł, Zarząd LSSE przychylił się do wniosku przedsiębiorcy o zmianę opłaty partycypacyjnej, mając na względzie rozpoczęty proces inwestycyjny, a także wsparcie dla lokalnych, średnich przedsiębiorstw;
- b) pięciu umów, w których poziom ww. stawki był zróżnicowany w dwóch okresach a zdarzeniami granicznymi były: zakończenie inwestycji (cztery umowy) lub nabycie nieruchomości (jedna umowa) – firmom przyznana została możliwość niższej opłaty z uwagi na rozpoczęte inwestycje, gdyż w okresie prowadzenia inwestycji spółki nie uzyskują przychodów z wykonywanej działalności gospodarczej.

Wiceprezes Zarządu wyjaśnił również, że Regulamin LSSE nie reguluje kwestii ustalenia wysokości opłat partycypacyjnych oraz zasad ich zmiany i kwestii tych regulować nie może. Zdaniem Wiceprezesa, są one regulowane na podstawie umów cywilno-prawnych, a wysokość opłaty partycypacyjnej ustalana jest indywidualnie w oparciu o wnioski składane przez firmy władające nieruchomością.

(dowody: akta kontroli str.254)

Na 126 miesięcznych opłat (na łączną kwotę 699,0 tys. zł⁸⁸), do których uiszczenia zobowiązani byli przedsiębiorcy w 10 wybranych umowach partycypacyjnych:

⁸⁴ Koszty: 1) administrowania LSSE, 2) konserwacji i remontów infrastruktury, 3) polepszenia infrastruktury

⁸⁵ Jedna umowa z 2015 r., cztery umowy z 2016 r. i pięć umów z 2017 r.

⁸⁶ „[...] opłata [...] podlegać będzie zmianie (waloryzacji) w odstępach kwartalnych w oparciu o kwartalny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego [...] w odniesieniu do kwartału poprzedzającego miesiąc, którego dotyczy dokonywana zmiana [...]”.

⁸⁷ „[...] będzie poddawana bieżącej korekcie, w każdym przypadku wystąpienia przyczyn uzasadniających konieczność skorygowania jej wysokości, poprzez jej przemnożenie przez następujące wskaźniki wielkości zatrudnienia [...]”.

1. w 16 przypadkach (w odniesieniu do dziewięciu przedsiębiorców), w których zgodnie z zapisami umów partycypacyjnych opłat nie należało waloryzować⁸⁹, opłatę partycypacyjną (w kwocie 51,0 tys. zł⁹⁰) naliczono prawidłowo, tj. przemnażając wielkość terenu LSSE zajmowanego przez poszczególnych przedsiębiorców przez ustaloną w ww. umowach stawkę za m² tej powierzchni. W pozostałych 110 przypadkach opłaty naliczono nieprawidłowo, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
2. w 89 przypadkach⁹¹ przedsiębiorcy uścili je w terminach wynikających z umów partycypacyjnych, tj. z dołu, do 14-go dnia następnego miesiąca;
3. we wszystkich przypadkach nie stosowano bieżącej korekty o wskaźniki zatrudnienia, ponieważ przedsiębiorcy, nie osiągnęli poziomu zatrudnienia uprawniającego do stosowania korekty lub nie składali odpowiednich oświadczeń o zatrudnieniu uprawniających Zarządzającego do korekty opłaty partycypacyjnej⁹².

(dowody: akta kontroli str.226-249, 250-251)

Wśród 10 wybranych umów partycypacyjnych, oprócz opisanych wyżej, przypadków stosowania niższej stawki partycypacyjnej, nie wystąpiły przypadki udzielania przedsiębiorcom zwolnień lub ulg z opłat.

(dowody: akta kontroli str.158-222)

W latach 2015-2017 Spółka uzyskała przychody w łącznej kwocie 73 785,7 tys. zł⁹³, ponosząc koszty w wysokości 61 769,7 tys. zł⁹⁴, co spowodowało osiągnięcie zysku brutto na poziomie 12 016,0 tys. zł⁹⁵. W latach 2015-2017 Spółka uzyskała pozytywne oceny biegłych rewidentów, a wyniki ekonomiczno-finansowe stanowią podstawę do stwierdzenia, że:

1. LSSE w latach 2014-2017 aktywa spółki w niewielkim stopniu finansowano kapitałami obcymi (**wskaźnik ogólnego zadłużenia**⁹⁶), gdyż nie realizowano inwestycji finansowanych przy udziale kredytów (**wskaźniki dot. zadłużenia długoterminowego**⁹⁷);
2. zachowywano długotrwałą płynność finansową (**wskaźnik zadłużenia kapitału własnego**⁹⁸), tzn. z uwagi na wysoki poziom kapitału własnego

⁸⁸ Kwota (netto) należna (iloczyn powierzchni i stawki za m²) bez uwzględnienia waloryzacji

⁸⁹ Opłaty za pierwsze miesiące obowiązywania umów partycypacyjnych, przed pierwszą kwartalną waloryzacją

⁹⁰ Kwota (netto) naliczona = kwota (netto) zapłacona.

⁹¹ Na łączną kwotę (zapłacona kwota netto): 492,7 tys. zł.

⁹² Zgodnie z umowami partycypacyjnymi „[...] Właściwy wskaźnik wielkości zatrudnienia ustala Zarządzający Strefą w oparciu i przedkładaną przez Przedsiębiorcę, bez odrębnego wezwania, stosownie udokumentowaną informację o liczbie zatrudnionych pracowników [...]”.

⁹³ W tym: 1) przychody ze sprzedaży – 70 001,8 tys. zł (18 656,1 tys. zł w 2015 r., 21 038,6 w 2016 r. i 30 307,1 tys. zł w 2017 r.), 2) pozostałe przychody operacyjne – 2 209,8 tys. zł (776,4 tys. zł w 2015 r., 466,5 tys. zł w 2016 r. i 866,9 tys. zł w 2017 r.), 3) przychody finansowe – 1 674,1 tys. zł (505,5 tys. zł w 2015 r., 443,1 tys. zł w 2016 r. i 725,5 tys. zł w 2017 r.).

⁹⁴ W tym: 1) koszty z działalności operacyjnej – 57 588,6 tys. zł (16 991,6 tys. zł w 2015 r., 19 003,3 tys. zł w 2016 r. i 21 593,7 tys. zł w 2017 r.), 2) pozostałe koszty operacyjne – 4 164,4 tys. zł (2 000,5 tys. zł w 2015 r. 1 455,4 tys. zł w 2016 r. i 707,4 tys. zł w 2017 r.), 3) koszty finansowe – 17,8 tys. zł (8,5 tys. zł w 2015 r., 0,2 tys. zł w 2016 r. i 9,1 tys. zł w 2017 r.).

⁹⁵ W tym: 927,4 tys. zł w 2015 r., 1 489,4 tys. zł w 2016 r. i 9 589,2 tys. zł w 2017 r.

⁹⁶ Zobowiązania i rezerwy/aktywa ogółem – 0,04 w 2015 r.; 0,05 w 2016 r. i 0,06 w 2017 r.

⁹⁷ 1) zobowiązania długoterminowe/kapitał zakładowy i 2) zobowiązania długoterminowe/kapitał własny – wartości 0 w latach 2015-2017.

⁹⁸ Kapitał własny/zobowiązania ogółem – 62,0 w 2015 r.; 36,7 w 2016 r. i 15,5 w 2017 r.

i stosunkowo niewielką wartość zobowiązań ogółem (na które składały się wyłącznie zobowiązania krótkoterminowe), zapewniono możliwość ewentualnego pokrycia zobowiązań przez posiadane zasoby majątkowe. Mimo to, poziom bezpieczeństwa w tym zakresie, w badanym okresie sukcesywnie spadał i ostatecznie stosunek kapitału własnego do zobowiązań ogółem spadł o 75,2% (z 62,03 w 2015 r. do 15,4 w 2017 r.). Spowodowane to było znacznym wzrostem zobowiązań ogółem (zobowiązań krótkoterminowych) z 1 411,1 tys. zł w 2015 r. do 5 993,2 tys. zł, tj. o 4 582,1 tys. zł (324,7%), na co miały wpływ, przede wszystkim, wzrosty zobowiązań z tytułów: a) dostaw i usług, w okresie wymagalności (rozrachunki z dostawcami) z 426,3 tys. zł w 2015 r. do 1 186,5 tys. zł w 2017 r., tj. o 760,2 tys. zł) oraz b) podatków, ceł, ubezpieczeń i innych świadczeń (z 929,8 tys. zł w 2015 r. do 4 505,7 tys. zł w 2017 r., tj. o 3 575,9 tys. zł). Znaczny wzrost zobowiązań z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń i innych świadczeń był wynikiem weryfikacji poprawności ustalenia podstawy opodatkowania podatku dochodowego (CIT) o kwotę 4 321,4 tys. zł.

W badanym okresie spółka zachowała płynność finansową (**wskaźnik bieżącej płynności**⁹⁹), a na jej wysoki poziom miał przede wszystkim wpływ poziom aktywów bieżących (50 508,5 tys. zł w 2015 r., 54 346,1 tys. zł w 2016 r. i 63 366 tys. zł w 2017 r.), w skład których wchodziły przede wszystkim: wartość gruntów (towarów) będących przedmiotem obrotu (24 687,8 tys. zł w 2015 r., 20 493,4 tys. zł w 2016 r. i 18 653,5 tys. zł w 2017 r.) oraz inwestycje krótkoterminowe (środki pieniężne w kasie i na rachunkach) – 23 752,4 tys. zł w 2015 r., 32 439,2 tys. zł w 2016 r. i 42 941,6 tys. zł w 2017 r.¹⁰⁰ Znaczny spadek płynności bieżącej w badanym okresie był efektem opisanego wyżej wzrostu wartości zobowiązań krótkoterminowych, przede wszystkim z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń i innych świadczeń.

W latach 2015-2017 odnotowano stosunkowo wysoki udział kosztów administracyjnych (**wskaźnik kosztów administracyjnych**¹⁰¹) i kosztów wynagrodzeń (**wskaźnik pracochłonności**¹⁰²) w przychodach ze sprzedaży netto, co znalazło odzwierciedlenie w wysokim poziomie uzyskanej marży brutto (**wskaźnik marży brutto**¹⁰³) i jednocześnie - znacznie niższej rentowności sprzedaży (**wskaźnik rentowności sprzedaży**¹⁰⁴), gdyż znaczna część ww. marży przeznaczana była na pokrycie kosztów ogólnego zarządu. Na wysoki poziom kosztów administracyjnych (kosztów zarządu ogółem)¹⁰⁵ znaczny wpływ miały wynagrodzenia (pracownicze, zarządu i Rady Nadzorczej)¹⁰⁶ stanowiące w tych kosztach odpowiednio: 25,5% w 2015 r., 28,2% w 2016 r. i 27,0% w 2017 r.

⁹⁹ Aktywa bieżące/zobowiązania bieżące – 35,8 w 2015 r., 22,4 w 2016 r. i 10,6 w 2017 r.

¹⁰⁰ Środki pieniężne: a) środki na rachunkach w kasie: 963,4 tys. zł w 2015 r., 172,7 tys. zł w 2016 r., 142,8 tys. zł w 2017 r.; b) nocne lokaty (overnight): 762,3 tys. zł w 2015 r. 907,2 tys. zł w 2016 r. i 225,2 tys. zł w 2017 r.; c) lokaty: 16 812,5 tys. zł w 2015 r., 31 359,3 tys. zł w 2016 r. i 37 569,3 tys. zł w 2017 r., c) konto oszczędnościowe: 5 214,2 tys. zł w 2015 r., 0,0 zł w 2016 r. i 5 004,2 tys. zł w 2017 r.

¹⁰¹ Koszty administracyjne/przychody netto ze sprzedaży – 0,71 w 2015 r., 0,69 w 2016 r. i 0,63 w 2017 r.

¹⁰² Koszty wynagrodzeń/przychody netto ze sprzedaży – 18,1% w 2015 r., 18,5% w 2016 r. i 17,1% w 2017 r.

¹⁰³ Zysk brutto ze sprzedaży/przychody netto ze sprzedaży – 79,7% w 2015 r., 78,9% w 2016 r. i 91,9% w 2017 r.

¹⁰⁴ Zysk ze sprzedaży/przychody netto ze sprzedaży – 8,9% w 2015 r., 9,7% w 2016 r. i 28,7% w 2017 r.

¹⁰⁵ W tym: 13 210,9 tys. zł w 2015 r., 14 556,3 tys. zł w 2016 r. i 19 150,7 tys. zł w 2017 r.

¹⁰⁶ W tym: 3 370,0 tys. zł w 2015 r., 4 109,6 tys. zł w 2016 r. i 5 166,3 tys. zł w 2017 r.

i sukcesywnie wzrastające w badanym okresie¹⁰⁷. Na ww. wzrosty wynagrodzeń miały wpływ: zwiększenie zatrudnienia (z 23,9 przeciętnie zatrudnionych w 2015 r. do 31,2 w 2017 r.)¹⁰⁸, powołanie w 2015 r. trzeciego członka Zarządu¹⁰⁹, odprawy dla odwołanych członków Zarządu (zmiana Zarządu)¹¹⁰, nagroda roczna za 2016 r.¹¹¹ oraz koszty związane ze zmianą sposobu zatrudnienia Zarządu (odprawy, ekwiwalenty za urlop)¹¹² zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2016 r. o *zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*¹¹³;

3. poziom obciążenia przychodów spółki kosztami zewnętrznymi (**wskaźnik usługochłonności**¹¹⁴) w latach 2015-2017 wzrósł o 29,1%, i był wynikiem nieproporcjonalnych wzrostów: a) kosztów usług obcych¹¹⁵ (o 3 512,7 tys. zł, tj. 109,1%) oraz b) przychodów netto ze sprzedaży¹¹⁶ (o 11,651 tys. zł, tj. o 62,5%). Największy wzrost kosztów usług obcych odnotowano w 2017 r. (3 081,8 tys. zł)¹¹⁷ i był on przede wszystkim spowodowany wzrostem wydatków związanych z poprawą infrastruktury służącej inwestorom będącą we władaniu samorządów lokalnych lub innych podmiotów (np. dostawców mediów)¹¹⁸. Na wzrost przychodów ze sprzedaży największy wpływ miało natomiast zwiększenie wartości sprzedaży gruntów, stanowiących towary¹¹⁹ (o 11 129,3 tys. zł, tj. o 160,1%)¹²⁰.

(dowody: akta kontroli str.67-68, 275-345,346-349,812)

Członkowie Zarządu Spółki, odpowiadając na pytanie - dlaczego utrzymywano wysoki poziom środków pieniężnych? - wskazali, że „[...] zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustanowienia planu rozwoju LSSE oraz Statutem Spółki celem nadrzędnym LSSE jest tworzenie jak najlepszych warunków do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych oraz zwiększanie stopnia efektywności wykorzystania potencjału gospodarczego regionów, w tym zasobów ludzkich poprzez tworzenie atrakcyjnych miejsc pracy. Działaniami służącymi do osiągnięcia celów ustanowienia LSSE jest przygotowanie nieruchomości do sprzedaży czy też budowa lub udział w budowie niezbędnej infrastruktury technicznej koniecznej do realizacji projektów inwestycyjnych w oparciu o zezwolenie. Wypracowany zysk Spółki, zgodnie z zapisami statutu

¹⁰⁷ Wzrost o 919,8 tys. zł w 2015 r. (w stosunku do 2014 r.), o 739,6 tys. zł w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) i o 1 056,7 tys. zł w 2017 r. (w stosunku do 2016 r.).

¹⁰⁸ Wzrost o 472,4 tys. zł w 2015 r. (w stosunku do 2014 r.) i 354,6 tys. zł w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.).

¹⁰⁹ Wzrost o 217,7 tys. zł w 2015 r. (w stosunku do 2014 r.).

¹¹⁰ Wzrost o 192,6 tys. zł w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.).

¹¹¹ Wzrost o 235,4 tys. zł (w 2017 r. w stosunku do 2016 r.).

¹¹² Wzrost o 640,9 tys. zł w 2017 r. (w stosunku do 2016 r.), w tym: a) odprawa (290,6 tys. zł), b) ekwiwalent za urlop (156,5 tys. zł) oraz odszkodowanie (193,8 tys. zł).

¹¹³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1202.

¹¹⁴ Koszty usług obcych/przychody netto ze sprzedaży – 17,2% w 2015 r.; 17,4% w 2016 r. i 22,2% w 2017 r.

¹¹⁵ Koszty usług obcych: 3 218,4 tys. zł w 2015 r., 3 649,3 tys. zł w 2016 r. i 6 731,1 tys. zł w 2017 r.

¹¹⁶ Przychody netto ze sprzedaży: 18 656,1 tys. zł w 2015 r., 21 038,6 tys. zł w 2016 r. i 30 307,1 tys. zł w 2017 r.

¹¹⁷ Wzrost usług obcych: 1 012,4 tys. zł w 2015 r. (w stosunku do 2014 r.), 430,9 tys. zł w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) i 3 081,8 tys. zł (w stosunku do 2016 r.)

¹¹⁸ Zmiana (wzrost lub spadek) wydatków związanych z poprawą infrastruktury służącej inwestorom: spadek o 800,1 1 tys. zł w 2015 r. (w stosunku do 2014 r.), wzrost o 1 058,7 tys. zł (w stosunku do 2015 r.) i wzrost o 3 631,6 tys. zł w 2017 r. (w stosunku do 2016 r.)

¹¹⁹ Przychody ze sprzedaży gruntów-towarów: 6 951,5 tys. zł w 2015 r., 9 455,6 tys. zł w 2016 r. i 18 080,8 tys. zł w 2017 r.

¹²⁰ Wzrost przychodów ze sprzedaży gruntów-towarów: 2 504,1 8 tys. zł w 2016 r. (w stosunku do 2015 r.) i 625,2 tys. zł (w stosunku do 2016 r.)

Spółki, nie podlega przeznaczaniu na dywidendę dla akcjonariuszy i przeznaczony jest na cel, o którym mowa wyżej, tj. przygotowanie nieruchomości do sprzedaży rozumiane jako przygotowanie do sprzedaży nieruchomości własnych, stanowiących własność LSSE, w tym również budowę infrastruktury technicznej na gruntach własnych (inwestycje własne) oraz przygotowanie do sprzedaży nieruchomości położonych w granicach Strefy poprzez udział w budowie niezbędnej infrastruktury technicznej na zasadach współfinansowania infrastruktury (współfinansowanie infrastruktury Gminy). Wypracowane środki finansowe przeznaczane są, w miarę ich posiadania, między innymi, na zakup gruntów objętych granicami Strefy, w szczególności od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa („KOWR”) (dawna Agencja Nieruchomości Rolnych) oraz na wyposażenie nabytych gruntów w niezbędną infrastrukturę techniczną, podnosząc tym samym atrakcyjność oferty inwestycyjnej oraz atrakcyjność terenów objętych granicami Strefy, w tym terenów pod tzw. projekty strategiczne. Atrakcyjna oferta to dla wielu inwestorów oferta gruntów stanowiących własność LSSE S.A., między innymi z uwagi na długotrwałe procedury przy sprzedaży deklarowane przez KOWR (około 1 roku). Z doświadczenia LSSE S.A. zdobytego w trakcie intensywnych rozmów w latach 2015 i 2016 z inwestorami [...] zainteresowanymi gruntem w Podstrefie Środa Śląska - Miękinia wynika, iż niezbędny teren pod takie inwestycje to obszar od 50 do 100 ha, co przy obecnych cenach dla tego gruntu oferowanych przez KOWR (50 zł za 1 m²) daje od 25 do 50 mln. złotych. Warunkiem stawianym przez inwestorów podczas rozmów był również warunek nabycia gruntów bezpośrednio od LSSE S.A., z uwagi na, między innymi długotrwałe procedury sprzedaży stosowane przez KOWR. W związku z posiadaniem w granicach Strefy jednego z największych obszarowo kompleksu inwestycyjnego w Polsce, w Podstrefie Środa Śląska - Miękinia, stanowiącego ofertę inwestycyjną Strefy dla dużego, tzw. strategicznego inwestora, w rozumieniu zainteresowania powierzchnią do zagospodarowania, jak również, w rozumieniu ponoszonych nakładów inwestycyjnych, środki zgromadzone przez LSSE stanowią zabezpieczenie ewentualnej transakcji nabycia. Zgromadzone środki stanowią również zabezpieczenie ewentualnych, przewidzianych przepisami art. 8 ust. 2 zdanie 2 ustawy o SSE, czynności związanych z korzystaniem, w uzasadnionych przypadkach, z przysługującego LSSE S.A. prawa pierwokupu, w przypadku sprzedaży przez inwestorów gruntów położonych na terenie Strefy”.

(dowody: akta kontroli str.810-812)

Zarząd LSSE wyjaśnił, że: „Wzrost zatrudnienia w latach 2015-2017 był spowodowany przede wszystkim przyrostem zadań związanych z obsługą działających przy LSSE klastrów: Dolnośląskiego Klastra Motoryzacyjnego, Dolnośląskiego Klastra Edukacyjnego i Dolnośląskiego Klastra Lotniczego. Wszystkie trzy klastry powstały w latach 2015-2016 od początku intensywnie się rozwijają. Powoduje to zwiększające się zaangażowanie LSSE w obsługę i współpracę z klastrami. [...] Dodatkowym czynnikiem, który miał wpływ na wzrost zatrudnienia jest fakt, iż w latach 2015-2018 sześciu pracowników Spółki osiągnęło wiek emerytalny i w celu zapewnienia płynnych następstw za odchodzących na emeryturę pracowników, na niektóre ze stanowisk wcześniej [przed odejściem na emeryturę dotychczasowych pracowników] zostali zatrudnieni pracownicy w celu przeszkolenia w zakresie obowiązków, które przejmą po przejściu na emeryturę dotychczasowych pracowników.”

(dowód: akta kontroli str.2528-2533)

W latach 2015-2017 koszty zakupu środków trwałych wyniosły 887,8 tys. zł i dotyczyły nieruchomości objętych Strefą (679,9 tys. zł)¹²¹ oraz zakupów oprogramowania (54,2 tys. zł), środka transportu (33,5 tys. zł)¹²² i wyposażenia (121,2 tys. zł). W latach 2014-2017 dokonywano również zakupów gruntów (środków trwałych) ujmowanych księgowo jako towary. W ww. okresie zakupiono sześć nieruchomości o powierzchni 14,3 ha wydając na ten cel 86 248 tys. zł, z czego sprzedano 8,6 ha.

(dowody: akta kontroli str.150-152,261-262,350)

W badanym okresie Spółka przekazała w formie darowizn (sponsoringu) kwotę 274,3 tys. zł¹²³. Powyższą kwotę przekazano domom dziecka (2,7 tys. zł), jst (19,5 tys. zł), klubom/ stowarzyszeniom/związkom sportowym (55,3 tys. zł), organizacjom pomocowym/charytatywnym (46,2 tys. zł), organizacjom propagującym kulturę (57,6 tys. zł), parafiom/księżom (7,2 tys. zł), placówkom edukacyjnym (56,5 tys. zł), placówkom kulturalnym (21,0 tys. zł), stowarzyszeniom (6,3 tys. zł), związkom/grupom zawodowym (2,0 tys. zł) na realizację następujących celów: doposażenie (17,4 tys. zł), organizację uroczystości/konferencji/spotkań integracyjnych (46,1 tys. zł), wydarzeń edukacyjnych (7,5 tys. zł), kulturalnych (47 tys. zł), sportowych (52,8 tys. zł), wyjazdów studentów (4 tys. zł), pielgrzymek (5 tys. zł), pomoc chorym (5 tys. zł) i dzieciom (27,7 tys. zł), nagrody (27,1 tys. zł) oraz ogólnie rozumiane wsparcie finansowe (34,2 tys. zł) i wsparcie finansowe konkretnego projektu (0,5 tys. zł).

(dowody: akta kontroli str.351-355)

Członkowie Zarządu Spółki, odpowiadając na pytanie - czy mimo przekazywania darowizn niezwiązanych z celami działania LSSE ujętymi w planie rozwoju LSSE, przed ich przekazaniem, Spółka określała cele jakie chciała osiągnąć przekazując poszczególne darowizny? - wyjaśnili, że „[...] Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna wspierając wszelkiego rodzaju inicjatywy i działania społeczne, kulturalne i sportowe w regionie bazowała na zasadach Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (CSR) oraz analizując możliwe do uzyskania efekty w postaci wzrostu wizerunku i rozpoznawalności marki LSSE. Analizy te dokonywane były w oparciu o szacunek ekwiwalentu reklamowego, który znajduje się w analizie statystycznej (analiza statystyczna w załączeniu). Zasady dotyczące Społecznej Odpowiedzialności Biznesu określają sposoby budowania spójnego wizerunku firmy, jako instytucji budzącej zaufanie, ugruntowanej na solidnym fundamencie wartości obecnych w biznesie oraz w sferze życia społecznego. [...] Tworząc warunki do rozwoju zawodowego człowieka staramy się jednocześnie budować przestrzeń, gdzie może on realizować swoje zainteresowania, pasje i potrzeby na płaszczyźnie kulturalnej, sportowej, dydaktycznej i ogólnorozwojowej. Wszystkie aspekty zawarte w naszych działaniach znajdują swoje odzwierciedlenie w „Rezolucji na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030” (dokument ONZ), którą w roku 2017 przyjęliśmy do wdrożenia i realizacji w ramach działań na rzecz lokalnej społeczności. Decydując o wsparciu i rekomendując udział Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w przedsięwzięciach o zróżnicowanym charakterze w naszym

¹²¹ Np. budowa przejazdu kolejowego, dróg wewnętrznych oraz sieci kanalizacji deszczowej i wodociągowej.

¹²² Samochód Toyota (używany) – zakupiony w drodze przetargu nieograniczonego na użytek pracowników Spółki, w celu obsługi zadań Spółki, w tym podstref LSSE zlokalizowanych na terenie województwa dolnośląskiego i lubuskiego.

¹²³ Kwota darowizn: 70,0 tys. zł w 2015 r., 64,3 tys. zł w 2016 r., 139,9 tys. zł w 2017 r.

zamiarze było zwiększenie świadomości o marce LSSE oraz budowanie pozytywnego wizerunku firmy, jako instytucji zintegrowanej z działaniami lokalnej społeczności. [...]” Członkowie Zarządu przyznali również, że LSSE nie posiada dokumentu stanowiącego zasady przekazywania darowizn i sponsoringu a wspierając wszelkiego rodzaju inicjatywy i działania społeczne, kulturalne i sportowe w regionie bazowano na zasadach Społecznej Odpowiedzialności Biznesu (CSR) analizując możliwe do uzyskania efekty w postaci wzrostu wizerunku i rozpoznawalności marki LSSE”.

(dowody: akta kontroli str.951-954)

W latach 2015-2017 wydatki LSSE na promocję wyniosły łącznie 1 062,8 tys. zł¹²⁴, w tym na zakup materiałów promocyjnych¹²⁵ – 820,9 tys. zł¹²⁶, projektów graficznych¹²⁷ – 12,3 tys. zł¹²⁸ oraz reklamę¹²⁹ (prasa i/lub media i/lub Internet) – 229,6 tys. zł¹³⁰.

(dowody: akta kontroli str.813-817)

Członkowie Zarządu Spółki wskazali, że przeprowadzane analizy kosztów i korzyści wydatków na promocję nie były udokumentowane, gdyż Spółka nie widziała takiej konieczności. Ponadto stwierdzili, że w latach 2015 – 2017 miernikami efektów wydatków na promocję były: monitoring mediów, ilość odwiedzin na profilu LSSE (facebook), ilość odwiedzających podczas wydarzenia. Metodyka oceny efektów wydatków na promocję polegała na monitoringu wejść na stronę internetową, ilości komentarzy i polubień na facebooku oraz monitoringu mediów w zakresie pojawiających się wzmianek i informacji o LSSE. Członkowie Zarządu podali również, że w latach 2016-2017, na zlecenie LSSE, monitoring (analizę statystyczną) prowadziła firma Press Service, a jego przedmiotem były wskaźniki: AVE szacunkowe¹³¹, AVE zweryfikowane¹³², dotarcie¹³³, zasięg¹³⁴ oraz wpływ¹³⁵.

(dowody: akta kontroli str.922-950)

Spółka przy realizacji projektów inwestycyjnych nie korzystała ze środków Unii Europejskiej. Na Spółkę nie zostały nałożone żadne korekty finansowe¹³⁶.

(dowód: akta kontroli str.148)

¹²⁴ Wydatki na promocję: 388,7 tys. zł w 2015 r., 234,6 tys. zł w 2016 r. i 439,5 tys. zł w 2017 r.

¹²⁵ Materiały wystawienniczo-reklamowe, artykuły promocyjne.

¹²⁶ Wydatki na materiały promocyjne: 348,6 tys. zł w 2015 r., 123,8 tys. zł w 2016 r. i 348,5 tys. zł w 2017 r.

¹²⁷ Projekty graficzne na facebook'u, materiałów reklamowych i wystawienniczych.

¹²⁸ Wydatki na projekty graficzne: 7,8 tys. zł w 2015 r. i 4,5 tys. zł w 2017 r.

¹²⁹ Ogłoszenia o rokowaniach, artykuły promocyjne/sponsorowane, monitoring mediów.

¹³⁰ Wydatki na reklamę: 32,4 tys. zł w 2015 r., 110,8 tys. zł w 2016 r., 86,4 tys. zł w 2017 r.

¹³¹ AVE szacunkowe – wartość stanowiąca koszt umieszczenia w danym medium reklamy o takiej samej powierzchni jak zmonitorowana informacja.

¹³² AVE zweryfikowane – wartość stanowiąca koszt umieszczenia w danym medium reklamy, z uwzględnieniem udziału procentowego analizowanego podmiotu w zmonitorowanej informacji.

¹³³ Dotarcie – autorski wskaźnik pozwalający oszacować liczbę kontaktów w konkretną publikacją.

¹³⁴ Zasięg – autorski wskaźnik obrazujący potencjalną liczbę osób, które zetknęły się z przekazem z danego źródła. Jednostką zasięgu dla pracy jest nakład, dla radia słuchacze, dla tv widzowie, dla www, blogów i forów unikalni użytkownicy, dla Facebooka, Twittera, Wykopu oraz Instagrama obserwujący, a dla YouTube'a subskrybenci.

¹³⁵ Wpływ – autorski wskaźnik obrazujący siłę oddziaływania danego źródła, a w social media konkretnego profilu

¹³⁶ Z informacji NIK wynika, że w związku z niestosowaniem przez Zarządzających SEE pzp – w przypadku realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w latach 2007-2013 (m.in. RPO, POIG) Instytucje Zarządzające nałożyły na spółki Zarządzające SSE korekty finansowe.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.Audyt gruntów pod kątem ewentualnego wyłączenia nieruchomości z terenów LSSE wykonano 30 listopada 2009 r., tj. osiem miesięcy po terminie wyznaczonym przez Ministerstwo Gospodarki w *Koncepcji rozwoju SEE* (pkt 2.3).

(dowody: akta kontroli str. 96-130, 131-132, 133, 136, 800-803)

Członkowie Zarządu Spółki wyjaśnili, że w związku z upływem 9 lat od daty przygotowania raportu z audytu nieruchomości Spółka nie jest w stanie przedstawić przyczyn opóźnienia w jego przygotowaniu.

(dowody: akta kontroli str.959-965)

2.Zarządzający składając w 2017 r. wnioski o zmianę granic obszaru LSSE nie zastosował się do propozycji zawartej w dokumencie pn. „*Działania zwiększające atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów*” przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 4 grudnia 2013 r., tj. składając w 2017 r. wnioski o zmianę granic obszaru LSSE (186,0905 ha) nie wyłączył jednocześnie ze Strefy gruntów o powierzchni, co najmniej równej powierzchni włączanej (92,04525 ha)¹³⁷.

(dowody: akta kontroli str.72-75, 41)

Dyrektor Departamentu Rozwoju wyjaśnił, że: a) ww. zalecenie nie miało charakteru przepisu bezwzględnie obowiązującego; b) stosowanie ww. zalecenia nie było uzależnione od jakichkolwiek wskaźników, jednak zwiększający się wskaźnik zagospodarowania gruntów specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (z 59,6% w 2016 r. do 60,4% w 2017 r.) świadczył o zainteresowaniu inwestorów gruntami stref. Ponadto, zdaniem Dyrektora Departamentu, duża pula wolnych terenów do zagospodarowania miała dodatkowy wpływ na niestosowanie ww. zalecenia; c)realizacja ww. zalecenia spowodowałaby pozbawienie części gruntów LSSE atutu, jakim dla potencjalnych inwestorów (budujących nowe zakłady) jest możliwość uzyskania pomocy publicznej w formie oferowanej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą właśnie na takich gruntach. Zdaniem Dyrektora Departamentu potwierdzeniem zasadności niewyłączenia gruntów objętych granicami LSSE jest fakt, że działania promocyjne, oferowane inwestorom i utrwalanie w ich świadomości przekonania o dostępności konkretnych gruntów, a także systematyczne, planowe uzbrajanie tych gruntów w infrastrukturę techniczną, mogą przynieść pierwsze efekty dopiero po kilku latach¹³⁸.

W ocenie NIK zastosowanie rozwiązania wskazanego przez Radę Ministrów pozwoliłoby na zdecydowaną poprawę ilości zagospodarowanych gruntów.

(dowód: akta kontroli str.147)

3.Podjęcie decyzji o realizacji przez LSSE w latach 2015-2017 jedenastu inwestycji infrastrukturalnych (na kwotę 19 504,8 tys. zł), nie było poprzedzone analizami ekonomiczno-finansowymi, czy też analizami określających koszty i korzyści.

Członkowie Zarządu Spółki wskazali na cele LSSE wynikające z ogólnie obowiązujących przepisów, działania służące ich realizacji, przedmiot działalności

¹³⁷ Wniosek o wyłączenie z 28 listopada 2017 r. (procedura w toku) opiewał na 5,3 ha

¹³⁸ Przykładem są grunty w podstrefie LSSE w Złotorzy, mieście wpisanym na listę miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Pierwszy inwestor podjął decyzję o uruchomieniu nowego zakładu na tych gruntach dopiero cztery lata po objęciu ich granicami LSSE tj. w roku 2005. Od tego czasu zainteresowanie tymi gruntami wyraziło kilku następnych potencjalnych inwestorów, z których siedmiu ostatecznie podjęło decyzję o lokalizacji swojej inwestycji właśnie w tej podstrefie. Spowodowało to zagospodarowanie praktycznie całego terenu (z 45,0090 ha pozostało ok. 10,9982 ha, z których LSSE aktualnie negocjuje sprzedaż 7,6589 ha).

Spółki, zasady wyceny podejmowanych inwestycji infrastrukturalnych i wyłaniania wykonawców robót budowlanych - stwierdzając, że celem nadrzędnym (publicznym) LSSE jest tworzenie optymalnych warunków do inwestowania poprzez budowę infrastruktury technicznej niezbędnej do jego osiągnięcia, a nie kalkulowanie ewentualnej opłacalności inwestycji.

(dowody: akta kontroli str.959-965)

NIK nie podziela stanowiska członków Zarządu Spółki, wskazując że określone w ogólnie obowiązujących przepisach i Statucie Spółki cele jej działania nie wykluczają racjonalnego podejmowania decyzji opartego na analizie kosztów i korzyści planowanych inwestycji, przy czym analiza ta nie powinna się ograniczać do oceny opłacalności inwestycji w rozumieniu finansowego zysku.

4.W latach 2015-2017 na 15 zawartych przez Spółkę umów partycypacyjnych, w czterech przypadkach poziom stawki partycypacyjnej (za 1 m² powierzchni LSSE będącej we władaniu przedsiębiorców) był w całym okresie obowiązywania umowy niższy od standardowo przyjętego¹³⁹.

(dowody: akta kontroli str.977-978)

Członkowie Zarządu wyjaśnili, że w trzech przypadkach¹⁴⁰ niższe stawki opłaty partycypacyjnej ustalone zostały w Specyfikacjach Istotnych Warunków Przetargu/Rokowań, poprzedzających udzielenie zezwolenia i zawarcie umowy z przedsiębiorcą, który złożył najkorzystniejszą ofertę i stanowiły rodzaj zachęty do zakupu gruntu stanowiącego własność LSSE. W jednym przypadku¹⁴¹ przyjęcie obniżonej stawki było skutkiem uznania przez LSSE odbiegających od standardu okoliczności dotyczących inwestora ubiegającego się o zezwolenie w związku z objęciem jego prywatnego terenu granicami LSSE¹⁴². NIK wskazuje, że przyjęte stawki odbiegały od oszacowanych ich wysokości w lipcu 2015 r., a brak uregulowania ewentualnych odstępstw od ich stosowania, powoduje nierówne traktowanie inwestorów. W związku z powyższym, zdaniem NIK, zasadnym jest ustalenie zasad naliczania opłaty partycypacyjnej oraz reguł dotyczących ewentualnych odstępstw od jej stosowania.

(dowód: akta kontroli str.2528-2533)

5.Nieprawidłowo naliczono i/lub pobrano opłaty partycypacyjne lub odsetki od opóźnień w ich regulowaniu na łączną kwotę 6,1 tys. zł, gdyż na 126 miesięcznych opłat (na łączną kwotę netto 699,0 tys. zł¹⁴³), do których uiszczenia zobowiązani byli przedsiębiorcy w 10 wybranych umowach partycypacyjnych:

- a) trzy opłaty (dla trzech przedsiębiorców) naliczono w kwocie netto (5,2 tys. zł) tj. o 0,2 tys. zł (netto) mniejszej niż wynikało to z umów partycypacyjnych. Opłaty te nie były wynikiem iloczynu wartości powierzchni

¹³⁹ 1) 0,8 zł (BOR[...]); 2) 0,25 zł do 31 grudnia 2018 r. i 1,0 zł od 1 stycznia 2019 r. – bezterminowo (WAG[...]), 3) 1 zł (EMP[...]), 4) 0,6 zł do zakończenia inwestycji, nie dłużej niż do 31 grudnia 2018 r. oraz 1,25 zł od pierwszego dnia po zakończeniu inwestycji lub od 1 stycznia 2019 r. (P[...]|I[...]|C[...])

¹⁴⁰ 1) P[...]|I[...]|C[...]; 2) EMP[...]; 3) BOR[...]

¹⁴¹ WAG[...]

¹⁴² WAG[...] to przedsiębiorca, którego prywatny teren został w 2015 r. objęty granicami LSSE w związku z zaplanowanym przez tę firmę przedsięwzięciem gospodarczym spełniającym kryterium bezrobocia W udzielonym w dniu 9 lutego 2016 r. zezwoleniu WAG[...] zobowiązała się do zatrudnienia pracowników w liczbie nie mniejszej niż 200 tj. najwyższym poziomem zatrudniania wśród firm ubiegających się o zezwolenia na podstawie ww. kryterium. Dodatkowym argumentem uzasadniającym uzgodnienie obniżonej stawki partycypacyjnej był brak konieczności ponoszenia przez LSSE kosztów związanych z utrzymaniem infrastruktury strefowej w należytym stanie technicznym.

¹⁴³ Kwota (netto) należna (iloczyn powierzchni i stawki za m²) bez uwzględnienia waloryzacji

terenu LSSE zajmowanego przez przedsiębiorców i ustalonej w umowach partycypacyjnych stawką za m² tej powierzchni¹⁴⁴,

- b) dwóch opłat (dwóch przedsiębiorców) w ogóle nie naliczono, mimo że zgodnie z umowami partycypacyjnymi przedsiębiorcy byli zobligowani do jej uiszczenia w kwocie 1,9 tys. zł¹⁴⁵,
- c) w 105 przypadkach (w odniesieniu do dziewięciu przedsiębiorców) naliczono je bez uwzględnienia wskaźnika waloryzacji, tj. w kwocie netto (640,7 tys. zł) o 2,1 tys. zł mniejszej, mimo, że:
 - umowy partycypacyjne zawierały wymóg co kwartalnego korygowania wartości miesięcznej opłaty o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa GUS w odniesieniu do kwartału poprzedzającego miesiąc, którego dotyczy dokonywana zmiana,
 - dana opłata podlegała takiemu obowiązkowi, gdyż dotyczyła pierwszego lub następnego miesiący po upływie pierwszego kwartału obowiązywania umowy partycypacyjnej;
- d) w 35 przypadkach¹⁴⁶ przedsiębiorcy nie uiszcili ich w terminach wynikających z umów partycypacyjnych, tj. z dołu, do 14-go dnia następnego miesiąca. Opóźnienia wyniosły od 1 do 211 dni, a ewentualne odsetki ustawowe od ww. opóźnień sięgają 1,9 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 226-249,255-258)

Członkowie Zarządu Spółki wyjaśnili, że: 1) „Naliczenie trzech opłat w wysokości innej niż należna wynikało z omyłki pracownika. Błąd dotyczący błędnego naliczenia opłaty dla firmy [...] w wysokości 188,50 zł zostanie skorygowany w terminie do 27 lipca 2018 r. Pozostałe z uwagi na ich bardzo niską wartość (3 zł oraz 0,04 zł) nie będą podlegały korekcie.”, 2) „Nie naliczono opłat dla dwóch przedsiębiorców którzy nabyli prawo władania gruntów pod koniec miesiąca z powodu oczywistej omyłki spowodowanej wzmożeniem zadań w tym okresie. Błąd zostanie skorygowany w terminie do 27 lipca 2018 r.”, 3) „Brak waloryzacji opłat o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych wynikał z tego, iż wskaźnik w kontrolowanym okresie w ujęciu rocznym był znacząco niski bądź ujemny. Spółka rozpocznie korektę naliczania opłat partycypacyjnych od 27 lipca 2018 r.”, 4) „Zarządzający cyklicznie wysyłał wezwania o zapłatę opłat. Kierowane do przedsiębiorców wezwania zawierały żądanie zapłaty należności głównej oraz wyliczonych odsetek. W wyniku kierowanych wezwań firmy sukcesywnie regulowały swoje zobowiązania.”

(dowody: akta kontroli str.955-958)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W latach 2015 – 2017 wskaźniki bieżącej płynności finansowej Spółki mieścił się w przedziale od 10,6% do 35,8%, co świadczy o występowaniu zjawiska nadpłynności finansowej. NIK zwraca uwagę, że to sytuacja niepożądana, ponieważ prowadzi do obniżenia efektywności wykorzystania środków obrotowych. Zwraca tu uwagę fakt nie do końca skutecznego sposobu zarządzania Strefą, ponieważ Spółka posiadając na swoim terenie nieuzbrojone, pozbawione mediów

¹⁴⁴ 1) OLA[...] – 339,12 zł zamiast 339,08 zł, 2) RIT[...] – 1 906,11 zł zamiast 1 909,11 zł, 3) WEG[...] – 2 952,00 zł zamiast 3 2140,54 zł tj. odpowiednio: ad.1) o 0,04 zł więcej, ad.2) o 3,0 zł mniej i ad.3) 188,5 zł mniej niż wynikało to z przemnożenia wielkości zajmowanego przez przedsiębiorców terenu LSSE przez ustaloną w umowach partycypacyjnych stawkę za m² tej powierzchni.

¹⁴⁵ Dotyczy miesięcy, w których przedsiębiorcy uzyskali prawo do władania terenem: 1) API[...] – 107,5 zł (netto) za 2 dni sierpnia 2017 r.; 2) XEO[...] – 1 809,8 zł (netto) za 2 dni grudnia 2016 r.

¹⁴⁶ Kwota (netto) zapłacona: 204,2 tys. zł.

i infrastruktury nieruchomości, nie egzekwowała skutecznie od ich właścicieli wywiązywania się ze złożonych oświadczeń w zakresie uzbrajania poszczególnych terenów i nie prowadziła akcji inwestycyjnej na taką skalę by pełniej wykorzystywać posiadane wolne środki obrotowe.

2. Przy wyborze banków, w których deponowano środki pieniężne na lokatach¹⁴⁷, Spółka nie negocjowała warunków tych lokat, wybierając banki, których oferta była najkorzystniejsza na rynku. NIK wskazuje, że Spółka zobowiązana jest do prowadzenia działalności w sposób gospodarny i przejrzysty. Utrzymywanie wysokich kwot na lokatach bankowych, zdaniem Izby, wymagało postępowania nakierowanego na uzyskanie jak najwyższego poziomu ich oprocentowania, poprzez np. negocjacje z bankami (możliwe przy tak wysokich kwotach), a nie przyjmowania standardowo (tak jak dla wszystkich klientów oferowanych poziomów oprocentowania). Ponadto opracowanie regulacji wewnętrznych w tym zakresie, przyczyniłoby się do jednolitego i transparentnego postępowania.

3. NIK wskazuje, na brak uregulowań formalnych zasad dotyczących wydatkowania środków na promocję (przekazywania przez Spółkę darowizn i działalności sponsoringowej). Stosowanie szczególnego podejścia do tego rodzaju usług powinno być unormowane na piśmie a realizacja przyjętych procedur dokumentowana w celu zapewnienia przejrzystości i gospodarnego postępowania. W związku z powyższym, zdaniem NIK, zasadnym jest ich pisemne ustalenie.

Ocena cząstkowa

Mimo, że w latach 2015-2017 stopień zagospodarowania obszaru LSSE wyniósł zaledwie 25,0%, to Spółka nie stosowała możliwości przewidzianej w dokumencie pn. „*Działania zwiększające atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów*” i składając wnioski o zmianę granic obszaru LSSE (rozszerzenie) nie wyłączała jednocześnie ze strefy gruntów o powierzchni co najmniej równej powierzchni włączanej. W znacznej części (70,6%) zrealizowano natomiast zalecenia dotyczące wyłączenia terenów z LSSE ujęte w *Raporcie z audytu nieruchomości*. Realizacja 11 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę netto 19 504,8 tys. zł polegających na budowie i/lub rozbudowie infrastruktury technicznej, przyczyniła się do poprawy infrastruktury, niemniej jednak w ocenie Izby inwestycji w tym zakresie winno być zdecydowanie więcej. Wskaźnik bieżącej płynności finansowej wykazywał nadpłynność finansową w sytuacji, gdy część niezagospodarowanych terenów nie posiadała wymaganej infrastruktury technicznej, co świadczy o nie do końca skutecznym wykonywaniu zadań w zakresie zarządzania Strefą.

Wykazane podczas kontroli nieprawidłowości w postaci: nieterminowego sporządzenia *Raportu z audytu nieruchomości*; niestosowania ww. propozycji zawartej w dokumencie pn. *Działania zwiększające atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów*; podejmowania inwestycji infrastrukturalnych bez wcześniejszych analiz ekonomiczno-finansowych, czy analiz określających koszty i korzyści; nieprawidłowego naliczania opłat partycypacyjnych, nie miały wpływu na stopień osiągnięcia celów LSSE.

¹⁴⁷ W latach 2015-2017 Spółka zawarła 124 umowy na lokaty środków pieniężnych a średnie ich oprocentowanie wyniosło 1,82% w skali roku (w tym 2,08% w 2015 r., 1,74% w 2016 r. i 1,72% w 2017 r.). W wyniku ich realizacji Spółka uzyskała odsetki w łącznej kwocie 1 511,3 tys. zł (w tym: 249,9 tys. zł w 2015 r., 247,9 tys. zł w 2016 r. i 987,6 tys. zł w 2017 r.).

5. Korzystanie przez spółkę zarządzającą LSSE ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych

Opis stanu faktycznego

W 2017 r. Spółka, w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. (sygn.akt II FSK 3368/15) dokonała weryfikacji poprawności ustalenia podstawy opodatkowania podatku dochodowego (CIT). Sąd bowiem wypowiedział się w przedmiocie kwalifikacji prawnopodatkowej zwolnienia podmiotowego, o jakim mowa w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej. Zdaniem Sądu, zwolnienie przewidziane w § 2 ww. rozporządzenia uprawnia zarządzającego strefą „do uwzględnienia przy obliczaniu podstawy opodatkowania wydatkowania co do zasady neutralnych podatkowo, czyli takich, których nie uwzględnia się przy obliczaniu dochodu”. W związku z tym, Spółka dokonała oszacowania zobowiązań z tytułu podatku CIT (na kwotę 2 112,6 tys.zł), a następnie w wyniku ostatecznego rozliczenia podstawy opodatkowania według zasady, o której mowa w ww. wyroku Sądu, ustaliła zobowiązanie na poziomie 3 947,2 tys. zł, co po uwzględnieniu odsetek ustawowych (374,2 tys. zł) znalazło swoje odzwierciedlenie w bilansie Spółki w pozycji zobowiązań w łącznej kwocie 4 321,4 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str.294-296, 356)

Po uwzględnieniu ww. korekty, w latach 2015-2017 podstawę zwolnienia od podatku stanowiły cztery tytuły¹⁴⁸ na łączną kwotę 1 730,2 tys. zł, w tym 1 361,2 tys. zł w 2016 r. i 369,0 tys. zł w 2017 r. niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu.

(dowody: akta kontroli str.804-809)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca badanej działalności

Spółka w sporządzonych deklaracjach podatkowych (CIT) niewłaściwie zaliczała do kosztów uzyskania przychodu wydatki już wcześniej uwzględnione w rozliczeniach podatkowych. Skutkiem tego była konieczność zapłacenia 364 tys. zł odsetek, w związku z wyrokiem NSA z dnia 14 grudnia 2017 r. dotyczącego kwalifikacji prawnopodatkowej zwolnienia podmiotowego, o jakim mowa w § 2 rozporządzenia w sprawie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej.

Ocena cząstkowa

W 2017 r. Spółka, w związku z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. (sygn.akt II FSK 3368/15) dokonała weryfikacji poprawności ustalenia podstawy opodatkowania podatku dochodowego (CIT), przy czym zastosowanie się do tego wyroku NSA nie zmienia faktu, że do tej pory nieprawidłowo skorzystano ze zwolnienia od tego podatku, co w konsekwencji skutkowało koniecznością zapłacenia 364 tys. zł odsetek.

6. Kontrola realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności LSSE

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 zasady wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń ujęte były w *Regulaminie wykonywania bieżącej kontroli realizacji*

¹⁴⁸ 1) rekompensata z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z dzierżawy wieloletniej na cele inwestycyjne – podstrefa Jawor, 2) zakup gruntu – podstrefa Złotoryja, 3) opłata za sporządzenie aktu notarialnego zakupu ww. gruntu wraz z odpisami – podstrefa Złotoryja (dot. zakupu gruntu w podstrefie Złotoryja), 4) wykonanie przez gminę na terenie podstrefy odwiertu rozpoznawczego wraz z określeniem wydajności wody oraz ustaleniem składu chemicznego wody – podstrefa Środa Śląska.

warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE przyjętym uchwałą zarządu nr 21/2009 w dniu 16 lipca 2009 r.

(dowody: akta kontroli str.357-365, 727-728)

W badanym okresie przeprowadzono 73 kontrole realizacji warunków zezwoleń, w tym 23 w 2015 r., 27 w 2016 r. i 23 w 2017 r, co stanowiło odpowiednio 26,7% w 2015 r., 28,9% w 2016 r. i 23,2% w 2017 r. ogólnej liczby przedsiębiorców¹⁴⁹. Podjęte w ww. okresie plany zrealizowano w 94,7%, gdyż na 76 zaplanowanych kontroli¹⁵⁰ zrealizowano 72¹⁵¹.

(dowody: akta kontroli str.729-737)

W odniesieniu do 11 wybranych do szczegółowego badania kontroli warunków zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych (cztery z 2017 r.¹⁵², trzy z 2016 r.¹⁵³ i cztery z 2015 r.¹⁵⁴)¹⁵⁵ ustalono, że:

- dziewięć kontroli¹⁵⁶ przeprowadziło dwóch członków stałej Komisji Kontroli (§ 2 pkt 5 ww. Regulaminu),
- wszystkie kontrole przeprowadzono na podstawie pisemnych upoważnień udzielanych każdorazowo członkom zespołu kontrolnego przez Zarząd LSSE (§ 2 pkt 7 ww. Regulaminu),
- w przypadku siedmiu kontroli¹⁵⁷ zawierały one wszystkie elementy wymienione w § 2 pkt 7 ww. Regulaminu,
- w żadnym przypadku zakres kontroli nie wykraczał poza zakres wykazany w upoważnieniu (§ 2 pkt 10 ww. Regulaminu),
- we wszystkich przypadkach sporządzono zawiadomienie kontrolowanego przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (§ 2 pkt 13 ww. Regulaminu),
- w przypadku dziewięciu kontroli¹⁵⁸ protokoły kontroli sporządzono w terminie do 14 dni od dnia zakończenia kontroli (§ 2 pkt 26 ww. Regulaminu),
- we wszystkich przypadkach, protokoły kontroli sporządzono w trzech egzemplarzach, a jeden egzemplarz dostarczono kontrolowanemu przedsiębiorcy (§ 2 pkt 28 ww. Regulaminu),
- w żadnym przypadku kontrolowany przedsiębiorca nie złożył zastrzeżeń lub wyjaśnień (§ 2 pkt 30 ww. Regulaminu),
- w przypadku wszystkich kontroli, stosownie do zapisu § 2 pkt 36 ww. Regulaminu sporządzono pisma do Ministra właściwego ds. gospodarki

¹⁴⁹ Ogólna liczba przedsiębiorców: 86 w 2015 r., 90 w 2016 r. i 99 w 2017 r.

¹⁵⁰ Liczba zaplanowanych kontroli: 23 w 2015 r., 27 w 2016 r. i 26 w 2017 r.

¹⁵¹ Liczba zrealizowanych kontroli: 23 w 2015 r., 26 w 2016 r. i 23 w 2017 r.

¹⁵² 1) F[...][C[...]/2017, 2) C[...][P[...][S[...][M[...]/2017, 3) N[...][T[...][I[...]/2017, 4) B[...][P[...]/2017

¹⁵³ 1) E[...][P[...]/2016, 2) F[...][L[...]/2016, 3) C[...][F[...]/2016.

¹⁵⁴ 1) V[...][M[...][P[...]/2015, 2) D[...][A[...][G[...]/2015, 3) S[...][M[...][P[...]/2015, 4) L[...][C[...][P[...]/2015

¹⁵⁵ Kontroli wydatków kwalifikowanych (o największej ich kwocie), wybranych po jednej z każdego kwartału, w którym takie kontrole były przeprowadzane (z wyłączeniem IV kwartału 2016 r. – nie przeprowadzono kontroli wydatków kwalifikowanych).

¹⁵⁶ 1) F[...][C[...]/2017, 2) C[...][P[...][S[...][M[...]/2017, 3) E[...][P[...]/2016, 4) F[...][L[...]/2016, 5) C[...][F[...]/2016, 6) V[...][M[...][P[...]/2015, 7) D[...][A[...][G[...]/2015, 8) S[...][M[...][P[...]/2015, 9) L[...][C[...][P[...]/2015,

¹⁵⁷ 1) E[...][P[...]/2016, 2) F[...][L[...]/2016, 3) C[...][F[...]/2016, 4) V[...][M[...][P[...]/2015, 5) D[...][A[...][G[...]/2015, 6) S[...][M[...][P[...]/2015, 7) L[...][C[...][P[...]/2015.

¹⁵⁸ 1) F[...][C[...]/2017, 2) C[...][P[...][S[...][M[...]/2017, 3) N[...][T[...][I[...]/2017, 4) B[...][P[...]/2017, 5) F[...][L[...]/2016, 6) C[...][F[...]/2016, 7) V[...][M[...][P[...]/2015, 8) S[...][M[...][P[...]/2015, 9) L[...][C[...][P[...]/2015.

zawierające informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz wnioskach pokontrolnych,

- w przypadku dwóch kontroli¹⁵⁹ w ich trakcie stwierdzono niewywiązywanie się przedsiębiorcy z warunków zezwolenia w zakresie poniesienia odpowiedniej kwoty wydatków na inwestycje (obie kontrole) i/lub zatrudnienia na terenie LSSE (jedna kontrola¹⁶⁰), przy czym w jednym przypadku¹⁶¹ zezwolenie na działalność na terenie LSSE zostało cofnięte¹⁶² a w drugim zezwolenie na przedłużenie terminu ponoszenia wydatków na inwestycję do 31 grudnia 2017 r.¹⁶³

(dowody: akta kontroli str. 357-365, 367-726, 727-728)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nierzetelnie przeprowadzano i dokumentowano kontrole realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE. Badanie 11 wybranych kontroli (cztery z 2017 r., trzy z 2016 r. i cztery z 2015 r.)¹⁶⁴, wykazało, że:

- w składzie zespołów kontrolujących dwóch kontroli¹⁶⁵ były osoby niebędące członkami stałej Komisji Kontroli, o której mowa w § 2 pkt 2 *Regulaminu wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE* (§ 2 pkt 5 ww. Regulaminu),
- przed rozpoczęciem żadnej z ww. 11 kontroli Przewodniczący Komisji Kontroli, nie ustalił na piśmie osób przeprowadzających kontrolę, w tym kierownika zespołu kontrolnego;
- kierownicy zespołów kontrolnych nie dokonali na piśmie podziału czynności pomiędzy kontrolujących (§ 2 pkt 6 ww. Regulaminu);
- w przypadku czterech kontroli¹⁶⁶ upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nie zawierały informacji nt. numeru legitymacji służbowej kontrolującego, tj. nie zawierały elementu wymienionego w § 2 pkt 7 ww. Regulaminu, a tym samym, stosownie do § 2 pkt 9 tego Regulaminu nie stanowiły podstawy do przeprowadzenia kontroli;
- w jednym przypadku¹⁶⁷ nie uzyskano potwierdzenia otrzymania zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, z którego wynikałaby data przekazania przedsiębiorcy tego zawiadomienia, co powoduje brak możliwości stwierdzenia, czy kontrole, stosownie do § 2 pkt 13 ww. Regulaminu wszczynano nie wcześniej niż po upływie siedmiu dni i nie

¹⁵⁹ 1) E[...][P[...]/2016, 2) D[...][A[...][G[...]/2015,

¹⁶⁰ D[...][A[...][G[...]/2015,

¹⁶¹ D[...][A[...][G[...]/2015

¹⁶² Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów nr 282/DI/17 z dnia 1 grudnia 2017 r.

¹⁶³ Decyzja Ministra Rozwoju i Finansów nr 41/DI/17 z dnia 3 lutego 2017 r.

¹⁶⁴ Kontrole wydatków kwalifikowanych (o największej ich kwocie), wybranych po jednej z każdego kwartału, w którym takie kontrole były przeprowadzane (z wyłączeniem IV kwartału 2016 r. – nie przeprowadzano kontroli wydatków kwalifikowanych)

¹⁶⁵ 1) N[...][T[...][...]/2017, 2) B[...][P[...]/2017,

¹⁶⁶ 1) F[...][C[...]/2017, 2) C[...][P[...][S[...][M[...]/2017, 3) N[...][T[...][...]/2017, 4) B[...][P[...]/2017,

¹⁶⁷ 1) D[...][A[...][G[...]/2015,

później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia kontrolowanemu przedsiębiorcy zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli;

- czas trwania sześciu kontroli¹⁶⁸ przedłużono w stosunku do przewidywanych w upoważnieniach do kontroli terminów, a z dokumentacji nie wynikały przyczyny tych przedłużeń, gdyż ich pisemnie nie uzasadniono, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 2 pkt 19 ww. Regulaminu; w przypadku dwóch kontroli¹⁶⁹ z uwagi na brak w protokole kontroli informacji o dacie jej zakończenia niemożliwe było ustalenie czy czas trwania kontroli został wydłużony w stosunku do terminów wynikających z upoważnień;
- protokoły kontroli nie zawierały wszystkich elementów wymienionych w § 2 pkt 27 ww. Regulaminu tj. uzasadnienia czasu przedłużenia kontroli (sześć kontroli, w których czas kontroli został przedłużony w stosunku do terminów zakończenia kontroli podanych w upoważnieniach do kontroli¹⁷⁰); podpisów i/lub paraf wszystkich kontrolujących, odpowiednio pod protokołem kontroli i na każdej stronie protokołu (dwie kontrole¹⁷¹);
- w przypadku trzech kontroli nie zastosowano się do wymogu zawartego w § 2 pkt 34 i § 35 ww. Regulaminu, gdyż Zarząd LSSE nie dokonał zatwierdzenia wyników kontroli (jedna kontrola¹⁷²) albo zatwierdzenia wyników kontroli dokonał tylko jeden z członków Zarządu (dwie kontrole¹⁷³);
- w przypadku dwóch kontroli¹⁷⁴, w dokumentacji brak było potwierdzenia przedłożenia ministrowi właściwemu ds. gospodarki protokołów kontroli wraz z sporządzonymi przez LSSE informacjami o wynikach kontroli i wnioskach pokontrolnych (§ 2 pkt 36 ww. Regulaminu);
- w przypadku wszystkich badanych kontroli, z protokołów kontroli nie wynikało czy do kosztów inwestycyjnych stanowiących wydatki kwalifikujące się do objęcia pomocą uznano tylko wydatki spełniające kryteria określone w § 6 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej, gdyż w załączonej dokumentacji (wykazie) wydatków nie określono które kryterium wydatków spełnia;
- na dziewięć pozytywnie zakończonych kontroli spełnienie warunku zakończenia inwestycji ustalono bez odpowiedniego udokumentowania tego faktu (pięć kontroli¹⁷⁵) albo na podstawie oświadczenia przedsiębiorcy o zakończeniu inwestycji (cztery kontrole¹⁷⁶) a nie na podstawie protokołu odbioru, dopuszczenia do użytkowania czy innego, równoważnego dokumentu.

(dowody: akta kontroli str. 357-365, 367-726, 727-728, 979-983, 984-1012, 1017

¹⁶⁸ 1) C[...][P[...][S[...][M[...]]/2017, 2) N[...][T[...][I[...]]/2017, 3) B[...][P[...]]/2017, 4) F[...][L[...]]/2016, 5) S[...][M[...][P[...]]/2015, 6) L[...][C[...][P[...]]/2015,

¹⁶⁹ 1) E[...][P[...]]/2016, 2) D[...][A[...][G[...]]/2015,

¹⁷⁰ 1) C[...][P[...][S[...][M[...]]/2017, 2) N[...][T[...][I[...]]/2017, 3) B[...][P[...]]/2017, 4) F[...][L[...]]/2016, 5) S[...][M[...][P[...]]/2015, 6) L[...][C[...][P[...]]/2015,

¹⁷¹ 1) C[...][P[...][S[...][M[...]]/2017 i 2) C[...][F[...]]/2016

¹⁷² F[...][C[...]]/2017

¹⁷³ 1) N[...][T[...][I[...]]/2017, 2) L[...][C[...][P[...]]/2015,

¹⁷⁴ 1) F[...][C[...]]/2017, 2) C[...][P[...][S[...][M[...]]/2017,

¹⁷⁵ 1) F[...][L[...]]/2016; 2) C[...][F[...]]/2016; 3) V[...][M[...][P[...]]/2015; 4) S[...][M[...][P[...]]/2015; 5) L[...][C[...][P[...]]/2015;

¹⁷⁶ 1) F[...][C[...]]/2017; 2) C[...][P[...][S[...][M[...]]/2017; 3) N[...][T[...][I[...]]/2017; 4) B[...][P[...]]/2017;

W odniesieniu do powyższego Członkowie Zarządu Spółki wyjaśnili, że:

1. W składzie zespołów kontrolujących w przypadku dwóch kontroli były osoby niebędące członkami stałej Komisji Kontroli, jednak pracownicy ci zostali upoważnieni do kontroli na prawach członków zespołów z powodu braku możliwości przeprowadzenia kontroli przez członków stałej Komisji Kontroli, zaś przeprowadzenie kontroli było niezbędne. W tych przypadkach prawo do udziału w kontrolach zostało usankcjonowane przez Zarządzającego poprzez wystawienie upoważnień do kontroli. Osoby te były pracownikami LSSE S.A. i mogły na podstawie upoważnień wykonywać czynności kontrolne.

W ocenie NIK, celem zapisu ujętego w § 2 pkt 2 *Regulaminu wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE* dotyczącego przeprowadzania kontroli przez członków stałej Komisji Kontroli była przejrzystość i zapewnienie równego traktowania kontrolowanych przedsiębiorców. Potwierdzeniem tej tezy jest zawarty w § 2 pkt 2 ww. Regulaminu nakaz powołania aż 10 członków stałej Komisji oraz brak zapisów dotyczących ewentualnych wyjątków (tj. procedury postępowania w przypadku braku możliwości przeprowadzenia kontroli przez członków Komisji).

2. Skład zespołu kontrolnego Przewodniczący kontroli ustalał każdorazowo przed rozpoczęciem kontroli w rozszerzeniu do harmonogramu kontroli, co znalazło odzwierciedlenie w wystawionych upoważnieniach do kontroli. Zespoły kontrolne przeprowadzały łącznie wszystkie czynności kontrolne i nie zachodziła potrzeba dokonywania podziału.

Zdaniem NIK, wpisy w harmonogramie kontroli tworzonym na koniec każdego roku, tj. po przeprowadzeniu kontroli (o czym świadczą zapisy dotyczące wyników kontroli przeprowadzanych pod koniec roku) nie stanowią realizacji nakazu zawartego w § 2 pkt 6 ww. Regulaminu, tj. pisemnego ustalenia (przed rozpoczęciem kontroli) przez Przewodniczącego Komisji Kontroli składów zespołów kontrolnych.

3. Brak informacji na upoważnieniach do kontroli nt. legitymacji służbowych spowodowany był omyłką pisarską (pomyłką edytorską) podczas przygotowania egzemplarzy upoważnień.

NIK nie kwestionując wypełniania przez kontrolerów obowiązku wynikającego z § 2 pkt 21, tj. nakazu okazania przez nich, przed podjęciem czynności kontrolnych, legitymacji służbowej i upoważnienia do kontroli oraz uznając, że brak nr legitymacji służbowej za uchybienie, wskazuje, że stosownie do zapisu § 2 pkt 9 ww. Regulaminu (przyjętego uchwałą Zarządu LSSE nr 21/2009), wbrew twierdzeniu przedstawicieli Spółki, dokument (upoważnienie do kontroli), który nie spełnia wymagań opisanych w § 2 pkt 7 ww. Regulaminu nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

4. Przedłużenie czasu kontroli w stosunku do przewidywanego w upoważnieniach następowało z przyczyn leżących po stronie kontrolowanego i spowodowane było czasem koniecznym do przygotowania dokumentów do kontroli. Przy wyznaczaniu okresu kontroli nie planowano maksymalnego czasu kontroli określonego przepisami prawa. Przedłużenie czasu kontroli nie naruszało terminów trwania wszystkich kontroli organu u kontrolowanego określonych w odrębnych przepisach.

Stosownie do zapisu § 2 pkt 19 ww. Regulaminu przedłużenie czasu trwania kontroli, mimo przyczyn niezależnych od LSSE oraz nienaruszania terminów określonych w odrębnych przepisach wymaga uzasadnienia na piśmie.

5. Brak stosownych paraf wszystkich kontrolujących na kartach protokołu nastąpił w skutego przeoczenia w czasie podpisywania protokołu. Brak parafy nie wywołuje negatywnych skutków co do protokołu i zawartych w nim ustaleń.

6. Zatwierdzenie wyników kontroli w dwóch przypadkach przez jednego członka Zarządu LSSE S.A. następowało w wyniku wewnętrznego podziału kompetencji¹⁷⁷, natomiast brak zatwierdzenia w jednym przypadku stanowi niedopatrzanie obsługi organizacyjnej zarządu. Wyniki kontroli zostały zatwierdzone jednak przez Członków Zarządu, czego dowodem są informacje przekazywane do właściwego ministerstwa. We wszystkich przypadkach informacje te podpisywali członkowie zarządu.

Stosownie do zapisu § 2 pkt 35 ww. regulaminu wyniki kontroli podlegają m.in. zatwierdzeniu przez Zarząd LSSE, a zgodnie z zapisem w Krajowym Rejestrze Sądowym, do składania oświadczeń w imieniu Spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków Zarządu albo jednego członka Zarządu łącznie z prokurentem. W związku z powyższym, w ocenie NIK, zatwierdzenie wyników kontroli powinno nastąpić poprzez złożenie podpisów przez dwóch członków Zarządu lub jednego członka Zarządu wraz z prokurentem.

7. W dwóch przypadkach, w dokumentacji brak było potwierdzenia przedłożenia ministrowi właściwemu ds. gospodarki protokołów kontroli wraz z sporządzonymi przez LSSE informacjami o wynikach kontroli i wnioskach pokontrolnych (§ 2 pkt 36 ww. Regulaminu), gdyż potwierdzenia te nie zostały zwrócone przez pocztę, mimo że wszystkie protokoły zostały wysłane za pośrednictwem operatora pocztowego, co znajduje potwierdzenie w książce nadawczej.

8. W tabelach stanowiących załączniki do protokołów kontroli wyszczególniono grupy wydatków inwestycyjnych, które odpowiadają kryteriom określonym w § 6 pkt. 1 ust. 1-4 w rozumieniu przepisów w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom. Z treści protokołów wynika czy dane zawarte w załączniku do protokołów - zestawienie wydatków inwestycyjnych – kwalifikowanych, stanowią wydatki inwestycyjne. Suma wydatków kwalifikowanych znajdująca się na końcu tabeli jest podana w treści protokołu ze wskazaniem, że są to wydatki inwestycyjne związane z zezwoleniem.

W ocenie NIK, protokół kontroli wraz z załącznikami stanowi potwierdzenie przeprowadzonych przez kontrolera czynności kontrolnych. W związku z tym powinien zawierać informację i/lub dowód, nie tylko czy omawiane wydatki są związane z zezwoleniem (gdyż kontrola dotyczyła realizacji warunków zezwolenia) ale także czy spełniają określone warunki ujęte w tym zezwoleniu i ogólnie obowiązujących przepisach. Z protokołów kontroli nie wynikało, czy „kwalifikowalność” przedstawionych przez kontrolowanego wydatków była sprawdzana pod kątem spełniania przez nie ww. warunków.

¹⁷⁷ Z przedstawionej dokumentacji (Uchwał: Rady Nadzorczej nr 17/2015 z 16 maja 2015 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w regulaminie organizacyjnym przedsiębiorstwa Spółki i Zarządu nr 62/2017 z 13 czerwca 2017 r. w sprawie rozgraniczenia struktury Zarządu Spółki na zarządzanie strategiczne oraz zarządzanie operacyjne) wynika, że: w Regulaminie organizacyjnym nie ujęto „wewnętrznego” podziału kompetencji” członków Zarządu, b) w § 1 pkt 5 uchwały Zarządu nr 62/2017 ustalano, że „[...] decyzje w segmencie Zarządzania Operacyjnego podejmowane będą zgodnie z zakresem kompetencji przewidzianym w Regulaminie Organizacyjnym przedsiębiorstwa (Spółki), w tym w Strukturze Organizacyjnej w oparciu o regulę jednoosobowego kierownictwa.[...]”, przy czym w przypadku kontroli: N[...]T[...]2017 i L[...]C[...]P[...]2015, których wyniki kontroli zatwierdził tylko jeden członek Zarządu, zatwierdzenie nastąpiło odpowiednio: 2 czerwca 2017 r. (N[...]T[...]2017) i 15 kwietnia 2015 r. (L[...]C[...]P[...]2015) tj. przed wejściem w życie Zarządzenia nr 62/2017 r. (ze skutkiem na 1 lipca 2017 r.).

9. „Jak wynika z protokołów kontrolą objęto m.in. ewidencję księgową oraz dowody źródłowe odnoszące się do poniesionych wydatków inwestycyjnych. Ponadto zostały przeprowadzone oględziny nieruchomości związanych poniesionymi wydatkami inwestycyjnymi. Tak więc kontrola sprowadziła się do kontroli dokumentacji oraz ustalenia stanu faktycznego wynikającego z tej dokumentacji. W trakcie prowadzonych czynności kontrolowany przedłożył ewidencję księgową środków trwałych oraz dowody źródłowe dotyczące poszczególnych środków trwałych, które zostały przyjęte na stan, tj. faktury zakupu materiałów i usług, dowody wydania z magazynu (sprzedawcy), dowody przyjęcia na magazyn, oraz protokoły odbioru wykonania usług. Na ich podstawie ustalono jakie zostały poniesione wydatki inwestycyjne. Z uwagi na bardzo dużą ilość zarówno środków trwałych jak i dowodów źródłowych będących podstawą przyjęcia ich na stan kontrolujący po sprawdzeniu przedłożonej dokumentacji, nie kserowali wszystkich faktur zakupów i protokołów odbioru robót, a dokonali sporządzenia wykazu poniesionych wydatków inwestycyjnych stanowiących załącznik do protokołu oraz przyjęli oświadczenie kontrolowanego potwierdzające fakt przyjęcia nowych środków trwałych (aby dany środek mógł być przyjęty do użytkowania niezbędna jest faktura zakupu i np. protokół odbioru).”

NIK wskazuje, że podstawowym warunkiem kontrolowanych zezwoleń było zakończenie inwestycji w określonym terminie, w związku z czym, kontrola spełnienia tego warunku powinna być oparta o przegląd odpowiednich dokumentów potwierdzających jego spełnienie (protokołu odbioru, dopuszczenia do użytkowania i/lub innego równoważnego dokumentu) oraz odpowiedniego udokumentowana tj. poprzez załączenie do protokołu kontroli jego kopii lub sporządzonej przez kontrolera notatki/wyciągu z tego treści. W ocenie NIK oświadczenie przedsiębiorcy stanowi niewystarczający dowód potwierdzających spełnienie najważniejszego z warunków zezwolenia.

(dowody: akta kontroli str.984-1012,1126-1142,2528-2533)

Ocena cząstkowa

W latach 2015-2017 zasady wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń określono w Regulaminie wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie LSSE a stwierdzone podczas kontroli NIK nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpływały na realizację celów

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷⁸, wnosi o:

1. Uwzględnianie w planach rzeczowo-finansowych działań obejmujących wszystkie określone w *Planie rozwoju Strefy* cele, w tym dotyczących pełnego zagospodarowania na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy, zgodnie z celami jej ustanowienia.
2. Podjęcie działań mających na celu opracowanie i wdrożenie regulacji wewnętrznych w zakresie m.in.: oceny ekonomiczno-finansowej oraz kosztów i korzyści dotyczących podejmowanych inwestycji infrastrukturalnych jak również

¹⁷⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.

zasad naliczania opłat partycypacyjnych i ewentualnych odstępstw od ich stosowania.

3. Dostosowanie postanowień *Regulaminu przetargów i rokowań* do obowiązujących przepisów w zakresie procesu wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE, poprzez w szczególności usunięcie zapisów dotyczących żądania od podmiotów ubiegających się o ww. zezwolenie, wpłaty kwot gwarancyjnych, w związku z prowadzonymi przez Strefę przetargami/rokowaniami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia grudnia 2018 r.

Kontrolerzy:
Andrzej Siekierka
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

.....
Joanna Marczyk
główny specjalista k.p.

.....
Renata Kojro
specjalista k.p.

