



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KGP – 4110-001-01/2014

R/14/007

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/14/007 – Wspieranie przez Ministra Gospodarki przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Agnieszka Kowalska-Frączyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92502 z dnia 9 stycznia 2015 r. 2. Rafał Szymański, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92500 z dnia 9 stycznia 2015 r. 3. Jerzy Gawlak, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 93512 z dnia 20 stycznia 2015 r. 4. Filip Byczkowski, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 92501 z dnia 9 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki ¹ , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński, Minister Gospodarki (dowód: akta kontroli str. 9-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania Ministerstwa Gospodarki związane ze wspieraniem przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2011-2015 (do dnia zakończenia kontroli, tj. do 2 marca 2015 r.) Minister Gospodarki podejmował działania mające na celu usuwanie barier w zwiększaniu liczby przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych³. W ramach tych działań zostały zainicjowane zmiany *ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*⁴ oraz aktów wykonawczych, służące usuwaniu barier w napływie inwestycji bezpośrednich i tym samym zwiększaniu atrakcyjności inwestowania w strefach. Minister Gospodarki prawidłowo udzielał wsparcia nowym inwestycjom, wykorzystując środki zgromadzone w Funduszu Strefowym, a także rzetelnie rozliczał przedsiębiorców z wykonania warunków zawartych umów.

NIK zwraca jednak uwagę na niskie wykorzystanie środków Funduszu Strefowego.

Przedstawiciele Ministra Gospodarki zasiadający w radach nadzorczych spółek zarządzających strefami należycie wywiązywali się z powierzonych obowiązków.

¹ Dalej także MG lub Ministerstwo.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: SSE lub strefy.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 282. Dalej: *ustawa o SSE*.

Minister Gospodarki nie zainicjował wprowadzenia przepisów wyposażających go w kompetencje kontrolne wobec spółek zarządzających strefami, którym powierzane są zadania wykonywane w imieniu Ministra Gospodarki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Efekty funkcjonowania SSE

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą (lata 2011-2015 – do dnia zakończenia kontroli⁵) funkcjonowało 14 specjalnych stref ekonomicznych. Według stanu na 31 grudnia 2011 r. Minister Gospodarki udzielił 1 466 ważnych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE, a według stanu na 31 grudnia 2014 r. liczba zezwoleń wzrosła o 591 (do poziomu 2 057), przy czym w latach 2011-2014 liczba ważnych zezwoleń wzrastała kolejno o: 188, 167, 253 i 436.

W latach 2011-2013 oraz w okresie trzech kwartałów 2014 r. rosły także nakłady inwestycyjne ponoszone przez podmioty funkcjonujące w strefach. Łączna wartość zrealizowanych inwestycji w SSE w ww. okresach wyniosła odpowiednio: 79 670,1 tys. zł, 85 833,2 tys. zł, 93 141,2 tys. zł oraz 99 112,2 tys. zł.

W badanym okresie utrzymywał się również wzrost zatrudnienia w strefach dotyczący zarówno tworzenia nowych jak i utrzymania istniejących miejsc pracy. Liczba utrzymanych⁶ i nowych miejsc pracy w SSE ogółem wynosiła:

- w 2011 r. – 182 046 nowych oraz 58 742 utrzymanych miejsc pracy,
- w 2012 r. – 186 287 nowych oraz 61 164 utrzymanych miejsc pracy,
- w 2013 r. – 196 125 nowych oraz 70 576 utrzymanych miejsc pracy,
- na koniec III kwartału 2014 r. – 209 165 nowych oraz 80 419 utrzymanych miejsc pracy.

W latach 2011-2013 spółki zarządzające strefami uzyskiwały dodatnie wyniki finansowe, z wyjątkiem Suwalskiej SSE, która w 2011 r. poniosła stratę w wysokości 1 295,5 tys. zł, przy czym w latach 2012-2013 spółka ta osiągała dodatnie wyniki finansowe. Na koniec 2013 r. wszystkie spółki zarządzające osiągnęły dodatnie wyniki finansowe, przy czym najniższy osiągnęła Warmińsko-Mazurska SSE (81 tys. zł), a najwyższy Katowicka SSE (7 615,7 tys. zł). Według wstępnych wyników finansowych za 2014 r., dwie spółki zarządzające: Krakowski Park Technologiczny Sp. z o.o. (KPT) oraz Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna INVEST-PARK Sp. z o.o. (INVEST-PARK) wykazały stratę netto w wysokości odpowiednio 4 743,6 tys. zł i 6 661,5 tys. zł. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Instrumentów Wsparcia MG (DIW)⁷ strata wykazana przez KPT spowodowana była koniecznością uznania roszczenia podwykonawcy, w sytuacji ogłoszenia upadłości generalnego wykonawcy realizowanej przez KPT inwestycji *Małopolski Park Technologii Informacyjnych – Ośrodek Innowacyjności Krakowskiego Parku Technologicznego*. Po zawarciu ugody przez KPT z podwykonawcą, KPT zapłacił 1 535,9 tys. zł i zobowiązał się do spłaty pozostałej kwoty 3 198,2 tys. zł. Równolegle KPT wystąpił do gwaranta (TU Uniqua SA) z żądaniem wypłaty gwarancji należytego wykonania kontraktu. Wobec odmowy wypłaty z tytułu tej gwarancji kwoty 4 239,2 tys. zł, KPT wystąpił na drogę sądową. W przypadku drugiej spółki, tj. INVEST-PARK, główną przyczyną wystąpienia straty

⁵ Tj. 2 marca 2015 r.

⁶ Nowe miejsca pracy – utworzone w wyniku realizacji nowych inwestycji po uzyskaniu zezwolenia przez przedsiębiorców; utrzymane miejsca pracy – miejsca pracy związane z nową inwestycją utrzymywane przez okres 5 lat.

⁷ Wyjaśnienia z dnia 2 marca 2015 r., znak DIW-IV-0911-1/8/15/1261/15.

było rozpoczęcie w 2014 r. projektu utworzenia Wrzesińskiej Strefy Aktywności Gospodarczej (WSAG). W związku z konsolidacją terenów WSAG poniesiono łącznie wydatki w kwocie 7 591,7 tys. zł. Na powstanie straty wpływ miała także, przeprowadzona z jednym z inwestorów w Strefie, transakcja sprzedaży części nieruchomości WSAG (gruntów) za 120 521,8 tys. zł, tj. po cenie niższej o 3 167,1 tys. zł od kosztów ich nabycia (123 688,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 773-787, 928-929)

2. Działania Ministra Gospodarki ukierunkowane na rozwój specjalnych stref ekonomicznych

Opis stanu
faktycznego

Wykonując zalecenie Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. dotyczące przedstawienia propozycji zmian preferencji dla inwestorów w SSE, Minister Gospodarki opracował dokument *Propozycja działań zwiększających atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów*, który został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2013 r. W dokumencie tym założono m.in.:

- złagodzenie kryterium włączania do stref gruntów prywatnych - do 31 grudnia 2016 r.,
- możliwość wcześniejszego rozpoczynania inwestycji,
- dopuszczenie reinwestycji na terenie, który został włączony do strefy jako grunt prywatny,
- ułatwienia w dostosowywaniu obszarów stref do potrzeb inwestorów.

W zakresie złagodzenia kryterium włączania do stref gruntów prywatnych na okres do 31 grudnia 2016 r., Minister Gospodarki przygotował projekt *rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną*. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w dniu 7 października 2014 r. (weszło w życie 1 listopada 2014 r.)⁸. Na mocy tego rozporządzenia złagodzone kryterium *stopy bezrobocia* w okresie do końca 2016 r. Wprowadzone wymagania zwiększyły dostęp do pomocy publicznej dla projektów o niższych parametrach w zakresie liczby tworzonych miejsc pracy lub wielkości nakładów inwestycyjnych. Równocześnie stopień obniżenia tych wymagań uzależniono od stopy bezrobocia w konkretnej SSE.

Funkcjonowanie zachęty inwestycyjnej w postaci możliwości wcześniejszego rozpoczęcia inwestycji potwierdzone zostało w treści wniosków złożonych przez sześciu przedsiębiorców. Prawna możliwość wcześniejszego rozpoczęcia inwestycji, poprzez złożenie wniosku o przyznanie pomocy w sytuacjach, gdy grunt nie jest jeszcze objęty strefą, nastąpiła z dniem 6 stycznia 2015 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych ustaw⁹.

W wyniku wydania 20 zezwoleń dopuszczających reinwestycje na terenach, które zostały włączone do stref jako grunty prywatne, przedsiębiorcy zadeklarowali inwestycje rzędu 1,23 mld zł i utworzenie prawie 1 800 miejsc pracy.

Spośród działań określonych w dokumencie *Propozycja działań zwiększających atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów* – nie zrealizowano zadania polegającego na okresowym zwiększeniu atrakcyjności stref poprzez

⁸ Dz. U. poz. 1444.

⁹ Dz. U. poz. 1854.

zapowiedź obniżenia maksymalnych dopuszczalnych intensywności pomocy publicznej od 1 stycznia 2017 r. Według złożonych przez Wicedyrektora DIW wyjaśnień¹⁰, pozostałe działania wymagające zmiany przepisów zostały zrealizowane, natomiast realizacja zadań niewymagających zmiany przepisów miała charakter ciągły¹¹.

Ponadto Minister Gospodarki patronuje zakładaniu klastrów edukacyjnych, jako jednemu z zadań wskazanych w *Porozumieniu o współpracy na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego*, podpisanym w dniu 23 stycznia 2015 r. pomiędzy czterema Ministrami: Gospodarki, Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej oraz Skarbu Państwa. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIW¹² zadanie to jest szczególnie ważne w procesie dostosowania szkolnictwa zawodowego do potrzeb pracodawców. Dla spółek zarządzających SSE przewidziano rolę pośrednika odpowiedzialnego za kojarzenie biznesu z edukacją, poprzez identyfikację potrzeb kadrowych przedsiębiorstw działających w SSE oraz przyszłych inwestorów, identyfikację oferty edukacyjnej w danym regionie w celu jej wykorzystania i ewentualnie dostosowania do potrzeb pracodawców. Jako pierwsza, klastery edukacyjny powołała w listopadzie 2014 r. Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości SA w Kamiennej Górze. W dniu 8 grudnia 2014 r. podpisano porozumienie o powołaniu Strefowego Klastra Edukacyjnego¹³, a 30 stycznia 2015 r. list intencyjny dotyczący powołania Klastra Edukacji Zawodowej w Tarnobrzelskiej SSE. List intencyjny dotyczący utworzenia klastra edukacyjnego podpisany został również z inicjatywy Wałbrzyskiej SSE (klastery edukacyjny „INVEST in EDU”¹⁴).

Pomimo starań podejmowanych przez Ministra Gospodarki, w dokumencie rządowym *Propozycje działań zwiększających atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów*, nie uwzględniono możliwości rozliczania strat przez przedsiębiorców działających w SSE na zasadach ogólnych¹⁵ – w związku z odmiennym stanowiskiem Ministra Finansów i Rządowego Centrum Legislacji wobec przedmiotowej koncepcji¹⁶.

Przedłużające się uzgodnienia w toku prac legislacyjnych w zakresie regulacji dotyczących SSE spowodowały dwukrotnie – w okresie objętym kontrolą – czasowy brak możliwości udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej, co skutkowało niemożnością udzielania nowych zezwoleń na podjęcie działalności gospodarczej w SSE oraz rozszerzania ich obszarów. Sytuacja taka wystąpiła:

- 1) W okresie od dnia 4 kwietnia 2013 r., tj. od odroczenia przez Stały Komitet Rady Ministrów rozpatrzenia projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie mieleckiej specjalnej strefy ekonomicznej oraz projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej¹⁷, do 31 sierpnia 2013 r. i 2 października 2013 r., tj. odpowiednio wejścia w życie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2013 r.: *rozporządzenia zmieniającego*

¹⁰ Pismo z dnia 4 lutego 2015 r., znak DIW-IV-0911/1/4/15/675/15.

¹¹ Pismo z dnia 25 lutego 2015 r., znak DIW-IV-0911/1/7/15.

¹² Ibidem.

¹³ Sygnatariuszami porozumienia były: Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna Sp. z o.o. jako koordynator klastra, Pomorska Izba Rzemieślnicza Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz Fundacja Pozytywne Inicjatywy z Pucka.

¹⁴ Podczas konferencji „Mądrzej, czyli jak uczyć i szkolić dla gospodarki”, która odbyła się w dniu 9 lutego 2015 r. w Bolesławcu.

¹⁵ Określonych w art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, ze zm. oraz w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.).

¹⁶ Zawartych w pismach Wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji (znak: RCL.624-287/13) oraz Ministra Finansów (znak: RR2/4419/15.1/BRV/2013/97805) z dnia 23 września 2013 r., skierowanych do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów.

¹⁷ Pismo Sekretarza Komitetu Stałego do Sekretarza Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2013 r. (znak: KRM-110-22-13 i KRM-110-22-13).

rozporządzenie w sprawie mieleckiej specjalnej strefy ekonomicznej¹⁸ oraz rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej¹⁹.

- 2) W okresie od dnia 1 lipca 2014 r., tj. wejścia w życie rozporządzenia Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu²⁰, do dnia 25 grudnia 2014 r., tj. wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2014 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych²¹, usuwającego stan niezgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym.

Odroczenie rozpatrywania projektów oraz przedłużające się uzgodnienia w ramach procesu legislacyjnego nie wynikały z okoliczności zależnych od Ministra Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 788-795, 808-837, 1783-1878)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Minister Gospodarki nie podejmował, w okresie objętym kontrolą, działań mających na celu usunięcie rozbieżności (występujących pomiędzy przedsiębiorcami, organami podatkowymi i sądami administracyjnymi) w kwestii możliwości korzystania przez przedsiębiorców działających na terenie stref ze zwolnienia w podatku dochodowym, od momentu poniesienia wydatków kwalifikowanych (metoda kasowa) lub niezależnie od terminu zapłaty (metoda memoriałowa).

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIW²², przepis § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych – stanowiący iż za wydatki kwalifikujące się do objęcia pomocą uznaje się koszty inwestycji, pomniejszone o naliczony podatek od towarów i usług oraz o podatek akcyzowy, jeżeli możliwość ich odliczeń wynika z odrębnych przepisów, poniesione na terenie strefy w trakcie obowiązywania zezwolenia – nie rozstrzyga jednoznacznie, jaka metoda ma być stosowna. Według tych wyjaśnień: „Minister Gospodarki stoi na stanowisku, że metoda kasowa jest bezpieczniejsza dla przedsiębiorcy i według tej metody zarządzający strefami kontrolują warunek zezwolenia dotyczący wielkości inwestycji. Urzędy skarbowe najczęściej wskazują metodę kasową, natomiast wyroki sądów administracyjnych nie są jednolite”.

(dowód: akta kontroli str. 868-872)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

¹⁸ Dz. U. poz. 1007.

¹⁹ Dz. U. poz. 1095.

²⁰ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1. Dalej: rozporządzenie Komisji uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

²¹ Dz. U. poz. 1755.

²² Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki z dnia 16 lutego 2015 r., pismo znak: DIW-IV-0911/1/5/15/965/15.

3. Udzielanie wsparcia przedsiębiorcom działającym w SSE

3.1. Udzielanie przez Ministra Gospodarki wsparcia z Funduszu Strefowego

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2014 wsparcie z Funduszu Strefowego²³ zostało przyznane czterem przedsiębiorcom działającym w Wałbrzyskiej SSE, mającym siedziby w Dzierżoniowie. Minister Gospodarki nie odrzucił żadnego wniosku dotyczącego wsparcia inwestycji z Funduszu Strefowego. Przyznane kwoty wsparcia kwotowo odpowiadały wnioskowanym. Łączna kwota wnioskowanego i przyznanego wsparcia wyniosła 9 193,4 tys. zł, przy czym po dokonaniu odbioru wykonania projektów inwestycyjnych, na rachunek Funduszu Strefowego zwrócono 44 tys. zł, powiększone o odsetki liczone jak dla zaległości podatkowych.

W latach 2011-2014 zmniejszała się liczba przedsiębiorców gromadzących środki na rachunku Funduszu Strefowego i wynosiła kolejno: 141, 137, 133 i 127 przedsiębiorców.

W analizowanych latach, pięciu przedsiębiorców posiadało rachunki w Banku Gospodarstwa Krajowego, w ramach Funduszu Strefowego. Na prowadzonych rachunkach wykazywano na dzień 1 stycznia lat 2011-2015 łącznie kolejno następujące salda: 7 303,7 tys. zł, 7 566,9 tys. zł, 8 591,5 tys. zł, 11 020,8 tys. zł, i 5 832,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 788-795 i 808-815)

Kontroli poddano zawarte przez Ministra Gospodarki cztery umowy wsparcia z Funduszu Strefowego, na łączną kwotę 6 615,7 tys. zł. Wszystkie umowy przewidywały wsparcie na poziomie 40% kosztów inwestycji.

Ustalone nieprawidłowości

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

3.2. Udzielanie przez Ministra Gospodarki wsparcia w ramach programów wieloletnich

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rada Ministrów, podjęła na wniosek Ministra Gospodarki, trzy uchwały w sprawie ustanowienia programów wieloletnich realizowanych przez przedsiębiorców na terenie stref, na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁴:

- 1) Uchwała Rady Ministrów nr 10/2012 z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Pittsburgh Glass Works (Poland) Sp. z o.o. w Środzie Śląskiej pod nazwą: Uruchomienie w Środzie Śląskiej produkcji szyb klasy premium do pojazdów samochodowych, w latach 2012-2013.
- 2) Uchwała Rady Ministrów nr 3/2012 z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez TJX European Distribution Sp. z o.o. we Wrocławiu pod nazwą: Centrum Operacyjne we Wrocławiu, w latach 2012-2016²⁵.

²³ Fundusz Strefowy utworzony został na podstawie przepisów art. 7-9 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.). Warunki udzielania wsparcia nowej inwestycji określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego (Dz. U. z 2015 r. poz. 734).

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm. Dalej: uofp.

²⁵ Z uwagi na rezygnację inwestora z realizacji projektu nie doszło do podpisania umowy.

- 3) Uchwała Rady Ministrów nr 204/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o. w Gliwicach pod nazwą: Uruchomienie produkcji samochodów osobowych Astra IV generacji w wersji trzy- oraz czterodrzwiowej w fabryce samochodów osobowych w Gliwicach w latach 2012-2013.*

Przedmiotowe programy wieloletnie stanowiły programy rozwoju, o których mowa w art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁶.

W wykonaniu programu wieloletniego wymienionego w pkt. 1, Minister Gospodarki zawarł w dniu 20 marca 2012 r. z Pittsburgh Glass Works (Poland) Sp. z o.o. umowę o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej. Zgodnie z postanowieniami umowy, Minister Gospodarki udzielił ww. przedsiębiorcy w latach 2012-2013 wsparcia w formie dotacji celowej z tytułu poniesienia nakładów inwestycyjnych w maksymalnej kwocie 3 578,7 tys. zł, przy czym w 2012 r. w wysokości 2 500 tys. zł i w 2013 r. w wysokości 1 078,7 tys. zł.

W wykonaniu programu wieloletniego wymienionego w pkt. 3 Minister Gospodarki zawarł w dniu 18 grudnia 2012 r. z General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o. umowę nr IV/975/P/15014/6230/12/DIW o udzielenie w 2012 r. pomocy publicznej w formie dotacji celowej w maksymalnej kwocie 15 000 tys. zł. Minister Gospodarki przekazał w 2012 r. na rzecz tej Spółki dotację celową w wysokości 13 722 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą Minister Gospodarki przekazywał także przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie stref środki publiczne (roczne części zaplanowanych dotacji celowych) w ramach 15 programów wieloletnich ustanowionych przez Radę Ministrów w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą. W ramach tych programów wieloletnich Minister Gospodarki wydatkował w latach 2011-2014 środki publiczne łącznej wysokości 95 738,1 tys. zł²⁷ (w kolejnych latach: 38 689,6 tys. zł, 26 988,3 tys. zł, 24 109,4 tys. zł, i 5 950,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 796-807, 1297-1782)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W okresie objętym kontrolą Minister Gospodarki nie ogłosił w Monitorze Polskim komunikatu o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez General Motors Manufacturing Poland Sp. z o.o. w Gliwicach pod nazwą: Uruchomienie produkcji samochodów osobowych Astra IV generacji w wersji trzy- oraz czterodrzwiowej w fabryce samochodów osobowych w Gliwicach w latach 2012-2013” (tj. uchwały nr 204/2012 z dnia 11 grudnia 2012 r.).

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIW nieogłoszenie ww. komunikatu w Monitorze Polskim było skutkiem niedopatrzenia. Jednakże tekst uchwały wraz załącznikiem został opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki w styczniu 2013 r.²⁸ Zdaniem NIK, publikacja tekstu uchwały Rady Ministrów na

²⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.

²⁷ Powyższe nie obejmuje środków publicznych przekazanych przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie specjalnej strefy ekonomicznej w ramach programu wieloletniego pod nazwą „Wsparcie finansowe inwestycji realizowanej przez Nidec Motors & Actuators (Poland) Sp. z o.o. w Niepołomicach k. Krakowa pod nazwą: Fabryka silników i napędów elektrycznych dla przemysłu motoryzacyjnego, w latach 2008-2013”, w realizacji którego wydatkowano kwoty: w 2011 r. – 175,5 tys. zł i w 2012 r. – 72,5 tys. zł, tj. łącznie w okresie objętym kontrolą: 248,0 tys. zł, z uwagi na wypowiedzenie w 2013 r. przez przedsiębiorcę umowy o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej i dokonanie zwrotu całości udzielonej pomocy publicznej.

²⁸ Pismo z dnia 2 lutego 2015 r. (znak: DIW-IV-0911/14/15/600/15).

stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki nie stanowiła realizacji ustawowego obowiązku o którym mowa w art. 19 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 796-807)

3.3. Udzielanie przez Ministra Gospodarki wsparcia w ramach Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020

Opis stanu faktycznego

*Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020*³⁰ został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 122/2011 z dnia 5 lipca 2011 r. Program ten był zmieniany czterokrotnie – trzykrotnie na wniosek Ministra Gospodarki (uchwałami Rady Ministrów nr 39/2012 z dnia 20 marca 2012 r., nr 143/2013 z dnia 13 sierpnia 2013 r. oraz nr 143/2014 z dnia 22 lipca 2014 r.) – i jednokrotnie na wniosek Ministra Finansów (uchwałą Rady Ministrów nr 212/2014 z dnia 27 października 2014 r.).

Program ramowy stanowi instrument wsparcia niezależny od SSE, jakkolwiek w związku z jego realizacją udzielana była pomoc publiczna również przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie SSE. Z pomocy w postaci dotacji w ramach *Programu ramowego* skorzystało dziesięciu przedsiębiorców, działających i realizujących projekty na terenie SSE. Łączna, zaplanowana do wydatkowania na rzecz ww. przedsiębiorców kwota środków publicznych wynosi 144 023,9 tys. zł. Do dnia 2 lutego 2015 r. przedsiębiorcom tym wypłacono, po odjęciu kwoty środków zwróconych, kwotę 54 573,8 zł.

(dowód: akta kontroli str. 796-807, 832-844, 919-927, 1219-1220)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

Program ramowy został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2011 r. na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W ramach realizacji *Programu ramowego* Minister Gospodarki zawarł umowy³¹, na podstawie których wydatkował środki publiczne na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji przez przedsiębiorców, w tym na rzecz przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie stref.

W ocenie Ministra Gospodarki, przedstawionej w informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych³² sformułowanych po kontroli NIK w 2011 r.³³, *Program ramowy* formułuje szczegółowe zasady i kryteria przyznawania dotacji.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIW³⁴ Minister Gospodarki podjął nadto działania mające na celu wypełnienie wniosku sformułowanego po ww. kontroli NIK w 2011 r.³⁵, dotyczącego rozważenia celowości przygotowania odrębnej regulacji ustawowej dla udzielania wsparcia finansowego projektów inwestycyjnych.

W efekcie ww. prac, Minister Rozwoju Regionalnego wprowadził na prośbę Ministra Gospodarki – przy okazji procedowanej na przełomie 2013 r. i 2014 r. nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – zmianę art. 21 ust. 2 tej ustawy, która rozszerzyła katalog podmiotów uprawnionych do udzielania pomocy publicznej

²⁹ Dz.U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

³⁰ Dalej: Program ramowy.

³¹ Umowy zawarte z przedsiębiorcami, którzy jednocześnie prowadzą działalność na terenie SSE

³² Pismo Ministra Gospodarki do Wiceprezesa NIK z dnia 24 listopada 2011 r. (znak: BDG-III-0911-8/16/11).

³³ Kontrola P/11/124 – Pomoc publiczna udzielona w latach 2006-2010 przedsiębiorcom działającym w specjalnych strefach ekonomicznych; wystąpienie pokontrolne z dnia 9 listopada 2011 r. (znak: KGP/4101-10-01/2011) skierowane do Ministra Gospodarki.

³⁴ Pismo z dnia 26 lutego 2015 r. (znak: DIW-IV-0911/1/7/15/1211/15).

³⁵ Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 9 listopada 2011 r. (znak: KGP/4101-10-01/2011).

m.in. o organy administracji publicznej oraz – zmianę art. 21 ust. 4 poprzez rozszerzenie katalogu podstaw udzielania pomocy o umowę dotacji celowej (w oparciu o którą pomoc publiczna przyznawana na podstawie programów wieloletnich była dotychczas udzielana).

NIK zwraca uwagę, iż wskazane przez Ministra Gospodarki nowe brzmienie przepisów art. 21 ust. 2 i 4 *ustawy o zasadach polityki rozwoju* zostało im nadane mocą *ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*³⁶, która weszła w życie z dniem 8 kwietnia 2014 r., zaś *Program ramowy* został przyjęty w dniu 5 lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 832-844)

Ocena częściowa

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

4. Nadzór Ministra Gospodarki nad działalnością prowadzoną w SSE

4.1. Realizacja obowiązków sprawozdawczych przez spółki zarządzające

Opis stanu faktycznego

W rozporządzeniach Ministra Gospodarki wydanych w sprawach powierzenia spółkom zarządzającym udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych określono, iż zarządzający przekazują ministrowi właściwemu do spraw gospodarki kwartalne informacje o funkcjonowaniu stref oraz kopie zezwoleń – niezwłocznie po ich udzieleniu. Przekazywanie przedmiotowych informacji kwartalnych i informacji rocznych sporządzonych jako sprawozdanie za IV kwartał, odbywało się według wypracowanego w trybie roboczym wzoru. Otrzymywane przez Ministra Gospodarki informacje kwartalne dotyczące poszczególnych przedsiębiorców posiadających zezwolenia obejmowały: wartość poniesionych kosztów inwestycji, liczbę utworzonych i utrzymanych miejsc pracy, dane dotyczące powierzchni gruntów zajętych pod poszczególne inwestycje, kraj pochodzenia kapitału, wielkość przedsiębiorcy i kod branży wiodącej. Raz w roku przekazywana była informacja o stopniu zagospodarowania terenu stref oraz dane dotyczące spółek zarządzających według stanu na koniec poprzedniego roku, w zakresie: wyniku finansowego, wydatków na promocję strefy, wyniku finansowego za rok poprzedni, zwolnień podatkowych oraz nakładów na budowę infrastruktury. DIW prowadził bazę danych, w której na bieżąco gromadzone były informacje na temat udzielonych zezwoleń, przedsiębiorców, którzy je otrzymali, lokalizacji inwestycji, zobowiązań inwestorów, powierzchni stref zajętej pod działalność objętą zezwoleniami. W bazie tej rejestrowane były również decyzje w sprawach zmiany zezwoleń, ich cofnięcia, wygaszenia lub unieważnienia. Informacje ze sprawozdań kwartalnych otrzymywanych od spółek zarządzających strefami weryfikowane są w oparciu o ww. bazę danych.

(dowód: akta kontroli str. 808-815, 832-844, 1245-1258)

Ustalono
nieprawidłowości

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

³⁶ Dz. U. poz. 379.

4.2. Kontrola spółek zarządzających strefami i przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie stref

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z dyspozycją art. 16 ust. 1 *ustawy o SSE*, podstawą do korzystania z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy, uprawniające do korzystania z pomocy publicznej. Przepis art. 16 ust. 4 *ustawy o SSE* stanowi, iż zezwolenie udziela, cofa i zmienia minister właściwy do spraw gospodarki³⁷.

W myśl art. 18 *ustawy o SSE*, Minister Gospodarki wykonuje kontrolę działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy w zakresie i na zasadach określonych w art. 57 oraz rozdziale 5 *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*³⁸.

Minister Gospodarki może, w drodze rozporządzenia, powierzyć zarządzającemu udzielanie zezwoleń, o których mowa w art. 16 ust. 1 *ustawy o SSE*, a także wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwolenia – uwzględniając potrzebę zapewnienia właściwego funkcjonowania strefy (art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE*).

Stosownie do postanowień art. 20 ust. 2 *ustawy o SSE*, w przypadku powierzenia zarządzającemu wykonania bieżącej kontroli, jest on upoważniony do dokonywania czynności kontrolnych przewidzianych dla organu koncesyjnego w przepisach o koncesjonowaniu działalności gospodarczej w zakresie ustalonym w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE*.

Minister Gospodarki powierzył wszystkim 13 spółkom zarządzającym udzielanie, w jego imieniu, zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy oraz wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwolenia we wszystkich 14 strefach³⁹. Podstawę powierzenia zarządzającym wykonywania ww. uprawnień stanowiło 14 rozporządzeń Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r.⁴⁰

DIW zgłosił⁴¹ do planu kontroli na 2011 r. kontrole zarządzających strefami: legnicką, starachowicką i warmińsko-mazurską. Wskazał, iż przedmiotem kontroli winna być prawidłowość i zgodność z prawem wykonywania przez spółki zarządzające zadań powierzonych przez Ministra Gospodarki dotyczących przeprowadzania przetargów i rokowań mających na celu ustalenie przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie oraz udzielania zezwoleń na działalność w strefie i wykonywania kontroli działalności przedsiębiorców. DIW zgłosił⁴² do planu kontroli na 2012 r. kontrole zarządzających strefami starachowicką, legnicką oraz łódzką, wskazując na tożsamy przedmiot ww. kontroli do wnioskowanego w roku ubiegłym.

W 2011 r. Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa Gospodarki (BKA) przeprowadziło kontrolę Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA, która dotyczyła wydawania przez zarządzającego zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania kontroli przedsiębiorców w zakresie przestrzegania warunków zezwoleń.

³⁷ Dalej: Minister Gospodarki.

³⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 672.

³⁹ Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. zarządza dwoma specjalnymi strefami ekonomicznymi (mielecką i tarnobrzecką) poprzez swoje oddziały.

⁴⁰ Dz. U. Nr 112 poz. 922-934 oraz Nr 113 poz. 941.

⁴¹ Pismo Dyrektora DIW do Dyrektora BKA z dnia 21 października 2010 r. (znak: DIW-I-079/10/4667).

⁴² Pismo Dyrektora DIW do Dyrektora BKA z dnia 14 października 2011 r. (znak: DIW-I-094-1/1/11).

W planie kontroli na 2012 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli w Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA⁴³. Powyższa kontrola w Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. nie została przeprowadzona.

DIW został poinformowany o odwołaniu kontroli przez BKA⁴⁴. Tytułem uzasadnienia odwołania kontroli BKA wskazało, iż przepisy *ustawy o SSE* „nie zawierają wprost upoważnienia dla Ministra Gospodarki do przeprowadzenia kontroli działalności spółki prowadzonej w zakresie wskazanym w rozporządzeniu upoważniającym”⁴⁵, tj. rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE*. BKA wskazało przy tym, iż ww. stanowisko BKA znajduje potwierdzenie w sporządzonej przez Departament Prawny Ministerstwa Gospodarki (DP) w opinii z dnia 20 sierpnia 2012 r.

Kontrole w spółkach zarządzających strefami nie były ujmowane w planach kontroli na kolejne lata (tj. 2013, 2014 i 2015 r.). W toku kontroli BKA wyjaśniło, iż nie ujmowało w rocznych planach kontroli spółek zarządzających SSE z uwagi na konkluzje ww. opinii DP z dnia 20 sierpnia 2012 r.⁴⁶

W opinii Biura Prawnego Ministerstwa Gospodarki⁴⁷ z dnia 11 grudnia 2008 r.⁴⁸ – sporządzonej na tle konkretnej sprawy, tj. planowanej kontroli Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA, jako zarządzającego Słupską SSE – wskazano, iż przepisy *ustawy o SSE* nie zawierają wprost upoważnienia dla Ministra Gospodarki do przeprowadzenia kontroli działalności spółki zarządzającej strefą, prowadzonej w zakresie wskazanym w rozporządzeniu upoważniającym. Z uwagi jednak na upoważnienie, a nie delegację uprawnień, wynikające z rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE*, zdaniem Biura Prawnego, Minister Gospodarki posiada kompetencje w zakresie kontroli prawidłowości i legalności działalności prowadzonej przez Pomorską Agencję Rozwoju Regionalnego SA na podstawie tego upoważnienia. W opinii stwierdzono, iż prawną podstawę do przeprowadzenia kontroli w zakresie udzielania zezwoleń i realizacji warunków zezwolenia do prowadzenia działalności na terenie SSE stanowią m.in. przepisy, z których wynika właściwość Ministra Gospodarki do wydawania tych zezwoleń, a także kontrolowania działalności gospodarczej podmiotu, który to zezwolenie uzyskał, tzn. art. 16 ust. 4, 18 i 20 *ustawy o SSE*.

Powoływane przepisy art. 16 ust. 4, 18 i 20 *ustawy o SSE* stanowiły podstawę prawną wskazywanej wyżej kontroli BKA przeprowadzonej w 2011 r. w Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA i zostały przywołane w protokole kontroli⁴⁹.

W powoływanej przez BKA opinii DP z dnia 20 sierpnia 2012 r. wskazano z kolei, iż: W myśl przepisów *ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* zakres podmiotowy kontroli dokonywanej przez Ministra Gospodarki obejmuje spółki zarządzające strefami oraz przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie stref. Zakres przedmiotowy kontroli przeprowadzanych wobec przedsiębiorców dotyczy kontroli realizacji warunków zezwolenia. Spółki

⁴³ Pismo Dyrektora BKA do Dyrektora DIW z dnia 7 sierpnia 2012 r. (znak: BKA-V-079-34/1/12).

⁴⁴ Pismo Dyrektora BKA z dnia 22 sierpnia 2012 r. (znak: BKA-V-079-34/2/12).

⁴⁵ jw.

⁴⁶ Wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Audytu Wewnętrznego w BKA zastępującego Dyrektora BKA z dnia 9 lutego 2015 r. (znak: BKA-I-911-1/2/15).

⁴⁷ Dalej: BP; BP stanowiło komórkę organizacyjną Ministerstwa Gospodarki uprzednio właściwą w sprawie obsługi prawnej.

⁴⁸ Pismo Zastępcy Dyrektora Biura Prawnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 11 grudnia 2008 r. (znak: BP-V-024-684-MK/08), stanowiące odpowiedź na zapytanie Dyrektora BKA zawarte w piśmie z 17 listopada 2008 r. (znak: BKA-I-079-177-SŁ/08).

⁴⁹ Protokół z kontroli problemowej w zakresie wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania kontroli przedsiębiorców dotyczącej przestrzegania warunków zezwoleń przez Warmińsko-Mazurską Specjalną Strefę Ekonomiczną S.A. (podpisany przez pracowników Ministerstwa Gospodarki w dniu 13 czerwca 2014 r.), s. 4.

zarządzające specjalną strefą ekonomiczną podlegają natomiast kontroli instancyjnej Ministra Gospodarki, jako organu II instancji, na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz kontroli wynikającej z nadzoru właścicielskiego, wykonywanej przez przedstawiciela Ministra Gospodarki, będącego członkiem Rady Nadzorczej spółki zarządzającej strefą. Przepisy ww. ustawy nie przewidują innej kontroli wobec spółek.

W toku kontroli w udzielonych wyjaśnieniach DP wskazał, iż podtrzymuje zarówno opinię z dnia 11 grudnia 2008 r., jak i opinię z dnia 20 sierpnia 2012 r.⁵⁰

DP nie wyjaśnił jednoznacznie, dlaczego w opinii zawartej w piśmie z dnia 11 grudnia 2008 r. wskazano, iż Minister Gospodarki posiada uprawnienie do przeprowadzania w spółkach zarządzających strefami kontroli mających za przedmiot udzielanie, w imieniu Ministra Gospodarki, przez zarządzających zezwoleń, o których mowa w art. 16 ust. 1 *ustawy o SSE*, i wykonywanie, w imieniu Ministra Gospodarki, kontroli realizacji warunków zezwoleń przez przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie strefy (na podstawie art. 16 ust. 4, art. 18 i art. 20 *ustawy o SSE*), natomiast w opinii zawartej w piśmie z dnia 20 sierpnia 2012 r. wskazano, iż *ustawa o SSE* nie przewiduje takiej kontroli, pomimo niezmienności merytorycznej przywołanej podstawy prawnej.

DP nie udzielił przy tym odpowiedzi, czy Minister Gospodarki posiada i posiadał w latach 2011-2015 uprawnienie do przeprowadzania w spółkach zarządzających strefami kontroli mających za przedmiot pozostałe obszary działalności tych spółek, w tym w szczególności:

- a) prowadzenie działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy (o których mowa w art. 8 ust. 1 *ustawy o SSE*),
- b) gospodarowanie prawem własności nieruchomości i prawem użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy (o czym mowa w art. 8 ust. 2 *ustawy o SSE*,
- c) wykonywanie planu rozwoju strefy ustalonego, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Gospodarki (o którym mowa w art. 9 *ustawy o SSE*)
- d) sposób wykonywania zarządu strefą określony w regulaminie strefy zatwierdzanym przez Ministra Gospodarki (o którym mowa w art. 10 *ustawy o SSE*).

Wskutek stanowiska DP zawartego w opinii z dnia 20 sierpnia 2012 r. skierowanej do BKA i przekazanej przez BKA w dniu 22 sierpnia 2012 r. do DIW, w Ministerstwie Gospodarki zaprzestano dokonywania kontroli wykonywania przez zarządzających ustawowych uprawnień Ministra Gospodarki powierzonym im na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE*.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIW⁵¹, dotyczących sposobu dokonywania przez Ministra Gospodarki oceny prawidłowości udzielania przez zarządzających zezwoleń⁵² oraz wykonywania, przez nich kontroli realizacji warunków zezwoleń – „przepisy art. 20 *ustawy o SSE* określające delegację do wydania rozporządzenia powierzającego udzielanie zezwoleń oraz wykonywania bieżącej kontroli nie zawierają delegacji do określania w tych rozporządzeniach zasad kontroli wykonywanych przez Ministra Gospodarki. Niemniej przekazywane do MG zezwolenia są analizowane przez pracowników DIW pod kątem poprawności treści z obowiązującym prawem i przyjętymi przez Radę Ministrów dokumentami.”

⁵⁰ Wyjaśnienia Dyrektora DP z dnia 23 lutego 2015 r. (znak: DP-III-461-7/15).

⁵¹ Pismo z dnia 26 lutego 2015 r. (znak: DIW-IV-0911/1/7/15/1211/15).

⁵² O których mowa w art. 16 ust. 1 *ustawy o SSE*.

DIW w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał kontroli realizacji warunków zezwoleń przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie strefy⁵³. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Audytu Wewnętrznego, kontrole takie nie były również prowadzone przez BKA, gdyż Minister Gospodarki przedmiotowe kontrole powierzył zarządzającym.⁵⁴

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIW Minister Gospodarki nie otrzymuje od zarządzających strefą planów kontroli, ponieważ nie jest to wymagane przepisami stosownego rozporządzenia MG. Przekazywane mu są natomiast kopie zezwoleń oraz protokoły z przeprowadzonych kontroli, które są analizowane przez pracowników DIW. W przypadku wątpliwości zwracają się oni o dodatkowe wyjaśnienia lub zalecają przeprowadzenie ponownej kontroli.⁵⁵

(dowód: akta kontroli str.832-844, 845-908, 930-955)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. NIK ocenia jako niecelowe, zaprzestanie od dnia 22 sierpnia 2012 r. kontroli przez Ministra Gospodarki w spółkach zarządzających strefami, mających za przedmiot udzielanie w imieniu Ministra zezwoleń (o których mowa w art. 16 ust. 1 *ustawy o SSE*) oraz wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwoleń przez przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie strefy (powierzonych tym spółkom, w drodze rozporządzeń, na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE*).

W ocenie NIK, stan faktyczny, w którym Minister Gospodarki powierza podmiotom spoza administracji publicznej, tj. spółkom zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi, wykonywanie w imieniu tego organu jego własnych zadań określonych ustawą, bez zapewnienia sobie prawa bezpośredniej kontroli wykonywania tych zadań, nie może zostać uznany za prawidłowy.

2. NIK ocenia jako niecelowe zaniechanie przez Ministra Gospodarki działań zmierzających do zmiany przepisów *ustawy o SSE*, w sytuacji pojawienia się interpretacji prawnych (sformułowanych przez DP) wskazujących, iż obowiązujące przepisy nie pozwalają na dokonywanie przez Ministra Gospodarki kontroli wykonywania przez spółki zarządzające strefami uprawnień Ministra Gospodarki powierzonych im, w drodze rozporządzenia, na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy o SSE*.

(dowód: akta kontroli str. 808-815, 832-844, 1245-1258)

4.3. Ocena pracy wskazanych przez Ministra Gospodarki członków rad nadzorczych spółek zarządzających SSE

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 1a *ustawy o SSE* do składu rad nadzorczych spółek zarządzających SSE w okresie objętym kontrolą powoływano jednego przedstawiciela Ministra Gospodarki. Każdy z tych członków rad nadzorczych otrzymywał po powołaniu pismo zobowiązujące do przekazywania DJNiP informacji o:

- złożonych zdaniach odrębnych do uchwał rady nadzorczej,
- nieprawidłowościach w działaniach zarządu,
- istotnych problemach w działalności spółki,

⁵³ Pismo z dnia 26 lutego 2015 r. (znak: DIW-IV-0911/1/7/15/1211/15).

⁵⁴ Pismo z dnia 16 lutego 2015 r. (znak: BKA-I-911-1/3/15).

⁵⁵ Wyjaśnienia udzielone przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Instrumentów Wsparcia Ministerstwa Gospodarki w piśmie z dnia 26 lutego 2015 r. (znak: DIW-IV-0911/1/7/15/1211/15).

- zagrożeniach w funkcjonowaniu spółki.

Ocena pracy wskazanych przez Ministra Gospodarki członków rad nadzorczych dokonywana była na podstawie sprawozdań z działalności rad nadzorczych, protokołów posiedzeń RN oraz uchwał na nich zapadających, a także na podstawie kwartalnych informacji o spółkach. Wynikiem tych ocen były głosowania przedstawicieli Ministra Gospodarki na zwyczajnych walnych zgromadzeniach nad udzieleniem absolutorium członkom RN. W latach 2011 – 2013 wszyscy członkowie RN otrzymali absolutorium z wykonania obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 132-742)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Podjęcie działań legislacyjnych w celu wprowadzenia przepisów nadających Ministrowi Gospodarki kompetencje kontrolne wobec spółek zarządzających SSE, którym powierza wykonywanie zadań w jego imieniu.
2. Podjęcie działań zmierzających do doprecyzowania regulacji zawartej w § 6 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych* w zakresie określania terminu „poniesienia na terenie strefy” kosztów inwestycji stanowiących wydatki kwalifikujące się do objęcia pomocą (metoda memoriałowa lub kasowa).
3. Uzgodnienie przez Ministra Gospodarki z Ministrem Finansów kwestii obniżenia maksymalnej intensywności pomocy po dniu 31 grudnia 2016 r. i przedłożenie Radzie Ministrów projektu rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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

Warszawa, dnia 9 lipca 2015 r.

*Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-)Wojciech Kutyla*

.....
podpis