



01355217

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.02.2017
P/17/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/004 – Wsparanie przedsiębiorczości przez gminy ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Wojciech Zambrzycki – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/90/2017 z dnia 7 czerwca 2017 r. Mariusz Lenkiewicz – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/91/2017 z dnia 7 czerwca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zambrów, ul. Fabryczna 3; 18-300 Zambrów (dalej: Urząd lub UM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Dąbrowski – Burmistrz ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Miasto Zambrów⁴, korzystając z narzędzi wspierających przedsiębiorców, stworzyło warunki do rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie. W strukturze Urzędu wyodrębniono komórki organizacyjne, których zadania związane były z pomocą przedsiębiorcom, tworzeniem warunków do inwestowania w mieście oraz jego promocją w kraju i za granicą. W „Strategii Rozwoju Miasta Zambrów na lata 2012 – 2022”⁵ określona została m.in. koncepcja rozwoju przedsiębiorczości, a także cele strategiczne dotyczące tworzenia warunków do inwestowania, promocji miasta oraz zadania do realizacji tych celów. Przygotowane zostały również narzędzia do systemowego wsparcia przedsiębiorców poprzez ulgi w podatku od nieruchomości. Z kolei prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego pozwalały na poszerzenie obszarów przemysłowych. Na terenie Miasta funkcjonował park przemysłowy, a dzięki realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej przygotowano i poszerzono tereny inwestycyjne. Miasto Zambrów posiadało również odpowiednie narzędzia infrastrukturalne oraz podejmowało działania na rzecz współpracy z przedsiębiorcami i pozyskiwania nowych inwestorów.

Efektom podejmowanych działań było m.in. powiększanie terenów inwestycyjnych, wzrost liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych i miejsc pracy oraz zmniejszenie się wskaźnika ujemnego salda migracji. Wskaźniki te, mimo niezakończenia zadań związanych z tworzeniem warunków do inwestowania, mogą świadczyć o skutecznym wspieraniu przedsiębiorczości.

Wskazać jednak należy, że nie został stworzony system monitorowania skuteczności realizowanych działań oraz nie był sporządzany – wymagany postanowieniami Strategii Miasta – coroczny raport z jej realizacji. Nie była zatem znana skuteczność zastosowanych metod związanych z pozyskiwaniem inwestorów.

Zwolnienie dwóch przedsiębiorców z podatku od nieruchomości mogło wpłynąć na zatrudnienie u nich nowych pracowników (od 25 do 47). Niemniej niewłaściwie realizowano udzielanie zwolnień z tego podatku jednemu z przedsiębiorców. Udzielono

¹ Kontrolą objęto lata 2014 – 2017 do zakończenia czynności kontrolnych w dniu 3 lipca 2017 r.

² Funkcję pełni od 4 listopada 1998 r.

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 wyjaśnienie.

⁴ W dalszej części stosowana jest również nazwa „Miasto”.

⁵ Dalej: Strategia Miasta.

mu pomocy w formie zwolnienia w wysokości 186,2 tys. zł, mimo że nie on powinien być płatnikiem podatku od nieruchomości.

Do czasu zakończenia kontroli, mimo niewywiązania się w terminie drugiego przedsiębiorcy z obowiązku udokumentowania udzielonej pomocy *de minimis*, nie podjęto działań zmierzających do odzyskania 181,6 tys. zł, stanowiących kwotę pomocy udzielonej w latach 2012 – 2017.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Miasto Zambrów położone jest w zachodniej części województwa podlaskiego na obszarze 19 km². Liczy 21.714 mieszkańców. Leży na trasach trzech dróg krajowych (S8⁶, 63⁷, 66⁸) i jednej międzynarodowej (E67⁹). Od zachodniej i północnej strony Zambrów otoczony jest obwodnicą. Dominującymi gruntami w Mieście są użytki rolne, stanowiące 72,8% powierzchni.

1. Warunki wspierania przedsiębiorczości w gminie

Opis stanu
faktycznego

1.1 Narzędzia planistyczne i prawno-organizacyjne

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu¹⁰, w okresie objętym kontrolą zadania związane z wspieraniem przedsiębiorczości leżały w gestii dwóch komórek organizacyjnych: Biura Promocji oraz Wydziału Rozwoju Gospodarczego¹¹.

Do zadań Biura Promocji¹² (dwa etaty) należało m.in.: [1] nawiązywanie kontaktów z podmiotami gospodarczymi w celu zaprezentowania możliwości inwestowania, [2] udział w spotkaniach z delegacjami zagranicznymi oraz przedstawicielami firm zainteresowanych inwestowaniem lub nawiązaniem współpracy, [3] przygotowanie i udział w wystawach promocyjnych w kraju i za granicą, [4] współpraca ze Stowarzyszeniem Przedsiębiorców i Pracodawców, [5] przygotowanie materiałów do publikacji promocyjnych Miasta (informatorów, folderów, albumów, prezentacji multimedialnych).

(dowód: akta kontroli str. 78, 89)

Do zadań Wydziału Rozwoju Gospodarczego¹³ (osiem etatów), poza sprawami dotyczącymi planowania i realizacji inwestycji miejskich, należały: [1] udział w spotkaniach z delegacjami zagranicznymi oraz przedstawicielami firm zainteresowanych inwestowaniem lub nawiązaniem współpracy z Miastem, [2] udział w opracowaniu dokumentów strategicznych, programów rozwoju lokalnego, [3] współpraca przy opracowaniu i rozpowszechnianiu materiałów promocyjno-informacyjnych, [4] współpraca z innymi jednostkami, w tym urzędami centralnymi (m.in. Ministerstwem Rozwoju Regionalnego).

(dowód: akta kontroli str. 78, 84-85, 98)

Urząd posiadał dokument planistyczno-strategiczny, opracowany w latach 2011 – 2012 i przyjęty uchwałą Rady Miasta Zambrów z 30 października 2012 r.¹⁴ (Strategia Miasta). Dokument ten został opracowany przez pięć zespołów interdyscyplinarnych, jednym z nich był Zespół ds. Rozwoju Gospodarczego i Infrastruktury Technicznej, któremu przewodniczył Naczelnik Wydziału Rozwoju Gospodarczego UM. W skład zespołu wchodziło 18 osób, w tym dwóch przedsiębiorców oraz przedstawiciel Zakładu Produkcji Mleczarskiej Mlekpól w Zambrowie.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

Strategia Miasta zawierała m.in. diagnozę stanu rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta wraz z analizą SWOT, w której w sferze rozwoju gospodarczego:

⁶ Kudowa-Zdrój – Wrocław – Warszawa – Białystok – Suwałki – Budzisko.

⁷ Perły – Węgorzewo – Kołno – Łomża – Zambrów – Siedlce – Sławatycze.

⁸ Zambrów – Wysokie Mazowieckie – Bielski Podlaski – Polowce.

⁹ Helsinki – Kowno – Warszawa – Praga.

¹⁰ Załącznik do zarządzenia Nr 0050.58.2014 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 17 czerwca 2014 r.

¹¹ Komórki te nie miały obowiązku dokumentowania form podejmowanych działań w ww. zakresie na rzecz przedsiębiorców, nie było zatem możliwości ustalenia ilu przedsiębiorców i w jakim zakresie skorzystało z pomocy ww. komórek.

¹² Utworzone zostało na mocy zarządzenia Nr 0050.62.2011 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 14 lipca 2011 r.

¹³ Wydział Rozwoju Gospodarczego został podzielony na wydziały: Rozwoju Gospodarczego oraz Gospodarki Komunalnej na mocy zarządzenia Nr 0151-26/07 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 18 kwietnia 2007 r. Nowy Wydział Rozwoju Gospodarczego otrzymał zadania zbliżone do obecni wykonywanych.

¹⁴ Uchwała Nr 103/XXII/12 Rady Miasta Zambrów z dnia 30 października 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju Zambrowa na lata 2012 – 2022”.

- za mocne strony uznano m.in. wzrastającą liczbę podmiotów gospodarczych, dostępność siły roboczej i ofertę terenów przemysłowych wraz z ulgami inwestycyjnymi,
- jako słabe strony wskazano m.in. niewielką atrakcyjność inwestycyjną dla kapitału zewnętrznego, zbyt słabą promocję oferty inwestycyjnej i brak planów zagospodarowania przestrzennego na znacznym obszarze Miasta,
- jako szanse wskazano pojawienie się nowych firm na terenach inwestycyjnych Miasta,
- określono zagrożenia, w tym: obciążenia podatkowe, niewystarczające zainteresowanie regionem przez kapitał zewnętrzny i małą atrakcyjność inwestycyjną województwa podlaskiego. (dowód) akta kontroli str. 29-30)

Wśród celów strategicznych I rzędu przewidziano cel pn. „Zambrów miastem rozwijającym się gospodarczo, atrakcyjnym dla inwestorów”. W ramach celów II rzędu przyjęto m.in.: „Tworzenie warunków do inwestowania w mieście” i „Promocja miasta w kraju i za granicą”. Do tych celów zaplanowano do wykonania następujące zadania strategiczne, oznaczone symbolami:

- I.A.1 przygotowanie nowych terenów inwestycyjnych przy ul. Targowej (w latach 2014 – 2020),
- I.A.2 przygotowanie nowych terenów inwestycyjnych przy obwodnicy Zambrowa (w latach 2016 – 2020),
- I.A.3 rozbudowa Zambrowskiego Parku Przemysłowego na bazie majątku po Zamtexie¹⁵ (w latach 2016 – 2020).

Efektom ww. zadań miało być przyciągnięcie inwestorów na ww. tereny, bez wskazania ich liczby i profilu działalności. Innymi zadaniami strategicznymi w powyższym zakresie były zadania oznaczone symbolami:

- I.B.1 promocja oferty gospodarczej miasta (corocznie),
- I.B.2 rozwijanie współpracy z miastem Visaginas oraz nawiązanie kontaktów z innymi miastami europejskimi (corocznie),
- I.B.3 wymiana doświadczeń i współpraca samorządów z innych regionów kraju (corocznie).

Efektami tych zadań miało być przyciągnięcie inwestorów zainteresowanych rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej na terenach miejskich (bez wskazania ich liczby i profilu) oraz nawiązanie trwałych kontaktów z innymi samorządami i skorzystania z ich doświadczeń dotyczących wspierania przedsiębiorczości. (dowód: akta kontroli str. 30-31)

UM nie był zobowiązany treścią Strategii Miasta do opracowania uszczegóławiających ją programów rozwoju lub wspierania przedsiębiorczości, strategii cząstkowych (gminnego planu rozwoju sieci drogowej, rozwoju turystyki) i takie programy nie były przygotowane. Nie posiadał również zawartej umowy urbanistycznej¹⁶. (dowód: akta kontroli str. 152)

W ramach pracy nad Strategią Miasta, UM przeprowadził badania ankietowe wśród mieszkańców Miasta, której wyniki stanowiły załącznik do Strategii. Mieszkańcy Zambrowa byli zdania, że wśród najważniejszych kierunków rozwoju Miasta powinno być wspieranie przedsiębiorczości (59,3 % badanych) oraz wspieranie nowych technologii i innowacyjności (52,6 %). Najważniejszym zaś problemem wymagającym rozwiązania zdaniem 36,3% ankietowanych było bezrobocie i tworzenie nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 41-50)

W okresie objętym kontrolą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmował 218,19 ha (11,5 %) powierzchni Miasta Zambrów (powierzchnia gminy to 1.902 ha). Tereny przeznaczone pod zabudowę produkcyjną, produkcyjno-usługową lub usługową stanowiły 98,06 ha (5,2 %) powierzchni gminy. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych terenów były uchwalane w latach 1996 – 2016, po czym publikowane

¹⁵ Mowa o spółce Przedsiębiorstwo Przemysłu Bawełnianego „Zamtex” S.A. w likwidacji, znajdującej się w sąsiedztwie Zambrowskiego Parku Przemysłowego, w której większościowym udziałowcem jest Skarb Państwa.

¹⁶ Określa dogodnie dla inwestora i równocześnie optymalne z punktu widzenia ładu przestrzennego zasady współdziałania w realizacji infrastruktury technicznej i społecznej oraz sposób spełnienia wymagań miejscowych i miejscowych przepisów urbanistycznych oraz zatwierdzania urbanistycznego planu realizacyjnego.

w Biuletynie Informacji Publicznej. Poza tym na stronie internetowej Urzędu znajdował się odnośnik do geoportalu mapowego z naniesionymi planami¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 51, 122-125, 148-151)

Miasto Zambrów w latach 2014 – 2017 (do dnia rozpoczęcia kontroli NIK) nie stosowało preferencyjnych stawek najmu lokali przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej bądź ulg związanych z remontem tych lokali. W mocy była uchwała Nr 68/XIV/07 Rady Miasta Zambrów z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie określenia zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości oraz ich wydzierżawienia lub najmu i zarządzenie Nr 0151-45/2010 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie opłat za korzystanie z mienia komunalnego, które nie przewidywały takich ulg. Według Burmistrza w poprzednich latach były rozmowy z przedsiębiorcami i w ich wyniku oraz w wyniku składanych wniosków – nie były waloryzowane o wskaźnik inflacji stawki czynszów dzierżawionych lokali, co jego zdaniem można uznać jako formę ulgi. Burmistrz dodał też, że w latach 2010 – 2011 przeprowadzone zostały remonty lokali, w związku z tym są one w dobrym stanie. Stwierdzono jeden przypadek¹⁸ wnioskowania najemców lokali na miejskiej targowicy przy ul. Wyszyńskiego 14 o 50% obniżkę czynszów. Sprawa była przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Komisji Rozwoju Gospodarczego Rady Miasta. Ostatecznie czynsz nie został obniżony, ale – jak wyjaśnił Burmistrz – w zamian na targowisku Miasto przeprowadziło inwestycję i wzmocniło zadaszenie pomiędzy pawilonami.

(dowód: akta kontroli str. 100-107, 169, 181, 182, 185-186)

Podobne wnioski nie wpływały do Zarządu Nieruchomościami Sp. z o.o., w gestii którego leżało zawieranie umów najmu powierzchni w Zambrowskim Parku Przemysłowym oraz spółki Zarząd Mienia Komunalnego Sp. z o.o. (dowód: akta kontroli str. 108-112, 155-160)

W Radzie Miasta Zambrów funkcjonowała Komisja Rozwoju Gospodarczego, do której obowiązków należało głównie opiniowanie projektów uchwał w sprawach związanych z rozwojem przedsiębiorczości, np. z ustalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod tereny produkcyjne lub uchwałami dotyczącymi podatku od nieruchomości¹⁹.

W latach 2014 – 2017²⁰ jeden raz w posiedzeniu komisji uczestniczyli przedsiębiorcy. Na posiedzeniu tym był omawiany ich wniosek o obniżenie czynszu za dzierżawę.

(dowód: akta kontroli str. 161-178)

Burmistrz wyjaśnił, że: „komisja przygotowuje plany pracy na kolejne lata i są one realizowane. Mamy podzielone merytorycznie zadania, mój zastępca uczestniczy w obradach tej komisji. Przygotowujemy materiały do dyskusji o rozwoju przedsiębiorczości, kwestie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projekty uchwał w sprawach związanych z otoczeniem biznesu, sprawy rozwoju infrastruktury technicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 182)

W Urzędzie nie wdrażano skróconej ścieżki obsługi potencjalnego inwestora. Burmistrz wyjaśnił, że na spotkaniach z przedsiębiorcami nie wspomniano mu o takich potrzebach, a jego zadaniem bardziej dotyczyć to może innych urzędów, np. skarbowego albo urzędów centralnych.

(dowód: akta kontroli str. 152, 182)

Od listopada 2006 roku w Zambrowie funkcjonuje Zambrowski Park Przemysłowy zarządzany przez spółkę Zarząd Nieruchomościami Sp. z o.o., w której jedynym udziałowcem jest Miasto. Na dzień kontroli powierzchnie produkcyjne i handlowe na obszarze 27,3 tys. m² wynajmowały 22 podmioty. Poza tym nie zostały powołane inne instytucje otoczenia biznesu, jak fundusz poręczeń kredytowych, fundusz pożyczkowy, ośrodek wspierania przedsiębiorczości, inkubator przedsiębiorczości, centrum informacyjne, agencja rozwoju lokalnego.

(dowód: akta kontroli str. 152-154)

¹⁷ <http://zambrow.sdi.geoportal.gov.pl/sdiportal/default.aspx>.

¹⁸ 17 grudnia 2014 r.

¹⁹ Uchwała Nr 186/XXXVI/14 Rady Miasta Zambrów z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości oraz uchwała Nr 187/XXXVI/14 Rady Miasta Zambrów z dnia 25 marca 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości.

²⁰ Ostatnie posiedzenie z analizowanych miało miejsce 11 maja 2017 r.

Burmistrz wyjaśnił, że w Zambrowie funkcjonują niepowołane przez Miasto fundusze pożyczkowe lub poręczeniowe, zatem nie uznał za konieczne tworzenie kolejnych. Jeśli chodzi o inkubatory przedsiębiorczości, na przykładzie odwiedzonych przez niego innych gmin, uważa, że lepszym rozwiązaniem było powołanie Parku Przemysłowego.

(dowód: akta kontroli str. 182)

Urząd nie występował do organu prowadzącego szkoły zawodowe w sprawie dostosowania kształcenia zawodowego do potrzeb przedsiębiorców.

Burmistrz wyjaśnił, że wprawdzie nie występował oficjalnie, ale na posiedzeniach Powiatowej Rady Zatrudnienia postulował, aby szkolnictwo zawodowe dostosować do potrzeb przedsiębiorców. Zdaniem Burmistrza musi być to jednak spójne ze zmieniającym się systemem edukacji, a kwestia dostosowania pracowników do potrzeb rynku pracy musi być jego zdaniem działac szybciej niż 3-letni proces kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 152, 182)

1.2 Narzędzia infrastrukturalne

Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK Miasto dysponowało szeregiem obiektów i innych udogodnień wchodzących w skład infrastruktury technicznej, sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości. Na jego terenie znajdowała się m.in. sieć elektryczna, wodociągowa, gazowa i kanalizacyjna²¹ oraz dostęp do Internetu bezprzewodowego. W fazie rozwoju była także infrastruktura komunikacyjna, przez którą przebiegają trzy ciągi dróg krajowych²² oraz funkcjonował system transportu publicznego, obsługujący również transport dalekobieżny. Na obszarze Miasta nie funkcjonowały natomiast pasażerskie i towarowe przewozy kolejowe²³. Ponadto dostępne były lokale użytkowe, których gospodarowaniem zajmowała się spółka powołana przez Miasto²⁴ (Zarząd Mienia Komunalnego w Zambrowie Sp. z o.o.). W dyspozycji Urzędu znajdowała się targowica miejska²⁵, z pięcioma pawilonami murowanymi i 36 pawilonami typu lekkiego, z których odpowiednio dwa i 13 pawilonów – na dzień kontroli – było wolnych²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 278-280)

W 2016 roku w Mieście przy ul. Targowej uzbrojono (wyznaczone w miejskim planie zagospodarowania przestrzennego) tereny inwestycyjne o powierzchni 6,5 ha poprzez wykonanie na ich terenie kanalizacji deszczowej, sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, sieci oświetleniowej oraz dróg dojazdowych i chodników. Koszt inwestycji – współfinansowany w 95% z budżetu Unii Europejskiej²⁷ – wyniósł 1.934,9 tys. zł i stanowił 18,5% wydatków inwestycyjnych Miasta. Do dnia zakończenia kontroli trwały procedury przetargowe dotyczące przekazania tych terenów pod działalność gospodarczą. Cele Projektu zakładają, że do 2020 roku działalność rozpocznie na nich pięć firm produkcyjno-usługowych, które zatrudniać będą nie mniej niż 100 pracowników. We wniosku o dofinansowanie Projektu określono, że jednym z jego celów jest sprowadzenie na teren Miasta firm stosujących innowacyjne technologie.

(dowód: akta kontroli str. 232, 285)

W latach 2014 – 2017 Miasto nie pozyskało gruntów pod zagospodarowanie inwestycyjne od prywatnych właścicieli. Burmistrz wyjaśnił, że podjął próby zakupu działek w okolicy ul. Ostrowskiej od dwóch właścicieli, jednak nie byli oni zainteresowani sprzedażą. Zażądali wysokich cen za metr kwadratowy (300 – 400 zł), co było zbyt wysokie dla Urzędu. Według Burmistrza, właściciele działek oświadczyli, że są otwarci na rozmowy, jeśli pojawi się potencjalny inwestor. Burmistrz podjął również próbę kupna działek przy Al. Wojska Polskiego, które znajdują się obok terenów przemysłowych uzbrojonych przez Miasto. Dwóch właścicieli nie było jednak zainteresowanych sprzedażą.

(dowód: akta kontroli str. 355)

²¹ Wg. danych GUS na koniec 2015 roku z sieci wodociągowej korzystało 98%, a z sieci kanalizacyjnej 93% mieszkańców Miasta. Moc transformatorów, z których Miasto pobierało energię elektryczną pokrywało zapotrzebowanie wszystkich odbiorców.

²² Drogi krajowe nr 8, 63 i 66.

²³ Gmina nie posiada połączenia kolejowego z krajową siecią kolejową, a połączenie zakładową boczną kolejową do miejscowości Czerwony Bór nie funkcjonuje.

²⁴ Na dzień kontroli spółka dysponowała 45 lokalami, z czego jeden był pustostanem.

²⁵ O powierzchni zabudowy budynków pawilonów handlowych 865 m².

²⁶ Nie było możliwości najmu hal magazynowych oraz placów.

²⁷ W ramach Projektu „Powiększenie terenów inwestycyjnych związanych z uruchomieniem działalności gospodarczej w Zambrowie”.

1.3 Narzędzia ekonomiczno-finansowe

W latach 2014 – 2017 w Mieście obowiązywała uchwała nr 31/VI/07 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości²⁸. Zgodnie z nią maksymalny okres zwolnienia od podatku od nieruchomości wynosił pięć lat.

(dowód: akta kontroli str. 288-297)

W okresie objętym kontrolą nie stosowano innych udogodnień podatkowych²⁹ oraz nie wspierano przedsiębiorców za pomocą instrumentów finansowych (poręczeń, gwarancji, pożyczek³⁰). Miasto nie stosowało preferencyjnych dla przedsiębiorców stawek dotyczących sprzedaży i najmu lokali przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. W 2014 i 2015 roku decyzjami Burmistrza nie wprowadzono przedsiębiorcom waloryzacji stawek za czynsz o wskaźnik inflacji.

(dowód: akta kontroli str. 157-160, 288-289)

Miasto nie udzielało bezzwrotnego wsparcia osobom zamierzającym rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 347-353)

1.4 Narzędzia w zakresie współpracy z przedsiębiorcami

W latach 2014 – 2017 Miasto prowadziło działania wspierające przedsiębiorców funkcjonujących na jego terenie m.in. na rzecz: [1] absorpcji środków unijnych oraz pomocy przy aplikowaniu o nie, poprzez organizowanie (samodzielnie lub we współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Zambrowie) bezpłatnych seminariów³¹ i informowaniu (na stronie internetowej Urzędu) o spotkaniach, mających za zadanie przybliżenie przedsiębiorcom założeń programów krajowych i programu regionalnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020 oraz [2] rozpowszechniania informacji o organizowanych projektach dla przedsiębiorców³², poprzez umieszczanie informacji o nich na stronie internetowej Urzędu.

W podobny sposób wspierano początkujących przedsiębiorców. Działania ograniczały się do organizowania lub informowania o spotkaniach³³, dotyczących możliwości uzyskania dofinansowania z Funduszy Europejskich na rozpoczęcie działalności gospodarczej w nowej perspektywie finansowej 2014 – 2020.

(dowód: akta kontroli str. 347-353)

Miasto w latach 2014 – 2017 nie otrzymało ofert od prywatnych inwestorów na przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i z własnej inicjatywy nie zabiegało o ich pozyskanie. Zdaniem Burmistrza trudno jednoznacznie wskazać jakie mogą być tego przyczyny – „*gmina dość dobrze funkcjonuje, korzysta z dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, być może dlatego przedsiębiorcy nie występują o taką współpracę, a postulaty przedsiębiorców odnośnie infrastruktury są realizowane samodzielnie przez Gminę*”.

(dowód: akta kontroli str. 181-183)

Na stronie internetowej Urzędu www.zambrow.pl, wśród 10 opcji menu, znajdowała się zakładka pt. „Dla inwestora”, zawierająca dane dotyczące: [1] Strategii Miasta, [2] oferty inwestycyjnej z zamieszczonym folderem oraz informacjami dotyczącymi działek przygotowanych do prowadzenia działalności gospodarczej, [3] danych kontaktowych osób zajmujących się pozyskiwaniem inwestorów oraz [4] zakładka „Kącik przedsiębiorcy” z banerem przenoszącym na stronę mikroporady.pl³⁴. Dane na stronie były aktualne.

Obok zakładki „Dla inwestora” znajdował się „Katalog firm”. Na dzień kontroli było w nim zarejestrowanych 91 firm. Strona internetowa UM zawierała również wersję angielskojęzyczną z informacjami o możliwościach inwestowania w Zambrowie.

(dowód: akta kontroli str. 51-74)

²⁸ Dwukrotnie zmienianej uchwałami z 28 sierpnia 2007 r. i 25 marca 2014 r.

²⁹ Np. preferencyjnych stawek podatku od środków transportu czy ulg podatkowych dla nowych przedsiębiorców.

³⁰ W latach 2014 – 2017 przedsiębiorcy nie ubiegali się o taką pomoc.

³¹ Np. seminarium informacyjne „Dotacje z Unii Europejskiej dla firm na lata 2014 – 2020”, które odbyło się 16 września 2014 r. zorganizowane przez Podlaską Fundację Rozwoju Regionalnego, Urząd i Powiatowy Urząd Pracy w Zambrowie.

³² Np. projekt „Akcelerator Przedsiębiorczości Akademickiej Santander Universidades”, zorganizowany przez Park Naukowo-Technologiczny „Technopark Gliwice” w partnerstwie z Politechniką Śląską.

³³ Np. spotkanie „Środa z Funduszami dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą”, które odbyło się 1 października 2014 r. (zorganizowane przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego).

³⁴ „Kącik przedsiębiorcy” stanowi wykaz najważniejszych instytucji, organizacji i inicjatyw, które stanowią i egzekwują prawo, pomagają działać lub budują przyjazne otoczenie dla mikro przedsiębiorców.

1.5 Narzędzia w zakresie pozyskania inwestorów oraz funduszy z zewnątrz

Miasto oprócz działań dotyczących przygotowania terenów pod działalność inwestycyjną (co opisano szerzej w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego) prowadziło na rzecz pozyskiwania inwestorów z zewnątrz działalność reklamową i promocyjną. W tym zakresie w latach 2014 – 2016 opracowało i upowszechniło folder reklamowy z ofertą inwestycyjną, zakupiło banner reklamowy o terenach inwestycyjnych i reklamę tej oferty w dwóch magazynach branżowych, a w 2017 roku podpisało umowę na realizację wydawnictwa „Podlaskie Perspektywy. Biznes”, gdzie zostanie zamieszczona oferta inwestycyjna (publikacja jest w trakcie opracowywania). Ponadto aktualizowano ofertę inwestycyjną Miasta na witrynach Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych³⁵, Regionalnego Centrum Obsługi Inwestora oraz na stronie internetowej Urzędu³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 347-354)

Miasto w celu pozyskiwania nowych inwestorów wykorzystywało również kontakty z miastami partnerskimi³⁷, a przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w seminariach podnoszących wiedzę o formach wspierania inwestorów (m.in. w seminarium dotyczącym profesjonalnej obsługi inwestora azjatyckiego).

(dowód: akta kontroli str. 347-353)

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Miasto, korzystając z narzędzi wspierających przedsiębiorców, stworzyło warunki do rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie. W Strategii Miasta, opracowanej z udziałem przedsiębiorców i po zebraniu opinii mieszkańców, określone zostały cele strategiczne dotyczące tworzenia warunków do inwestowania oraz promocji Miasta w kraju i za granicą, a także zadania do realizacji tych celów. Przygotowane zostały również narzędzia do systemowego wsparcia przedsiębiorców poprzez ulgi w podatku od nieruchomości. Z kolei poprzez prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego poszerzano obszary przemysłowe. Na terenie Miasta funkcjonował park przemysłowy, a dzięki realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej przygotowano i poszerzono tereny inwestycyjne. Miasto posiadało również odpowiednie narzędzia infrastrukturalne oraz podejmowało działania w zakresie współpracy z przedsiębiorcami i pozyskiwania nowych inwestorów.

2. Organizacja monitoringu i oceny efektów wspierania przedsiębiorczości przez gminę i wykorzystywania tych ocen do modyfikacji realizowanych działań

Opis stanu
faktycznego

Zasady monitorowania celów Strategii Miasta zostały określone w jej punkcie 11. Raz do roku sporządzany miał być raport z jej realizacji. Pomimo tego, do zakończenia kontroli NIK nie został przygotowany ani jeden taki raport, chociaż upłynęły już cztery pełne lata od uchwalenia Strategii Miasta (będzie o tym mowa w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*). Monitorowaniem realizacji wskaźników produktu i rezultatu dotyczących projektu strategicznego pn. *Powiększenie terenów inwestycyjnych związanych z uruchomieniem działalności gospodarczej w Zambrowie*³⁸ zajmował się Wydział Rozwoju Gospodarczego, przy czym pierwsza informacja do Instytucji Zarządzającej³⁹ o realizacji wskaźników powinna zostać sporządzona za rok 2017.

(dowód: akta kontroli str. 152, 224-253)

W Strategii Miasta nie określono w formie liczbowej wskaźników realizacji zadań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości, np. poprzez wskazanie liczby nowych

³⁵ 6 lipca 2012 r. Urząd podpisał porozumienie o współpracy z Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych, którego głównym celem była promocja gospodarcza Miasta na targach i misjach zagranicznych.

³⁶ www.zambrow.pl w dziale dla Inwestora.

³⁷ Od 31 lipca do 2 sierpnia 2015 r. przedstawiciele Urzędu wzięli udział w przedsięwzięciu promującym przedsiębiorczość, uczestnicząc (w ramach wizyty w mieście partnerskim w miejscowości Visaginas) w spotkaniach z przedsiębiorcami i prezentując oferty inwestycyjne Miasta. Ponadto 15 listopada 2016 roku Miasto podpisało porozumienie z miastem Skidel (obwód grodzieński) na Białorusi w zakresie realizacji wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, gospodarczych i społecznych.

³⁸ W latach 2007 – 2010 Urząd realizował projekt pn. *Kompleksowe przygotowanie terenów pod inwestycje związane z uruchomieniem działalności produkcyjnej w Zambrowie*.

³⁹ Funkcję tę pełnił Zarząd Województwa Podlaskiego.

inwestorów w mieście. Oczekiwane efekty realizowanych działań zostały opisane w sposób ogólny, poprzez zastosowanie określeń typu: „ściągnięcie inwestorów”, „nawiązanie kontaktów”.
(dowód: akta kontroli str. 31)

Burmistrz wyjaśnił, że: „nie można niektórych rzeczy przewidzieć. Z doświadczenia tworzenia Parku Przemysłowego z lat 2004–2006 wiem, że nie można przewidzieć koniunktury, otoczenia gospodarczego. Zatem z ostrożności nie pisaliśmy w Strategii liczb a stwierdzenia ogólne. Na wskaźnikach liczbowych skupiamy się podczas sprzedaży gruntów, gdzie w aktach notarialnych opisane są zobowiązania inwestorów do poczynienia określonych kwotowo nakładów i tworzenia określonej liczby miejsc pracy”.

(dowód: akta kontroli str. 181)

W związku z realizacją projektu strategicznego pn. *Powiększenie terenów inwestycyjnych związanych z uruchomieniem działalności gospodarczej w Zambrowie* jako wskaźniki produktu określono: [1] przygotowanie terenów inwestycyjnych o powierzchni 6,49 ha, [2] wybudowanie kanalizacji deszczowej o długości 349,3 m, [3] wybudowanie sieci wodociągowej o długości 390,8 m, [4] wybudowanie sieci kanalizacji sanitarnej o długości 377,4 m, [5] wybudowanie dróg o długości 368,3 m.

Wskaźniki rezultatu tego projektu to: [1] liczba inwestycji zlokalizowanych na przygotowanych terenach – jedna, [2] powierzchnia udostępnionych terenów inwestycyjnych – 5,82 ha, [3] liczba utworzonych pośrednich miejsc pracy – 100, [4] planowana liczba pozyskanych firm – pięć.
(dowód: akta kontroli str. 224-253)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niesporządzeniu rocznego raportu z realizacji Strategii Miasta, pomimo obowiązku określonego w jej punkcie 11. W konsekwencji nieznan był stan wykonania 91 zadań przewidzianych do realizacji, w tym sześciu zadań związanych z rozwojem przedsiębiorczości w Mieście, a także innych zadań niewynikających ze Strategii Miasta (określonych w uchwałach Rady Miasta Zambrów dotyczących zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁴⁰). Przyczyną niesporządzania ww. raportu było niewyznaczenie osoby odpowiedzialnej za monitorowanie działań związanych z realizacją poszczególnych zadań dotyczących wspierania przedsiębiorczości.

(dowód: akta kontroli str. 76-98, 152)

Burmistrz przyznał, że raport nie był sporządzany, ale nie celowo. Wyjaśnił, że Strategia Miasta jest pomocna przy sporządzaniu budżetu na kolejny rok i „wówczas się nią posługujemy”. Dodał, że będzie pamiętał o tym raporcie w latach przyszłych oraz, że sporządzać je będzie Biuro Promocji, które zbierze dane ze wszystkich Wydziałów.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Niemonitorowanie stanu wykonania zadań wyznaczonych w Strategii Miasta oraz innych niewymienionych tam działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości może utrudniać sprawowanie nadzoru nad ich realizacją. Niemożliwe jest również śledzenie skuteczności zastosowanych metod działania oraz ich ewentualne modyfikowanie na inne, w przypadku nieosiągnięcia założonych celów.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą Urząd nie zorganizował systemu monitoringu i nie monitorował działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. W konsekwencji Miasto nie miało informacji o skuteczności zastosowanych metod pozyskiwania inwestorów.

3. Działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości oraz efekty tych działań

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w ramach realizacji celów II rzędu określonych w Strategii Miasta, zrealizowano lub podjęto niżej wymienione działania.

1. Zrealizowany został projekt pn. *Powiększenie terenów inwestycyjnych związanych z uruchomieniem działalności gospodarczej w Zambrowie*. Projekt ten realizowano od 1 września 2015 r. do 14 września 2016 r., wydając na ten cel 1.934,9 tys. zł (wydatki kwalifikowalne w kwocie 1.802,9 tys. zł), w tym 1.712,7 tys. zł z budżetu Unii

⁴⁰ Odpowiednio uchwały Nr 148/XXVI/17 Rady Miasta Zambrów z dnia 28 marca 2017 r. oraz Nr 158/XXVIII/17 Rady Miasta Zambrów z dnia 30 maja 2017 r.

Europejskiej. Efektem realizacji zadania było uzbrojenie terenu inwestycyjnego położonego w okolicy ul. Targowej. W styczniu 2017 roku uruchomiono procedurę sprzedaży pięciu działek. W przypadku jednej z nich w pierwszym przetargu nie wpłynęły oferty kupna i ogłoszony został drugi przetarg. Na rozstrzygnięcie pierwszych przetargów czekają dwie kolejne działki, a dwie następne oczekują na ogłoszenie przetargów. (dowód: akta kontroli str. 179-180, 194-253)

2. W związku z zadaniem I.A.2 podjęta została uchwała Nr 131/XXIV/17 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części miasta Zambrów, obejmującego obszar położony w obrębie zachodniego węzła komunikacyjnego na obwodnicy miasta i ul. Ostrowskiej. Na dzień kontroli projekt planu znajdował się w trakcie opracowania. (dowód: akta kontroli str. 116-117)
3. Burmistrz Zambrowa podjął próby rozbudowy Zambrowskiego Parku Przemysłowego na bazie majątku po Zamtexie (zadanie I.A.3) i wystąpił w tej sprawie m.in. do Wojewody Podlaskiego, Ministra Skarbu Państwa i Dyrektora Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku⁴¹. Z uwagi na skomplikowaną sytuację majątkową spółki i prawną związaną z procesem likwidacji, na dzień kontroli próby te nie przyniosły zakładanego rezultatu. (dowód: akta kontroli str. 126-145)
4. Promocja oferty gospodarczej Miasta (zadanie I.B.1) następowała m.in. poprzez opracowanie i rozpowszechnianie folderu z ofertą inwestycyjną, reklamy w prasie biznesowej, banery reklamowe i bieżące kontakty z potencjalnymi inwestorami. W latach 2014 – 2017 (do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych) wydatkowano na ten cel 24,3 tys. zł⁴². Rezultatem działań było zainteresowanie siedmiu przedsiębiorców (z branż: produkcja podzespołów elektrycznych, spożywcza, sieci energetyczne, produkcja opakowań, sprzęt medyczny) działkami i skierowanie przez nich dalszych zapytań o oferowane grunty. (dowód: akta kontroli str. 146)
5. W zakresie współpracy międzynarodowej (zadanie I.B.2) rozwijano kontakty z miastem Visaginas (Litwa), czego efektem była wymiana doświadczeń. W 2015 roku koszt wizyty u partnera wyniósł 5,1 tys. zł. W 2016 roku podpisano porozumienie o współpracy z miastem Skidel (Białoruś), mające na celu realizację wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, gospodarczych i społecznych. (dowód: akta kontroli str. 146, 257-258)
6. Poprzez członkostwo w Związku Miast Polskich (zadanie I.B.3) realizowana była wymiana doświadczeń z innymi miastami i możliwość korzystania z dobrych praktyk. Roczny koszt członkostwa wynosił 6,8 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 146-147)

Planowane cele strategiczne II rzędu, tj. „*Tworzenie warunków do inwestowania w mieście*” i „*Promocja miasta w kraju i za granicą*” na dzień kontroli znajdowały się w trakcie realizacji, a zadanie związane z przygotowaniem terenów przy ul. Targowej zrealizowano.

Jednocześnie, poza powyższymi działaniami, podjęto uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w dwóch kolejnych lokalizacjach miasta⁴³ – w okolicach ulicy Białostockiej oraz Alei Wojska Polskiego. Poprzez to powiększona miała zostać powierzchnia terenów do prowadzenia działalności gospodarczej. Na dzień kontroli projekty planów znajdowały się w trakcie opracowania przez Urząd. (dowód: akta kontroli str. 118-121)

Burmistrz Zambrowa w latach 2012 – 2017 udzielił dwóm przedsiębiorcom pomocy *de minimis* na kwotę 367,8 tys. zł⁴⁴, w formie zwolnienia ich z podatku od nieruchomości zakupionych od Miasta. W stosunku do jednego z nich niewłaściwie zastosowano zwolnienie z podatku z nieruchomości, gdyż nie był on podatnikiem tego podatku, w myśl

⁴¹ Zakład Ubezpieczeń Społecznych był największym wierzycielem Zamtexu.

⁴² Odpowiednio 10,1 tys. zł, 4,3 tys. zł, 5,4 tys. zł i 4,5 tys. zł w poszczególnych latach.

⁴³ Odpowiednio uchwały Nr 148/XXVI/17 Rady Miasta Zambrów z dnia 28 marca 2017 r. oraz Nr 158/XXVIII/17 Rady Miasta Zambrów z dnia 30 maja 2017 r.

⁴⁴ W 2012 roku – 1,8 tys. zł, w 2013 roku – 22,5 tys. zł, w 2014 roku – 22,5 tys. zł, w 2015 roku – 104,7 tys. zł, w 2016 roku – 110,1 tys. zł i w 2017 roku – 106,2 tys. zł.

art. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁶, co szerzej opisane zostało w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. (dowód: akta kontroli str. 288-298, 380)

Zgodnie z informacją składaną przez Urząd do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości⁴⁶, w latach 2014 – 2016 zatrudnienie u przedsiębiorców korzystających ze zwolnień od podatku od nieruchomości, w przypadku firmy M(...) wzrosło z 19 do 66 osób, a w firmie B(...) z 32 do 57. (dowód: akta kontroli str. 323, 367-371)

Według danych statystycznych zebranych przez Urząd za lata 2013 – 2016, poziom bezrobocia w Mieście, liczony jako stosunek liczby bezrobotnych do osób w wieku produkcyjnym, systematycznie spadał – z 12% w 2013 roku do 8% w 2016 roku, zaś liczony jako stosunek liczby bezrobotnych do liczby zatrudnionych – z 46% w 2013 roku do 34% w 2015 roku (brak danych za rok 2016). Wzrosła liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych przypadających na 10.000 mieszkańców z 991 w 2013 roku do 1.021 w 2016 roku. Od 2013 roku następował stały, zmniejszający się wskaźnik salda migracji (z -142 do -54 osób). Od 2014 roku na stałym poziomie (148 – 149) była liczba nowo zarejestrowanych podmiotów w rejestrze Regon, następował zaś przyrost netto przedsiębiorców⁴⁷ z -9 w 2013 roku do 37 w 2016 roku. Powierzchnia terenów inwestycyjnych Miasta Zambrów wydzielonych pod sfery aktywności gospodarczej wzrastała z kolei z 4,5% w 2013 roku do 5,2% w 2016 roku. (dowód: akta kontroli str. 287)

Burmistrz stwierdził, że: „bezrobocie związane jest z koniunkturą na rynku Polskim i Europejskim, ale też z powodu odchodzenia na emeryturę pracowników, widać że stopniowo spada”. Dodał, że przybywa firm i jest to efekt działań Urzędu oraz możliwych do otrzymania środków unijnych albo z Urzędu Pracy, czy do rozpoczęcia prowadzenia działalności, czy też w innej formie. Miasto udostępnia działki na terenach inwestycyjnych, co umożliwia zwiększanie liczby podmiotów gospodarczych. Według Burmistrza „powierzchnia terenów pod działalność wzrasta, może nie w szybkim tempie bo miasto nie jest właścicielem dużej liczby działek, które można udostępnić do prowadzenia działalności. Działamy w celu uatrakcyjnienia inwestorom możliwości zakupu działek, ostatnio 8 ha na części północnej miasta i 14 ha na części południowej. Przy pomocy RPO można uzbroidź tereny”. Saldo migracji zmniejsza się, ale jeśli chodzi o ten wskaźnik to dla miasta nie ma na dużego wpływu. Migracje według Burmistrza są do gmin ościennych, w których można kupić działki po niższych cenach niż w Mieście. Na tych nieruchomościach powstają budynki mieszkalne, ale ich mieszkańcy pracują w Zambrowie, a ich dzieci uczęszczają do szkół. (dowód: akta kontroli str. 355)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2015 – 2017 w zaniżonych kwotach ustalano i pobierano podatek od nieruchomości zabudowanej położonej w Zambrowie przy ul. S(...), w związku z błędnym przyjęciem, że jest ona objęta zwolnieniem podatkowym w ramach pomocy *de minimis*:

a) Wystawiano zaświadczenia o korzystaniu z pomocy *de minimis* w formie zwolnienia⁴⁸ z podatku od nieruchomości przedsiębiorcy B(...) na kwotę 186.221 zł⁴⁹ i przyjmowano bez uwag składane przez niego zgłoszenie o korzystaniu ze zwolnienia podatkowego i deklaracje podatkowe, w których wykazywał, że korzysta z ww. zwolnienia (w zakresie dotyczącym budynku), podczas gdy nieruchomość wskazana w deklaracjach nie podlegała zwolnieniu określonemu w §§ 5 i 8 uchwały nr 31/VII/07 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości (ze zmianami), a przedsiębiorca nie był jej właścicielem, ani posiadaczem samoistnym (grunt nabyła od gminy inna

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.

⁴⁶ Informacje składane odpowiednio 22 lipca 2015 r. i 15 grudnia 2016 r.

⁴⁷ Tj. różnica pomiędzy podmiotami zarejestrowanymi i wyrejestrowanymi w CEIDG.

⁴⁸ Zwolnienie polegało na każdorazowym wystawianiu przedsiębiorcy zaświadczenia udzielanej przez Gminę pomocy *de minimis*, na podstawie uchwały nr 31/VII/2007 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 kwietnia 2007 r.

⁴⁹ W 2015 roku – 58.527 zł, w 2016 roku – 63.847 zł, w 2017 roku – 63.847 zł

osoba), a jedynie wybudował na niej budynki i – w świetle art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – nie mógł być podatnikiem podatku od tej nieruchomości.

- b) Nie ustalano w decyzjach podatkowych i nie pobierano od właściciela tej nieruchomości należnego podatku od nieruchomości w kwocie 186.221 zł, dotyczącej znajdującego się na niej budynku. (dowód: akta kontroli str. 298, 305-322)

25 marca 2014 r. uchwałą Rady Miasta Zambrów podjęto decyzję o zmianie uchwały nr 31/VII/07 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, w której zwolnieniem z podatku od nabycia objęto także nieruchomości nabyte przez osoby nie będące przedsiębiorcami⁵⁰. Projektodawca zmiany uchwały – Z-ca Burmistrza Zambrów – na sesji Rady wskazywał, że: „są dwa przypadki, które wcześniej nie zostały przewidziane, a mianowicie poprzednia uchwała mówiła, że zwolnienie przysługuje jeżeli przedsiębiorca nabył nieruchomości od Gminy Miasta Zambrów, Skarbu Państwa, czy z upadłości”. Uzasadniał również, że w pierwotnej treści uchwały „sformułowanie przedsiębiorca nabył nieruchomości oznacza, że osoba która nabyła nieruchomości na tym terenie, a nie jest przedsiębiorcą z tego zwolnienia nie może już skorzystać, ani ta osoba, ani nikt inny. Ścisłe powiązanie przedsiębiorcy z nabyciem nieruchomości spowodowało, że w dwóch przypadkach, gdzie grunty zostały nabyte przez osobę fizyczną, a następnie ta osoba fizyczna działająca pod różnymi postaciami prawnymi jako przedsiębiorca zainwestowała na tym terenie nie może skorzystać z tego zwolnienia. Intencją powyższego projektu uchwały jest oddzielenie statusu osoby nabywającej nieruchomości od statusu przedsiębiorcy. Nadal zwolnienie przysługuje tylko przedsiębiorcy, ponadto ta zmiana umożliwi nabycie uprawnień do zwolnień z podatku od nieruchomości tym osobom w takich sytuacjach kiedy osoba fizyczna nabyła nieruchomości następnie działając jako przedsiębiorca na tym terenie zainwestowała dosyć spore pieniądze”.

(dowód: akta kontroli str. 259-277, 290-297)

Po zmianie uchwały, w dniu 27 stycznia 2015 roku do Urzędu wpłynęło zgłoszenie przedsiębiorcy B(...), którym ubiegał się on o zwolnienie z podatku od nieruchomości na podstawie uchwały nr 31/VII/07 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości. Następnie w deklaracjach za 2015 i 2016 rok przedsiębiorca ten wskazywał, że jest właścicielem przedmiotowej nieruchomości (w deklaracji za 2017 rok rubryka dotycząca rodzaju własności nie została uzupełniona) i w części „D” deklaracji, jako przedmiot opodatkowania zgłaszał powierzchnię użytkową budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Każdorazowo wystawiano przedsiębiorcy⁵¹ zaświadczenie o udzielonej przez Burmistrza Zambrów pomocy *de minimis*, w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości. (dowód: akta kontroli str. 305-321)

Zgodnie z informacją z rejestru gruntów na dzień 21 czerwca 2017 r. właścicielem nieruchomości zabudowanej położonej w Zambrówie przy ul. S(...) (gruntu, wraz z przynależnym do niego budynkiem) jest osoba fizyczna E.P.⁵², pełniąca funkcję prezesa zarządu spółki B(...). To ta osoba jest podatnikiem podatku od tej nieruchomości, w myśl art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W latach 2015 – 2017 E.P. opłacała jedynie podatek od gruntu, zgodnie z decyzjami podatkowymi.

(dowód: akta kontroli str. 322, 364-365, 373)

Pracownik urzędu odpowiedzialna za przeprowadzanie kontroli deklaracji podatkowych i składanych informacji o nieruchomościach wyjaśniła, że w momencie składania deklaracji przez przedsiębiorcę B(...) „wiedziała, że budynki usadowione są na gruncie p. E.P., ale skoro spółka chciała płacić podatek składając deklarację – przyjęliśmy taką deklarację”. Dodała, że sprawdziła „czy ten budynek stoi na wspomnianej działce” oraz że poinformowała „Z-cę Burmistrza o fakcie złożenia deklaracji przez spółkę i przyjęła ją do realizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 187)

⁵⁰ Np. dokonano zmiany zapisu „nabytych przez przedsiębiorcę od Miasta Zambrów” na zapis o treści: „nabytych od Miasta Zambrów”.

⁵¹ Odpowiednio: 16 lutego 2015 r., 8 lutego 2016 r., 8 czerwca 2017 r.

⁵² Akt notarialny nabycia nieruchomości gruntowej pod zabudowę przemysłową sporządzony został 20 kwietnia 2010 r., natomiast zgodnie z informacją z rejestru gruntów w 2012 roku zakończono inwestycję budowlaną na tej nieruchomości.

Burmistrz wyjaśnił, że: „spółka, która poniosła nakłady na budowę budynku, może płacić podatek od nieruchomości dotyczący tego budynku. W mojej ocenie jest posiadaczem samoistnym. Powinna też płacić podatek od nieruchomości dotyczący gruntu w części związanej z wybudowanym budynkiem, ale skoro podatek za całą działkę wpływał, płacił go p. E.P., nie podjęte zostały czynności Urzędu aby zmienić tą sytuację”.

(dowód: akta kontroli str. 356)

Wyjaśnienie Burmistrza nie znajduje jednak odzwierciedlenia ani w stanie prawnym, ani w linii orzeczniczej sądów administracyjnych w tym zakresie. Na przykład w uzasadnieniu wyroku Sądu Administracyjnego w Gliwicach (I SA/Gl 120/15) czytamy, że: „zgodnie z wyrażoną w art. 48 K.c. zasadą *superficies solo cedit* wszelkie naniesienia na gruncie, takie jak budynki, inne urządzenia trwale z gruntem związane (...) są częścią składową gruntu i jako takie, o ile przepis szczególnie nie przewiduje innego rozwiązania, są własnością właściciela gruntu. Natomiast według definicji zawartej w art. 47 K.c. częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego (...). Prawnym wyrazem takiego połączenia jest to, że część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Stwierdzenie przez ustawodawcę, że część składowa rzeczy nie może być odrębnym od rzeczy przedmiotem własności jest bezwzględnie obowiązujące i nie może być modyfikowane przez strony stosunku prawnego. Innymi słowy, właścicielem rzeczy (gruntu) i jej części składowych (budynku) jest zawsze ten sam podmiot, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Powyższe oznacza, że co do zasady budynki wybudowane na cudzym gruncie z prawnego punktu widzenia stanowią własność właściciela gruntu. Właściciel gruntu jest zatem podatnikiem podatku od nieruchomości zarówno od gruntu, jak i posadowionego na nim budynku.” Podsumowując, w wyroku tym stwierdzono: „w świetle obowiązującego porządku prawnego jest bowiem zasadą, że podatek od obiektów stanowiących część składową gruntu płaci właściciel gruntu, na którym znajdują się te obiekty (por. wyroki NSA z dnia 20 stycznia 2012 r. sygn. akt II FSK 1405/10, z dnia 5 czerwca 2009 r. sygn. akt II FSK 296/08, czy też z dnia 21 maja 2008 r., sygn. akt II FSK 481/07)”.

Do dnia rozpoczęcia kontroli Urząd nie wezwał E.P. – na podstawie art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵³ – do złożenia aktualnej informacji w sprawie podatku od nieruchomości w zakresie podania wszystkich składników tej nieruchomości oraz podania powierzchni użytkowej usytuowanych na niej budynków, ani nie unieważnił zaświadczeń o przyznanej pomocy *de minimis* przedsiębiorcy niebędącym właścicielem nieruchomości, która mogła podlegać zwolnieniu od podatku od nieruchomości.

Skutkiem ustalenia i pobrania zaniżonych kwot podatku od nieruchomości zabudowanej położonej w Zambrowie przy ul. S(...), w związku z błędnym przyjęciem, że jest ona objęta zwolnieniem podatkowym w ramach pomocy *de minimis* było zaniżenie o 186.221 zł dochodów z tytułu podatku od nieruchomości Miasta.

2. Miasto przez ponad rok (od 1 czerwca 2016 r. do 23 czerwca 2017 r.) nie podjęło działań zmierzających do odzyskania 181.589 zł, tj. kwoty pomocy udzielonej w latach 2012 – 2017⁵⁴, mimo niezłożenia mu przez przedsiębiorcę M(...) niezbędnych dokumentów potwierdzających dokonanie inwestycji na gruncie położonym w Zambrowie przy ul. S(...), objętym pomocą *de minimis* w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości, w terminie określonym w § 9 ust. 1 uchwały nr 31/VII/07 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 kwietnia 2007 r. („sześć miesięcy po upływie trzech lat od daty rozpoczęcia zwolnienia od podatku od nieruchomości”), co stanowiło przesłankę do ubiegania się o zwrot udzielonej pomocy. (dowód: akta kontroli str. 290-297, 304)

Zgodnie z § 9 ust. 1 uchwały, przedsiębiorca ten uzyskujący przedmiotową pomoc od 1 grudnia 2012 r. winien przedłożyć Miastu do 1 czerwca 2016 r. zestawienie

⁵³ Dz. U. z 2012 r., poz. 749.

⁵⁴ W tym w 2012 roku – 1,8 tys. zł, w 2013 roku – 22,5 tys. zł, w 2014 roku – 22,5 tys. zł, w 2015 roku 46,2 tys. zł, w 2016 roku – 46,2 tys. zł i w 2017 roku – 42,3 tys. zł.

poniesionych nakładów na inwestycję w aktywa materialne oraz niematerialne i prawne, związane z inwestycją na nieruchomości, której dotyczy zwolnienie oraz dokumenty potwierdzające, że działalność gospodarcza prowadzona będzie przez niego kontynuowana na nieruchomości objętej zwolnieniem przez okres co najmniej pięciu lat od momentu zakończenia inwestycji i że jego wkład własny w finansowanie inwestycji wyniesie co najmniej 25%. W przypadku niezłożenia natomiast takich dokumentów (lub złożenie ich po terminie) – zgodnie z § 9 ust. 2 uchwały – „uznaje się, że udzielona pomoc została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem” i w konsekwencji zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały „podmiot gospodarczy, który skorzystał ze zwolnienia z naruszeniem przepisów, w szczególności niniejszej uchwały jest zobowiązany do zwrotu uzyskanej pomocy wraz z odsetkami jak od zobowiązań podatkowych”.

(dowód: akta kontroli str. 290-297)

Burmistrz Zambrowa wyjaśnił, że niepodjęcie dotychczas działań związanych z odzyskaniem przez Urząd pomocy *de minimis* uznanej jako wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem nastąpiło przez niedopatrzenie ze strony pracownika Urzędu, który z kolei wyjaśnił, że nieświadomie przeoczył termin złożenia oświadczenia przez przedsiębiorcę.

(dowód: akta kontroli str. 181-183)

W trakcie kontroli NIK, 13 czerwca 2017 r., tj. 377 dni po terminie określonym w uchwale Rady, przedsiębiorca złożył w Urzędzie wszystkie wymagane dokumenty. Ponadto w dołączonym oświadczeniu, wyjaśnił, że był przekonany, że dokumenty te „powinien przedłożyć w Urzędzie Miasta po zakończeniu okresu pomocy, tj. w grudniu 2017 r.”, jednocześnie prosząc o przywrócenie terminu złożenia dokumentów. Burmistrz Zambrowa dodał, że kwestia ta będzie przedmiotem rozważań Urzędu i nie potrafił odpowiedzieć jak zostanie rozwiązana.

(dowód: akta kontroli str. 323-337)

Ocena częściowa

Podejmowane przez Miasto działania na rzecz wspierania przedsiębiorczości przynoszą efekty rzeczowe m.in. w postaci powiększania terenów inwestycyjnych, wzrostu zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, wzrostu miejsc pracy i zmniejszania się wskaźnika ujemnego salda migracji. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wskaźniki te, mimo niezakończenia zadań związanych z tworzeniem warunków do inwestowania, mogą świadczyć o skutecznym wspieraniu przedsiębiorczości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, wnosi o:

1. Monitorowanie realizacji zadań wynikających ze Strategii Miasta i innych działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości oraz sporządzanie odpowiednich raportów z wyników tego monitorowania.
2. Prawidłowe ustalenie podatku od nieruchomości od dwóch nieruchomości zabudowanych objętych zwolnieniem podatkowym w ramach pomocy *de minimis*: w części dotyczącej budynku oraz w związku z poniesionymi nakładami inwestycyjnymi, na podstawie §§ 5 i 8 oraz § 9 ust. 1 uchwały nr 31/VII/07 Rady Miasta Zambrów z dnia 24 kwietnia 2007 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 w Białymstoku.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

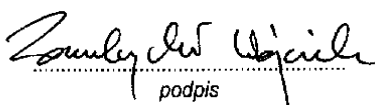
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

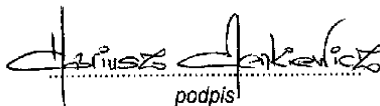
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 10 lipca 2017 r.

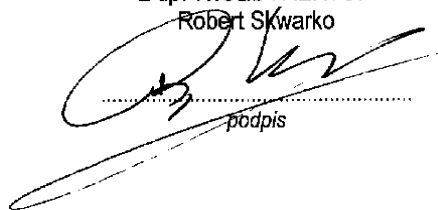
Kontrolerzy
Wojciech Zambrzycki
starszy inspektor kontroli państwowej


podpis

Mariusz Lenkiewicz
starszy inspektor kontroli państwowej


podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


podpis