

**Zarząd
Katowickiej Specjalnej
Strefy Ekonomicznej S.A.
w Katowicach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. w Katowicach, zwanej dalej „Spółką”, w zakresie funkcjonowania i rozszerzania obszaru działania specjalnych stref ekonomicznych w latach 2006-2008.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 6 maja 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Zarządowi Spółki niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Spółki w zakresie wykonywania obowiązków zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701ze zm.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli:

1. NIK pozytywnie ocenia:

- Uzyskane efekty działań na rzecz realizacji głównych celów funkcjonowania specjalnej strefy ekonomicznej, a w szczególności rozwoju działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy, gdyż w okresie objętym kontrolą wartość zrealizowanych przez inwestorów nakładów inwestycyjnych w strefie wyniosła 6 447,3 mln zł, a przyrost nowych miejsc pracy wyniósł 13 700.
- Przeznaczanie przez Spółkę znaczących środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych, w tym związanych z rozbudową infrastruktury strefy. Nakłady inwestycyjne w okresie objętym kontrolą wzrastały z 2 794,8 tys. zł w 2006 r. do 6 912,7 tys. zł w 2007 r. i 8 277,0 tys. zł w 2008 r.
- Korzystną sytuację ekonomiczno-finansową Spółki, w tym osiąganą przez nią dodatnie wyniki finansowe netto, kształtujące się w przedziale od 2 220,4 tys. zł (w 2006 r.) do 8 830,7 tys. zł (w 2008 r.) oraz stałą tendencję wzrostu przychodów ze sprzedaży, które wynosiły od 12 655,2 tys. zł (w 2006 r.) do 14 464,6 tys. zł (w 2008 r.).
- Pozytywne skutki aktywizacji gospodarczej gmin objętych działalnością strefy, takie jak rozwój inwestycji infrastrukturalnych, wyższe wpływy z podatków lokalnych, niższe wydatki na pomoc społeczną, co stwierdzono w oparciu o informacje uzyskane od organów wykonawczych czterech gmin, na obszarze których funkcjonuje strefa.

2. W okresie objętym kontrolą, w wyniku przeprowadzonych przetargów i rokowań, udzielono 93 zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie, w tym 39 zezwoleń wydano w wyniku postępowań (przetargów łącznych) obejmujących jednocześnie nabycie nieruchomości na działalność objętą zezwoleniami.

Na 30 wybranych losowo do kontroli postępowań zakończonych wydaniem zezwoleń (w tym 11 przetargów), w 15 wystąpiły nieprawidłowości. I tak:

- (a) W jednym przypadku od podmiotu ubiegającego się o zezwolenie wymagano wpłaty kaucji w wysokości 50 tys. zł, a wymóg ten zawarto w zatwierdzonej przez Zarząd specyfikacji. Zdaniem NIK, powyższe działanie nie wynikało z dyspozycji przepisów regulujących proces wydawania zezwoleń, a złożone przez Zarząd wyjaśnienia, jakoby Spółce przysługiwało prawo kształtowania treści specyfikacji w tym zakresie, w związku z wcześniejszym niewywiązaniem się z deklaracji inwestycyjnych tego podmiotu, nie zasługują na uwzględnienie, tym bardziej że publiczne zaproszenie do

rokowań miało charakter nieograniczony, a warunki podane w specyfikacji dotyczyły wszystkich potencjalnych inwestorów.

- (b) W 9 przypadkach podane w ogłoszeniach terminy złożenia ofert, a w 4 przypadkach terminy wpłacenia wadium były krótsze niż 21 dni, co było niezgodne z § 7 *rozporządzenia z 15 listopada 2004 r.* NIK zwraca uwagę na wadliwość sposobu liczenia przez Spółkę terminów, polegającą na uwzględnianiu dnia opublikowania ogłoszenia jako jednego z 21 dni, jak również uwzględnianiu w tej liczbie dnia, w którym oferty zwyczajowo przyjmowano w siedzibie Spółki tylko do godz. 9.30. NIK nie podziela stanowiska Zarządu pozbawiającego przedsiębiorcę prawa do złożenia w 21-ym dniu kompletnej oferty wraz w wszystkimi jej załącznikami, w tym dowodem wpłaty wadium. Zdaniem NIK, jeżeli dla Spółki, jako organizatora przetargu, istotne znaczenie ma informacja o wpływie wadium na konto bankowe, a nie załączony przez oferenta dowód wpłaty wadium, winno to zostać uwzględnione przy wyznaczaniu terminów posiedzeń komisji przetargowych.
- (c) W dwu spośród pięciu przypadków oferowania przez Spółkę do sprzedaży nieruchomości należących do gmin lub Skarbu Państwa rozliczono wpłacone na konto Spółki wadia na łączną kwotę 146 tys. zł przez ich zaliczenie na poczet prowizji Spółki lub zwrócono oferentowi, podczas gdy przepisy § 4 ust. 8 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości*² oraz zapisy specyfikacji istotnych warunków przetargu stanowiły, że wadia powinny zostać zaliczone na poczet ceny.
- (d) W dwu z pięciu przypadków oferowania w przetargu nieruchomości należących do jednostek samorządu terytorialnego Spółka pobrała od nabywców nieruchomości prowizje na łączną kwotę 457,7 tys. zł brutto, podczas gdy obowiązki organizowania przetargów wykonywała w imieniu i na rzecz właścicieli działek (gmin Gliwice i Żory), a przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*³ oraz ww. *rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r.* nie dawały podstawy do żądania od nabywców zapłaty innych świadczeń niż cena zakupu nieruchomości.
- (e) W 5 spośród 11 postępowań przetargowych wystąpiły odstępstwa pomiędzy określonymi w specyfikacjach przetargów oczekiwanymi terminami zawarcia umów kupna-sprzedaży, a postanowieniami w tym zakresie umów zleceń zawartych

² Dz.U. Nr 207, poz. 2108.

³ Dz.U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.

z właścicielami nieruchomości lub przypadki niedotrzymania terminów zawarcia umów kupna-sprzedaży.

W okresie objętym kontrolą wystąpił również jeden przypadek niewydania zezwolenia, przy czym odmownego rozstrzygnięcia nie wydano w formie decyzji administracyjnej, co naruszało przepis art. 104 kpa.

Ponadto, w skontrolowanej próbie 30 wydanych zezwoleń stwierdzono występowanie takich uchybień jak:

- We wszystkich skontrolowanych zezwoleniach nie oznaczono organu, w imieniu którego decyzje były wydawane, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 107 § 1 kpa, natomiast użyto w nich bezosobowego sformułowania „udziela się zezwolenia”. Zdaniem NIK, naniesienie pieczęci Spółki, co miało miejsce w 16 przypadkach, nie czyniło zadość wymogom właściwego oznaczenia organu, gdyż w świetle art. 20 *ustawy o sse* Spółka wydawała decyzje w imieniu Ministra Gospodarki, a nie swoim własnym.
- Zawarcie we wszystkich zezwoleniach klauzul w brzmieniu „zapoznaję się z treścią i nie wnoszę zastrzeżeń”, które mogły, zdaniem NIK, sugerować ograniczenie prawa stron do wnoszenia odwołań. W czasie prowadzenia kontroli zaprzestano powyższej praktyki.
- Wymaganie od oferentów podawania szeregu szczegółowych danych o ich głównych udziałowcach lub akcjonariuszach, w sytuacji gdy, zdaniem NIK, oferenci nie mieli środków prawnych by niektóre z tych danych uzyskać⁴. Ponadto dane te nie były niezbędne, gdyż 10 ofert zaakceptowano, pomimo że ww. danych w ofertach nie podano, a inwestorzy będący osobami fizycznymi nie musieli podawać tego rodzaju danych.
- Wskazanie w ogłoszeniach o przetargach i rokowaniach tylko i wyłącznie danych osób udzielających ofertom (w imieniu Spółki) szczegółowych informacji na temat tych postępowań, co, zdaniem NIK, nie czyniło zadość wymogowi opisu sposobu udzielania przez zarządzającego wyjaśnień dotyczących specyfikacji, który to wymóg wynikał z § 5 ust. 1 pkt. 5 *rozporządzenia z dnia 15 listopada 2004 r.* W ocenie NIK, opis sposobu udzielania informacji powinien także dotyczyć formy i terminów realizacji tego obowiązku.
- Wyznaczenie przez komisję dwu oferentom terminów uzupełnienia dokumentacji krótszych niż 7 dni, co naruszało postanowienia § 7 *Regulaminu prac komisji*.

Jak ustalono, w okresie objętym kontrolą w trzech przypadkach Spółka wymagała od inwestorów partycypacji w kosztach budowy drogi dojazdowej do nabywanych przez nich

⁴ Np. o pozycji na rynku, dostawcach, odbiorcach itp.

nieruchomości, a zapisy dotyczące zobowiązań finansowych z tego tytułu zawarto w specyfikacjach istotnych warunków przetargów oraz w aktach notarialnych dotyczących sprzedawanych działek. Łączna wartość uzyskanych od inwestorów kwot na ten cel wyniosła 1 839,3 tys. zł brutto.

NIK zwraca uwagę, że prowadzone przez Spółkę ww. postępowania były przetargami łącznymi⁵, które obejmowały zarówno udzielenie inwestorom zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie, jak i nabycie przez nich nieruchomości, na których działalność ta miała być prowadzona, a zatem postępowania te podlegały wzajemnie przenikającym się regulacjom prawa administracyjnego i cywilnego. W przedmiotowych przypadkach w praktyce prowadziło to do sytuacji, w której wydanie, w trybie postępowania administracyjnego⁶, zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie, uzależnione było od zaakceptowania warunków specyfikacji, która stawiała wymóg sfinansowania kosztów budowy drogi dojazdowej do nabywanej nieruchomości. NIK zwraca także uwagę, że powyższy wymóg dotyczył wszystkich potencjalnych inwestorów, przystępujących do publicznego przetargu łącznego, a nie tylko tych którzy zaakceptowali taki warunek jeszcze w okresie poprzedzającym przetarg.

3. Realizując powierzone przez Ministra Gospodarki obowiązki wykonywania bieżącej kontroli przedsiębiorców działających na terenie strefy, w zakresie spełnienia warunków określonych w wydanych im zezwoleniach, Spółka w okresie objętym kontrolą przeprowadziła ogółem 179 kontroli, w tym 86 kontroli w 2008 r. Na podstawie próby 25 kontroli ustalono, że 14 kontroli przeprowadziła jedna osoba, podczas gdy przyjęte uchwałą Zarządu Spółki *Procedury wykonywania kontroli bieżącej działalności podmiotów gospodarczych na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* przewidywały udział w kontrolach co najmniej dwu osób.

W 6 protokołach kontrolujący rozliczali przedsiębiorców z zadeklarowanych do poniesienia nakładów inwestycyjnych w ujęciu kasowym, tj. ustalali wartość nabytych składników majątkowych w oparciu o zapłacone faktury. Nie kwestionując przyjętej metody rozliczania poniesionych nakładów, NIK zwraca uwagę, że przepisy *ustawy o sse*

⁵ O których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. Nr 254 poz. 2540) - zwanego dalej rozporządzeniem z 15 listopada 2004 r.

⁶ Wykonując na podstawie art. 20 ustawy o sse obowiązki wydawania zezwoleń w formie decyzji administracyjnych, Spółka zobowiązana była w myśl art. 16 ust. 6 tej ustawy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

oraz wydane zezwolenia nie regulowały metody rozliczania zadeklarowanych do poniesienia nakładów, a Spółka nie dysponowała stanowiskiem Ministra Gospodarki w tej sprawie.

4. W toku kontroli trzech największych zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury strefy o łącznej wartości netto 10 202,2 tys. zł (co stanowiło 57 % łącznej kwoty nakładów w okresie objętym kontrolą) stwierdzono następujące nieprawidłowości i uchybienia:
 - (a) Pomimo że prace związane z budową drogi dojazdowej Gaudiego – Kozielska w Gliwicach wraz z infrastrukturą odebrano protokołem odbioru końcowego w dniu 12.06.2008 r.⁷, to przyjęcie jej na stan środków trwałych nastąpiło dopiero w lutym 2009 r. Główny Księgowy Spółki, jako przyczynę powyższej zwłoki, wskazał brak zasilania oświetlenia, co zdaniem NIK, nie mogło stanowić przesłanki do uznania ww. środka trwałego, jako niekompletnego, bądź niezdatnego do użytku. Ponadto nie dopełniono postanowień § 14 umowy z wykonawcą drogi w zakresie formy pisemnej dla wszelkich zmian jej treści, bowiem jak ustalono w trakcie realizacji inwestycji zmienił się jej zakres rzeczowy w wyniku czego, m.in. zmniejszyła się o ok. 30 tys. zł kwota wynagrodzenia wykonawcy⁸.
 - (b) Nakłady inwestycyjne na budynek, teren i obiekty towarzyszące przy ul. Fabrycznej w Tychach odnosiły się do pięciu zadań cząstkowych na kwotę 2 366,2 tys. zł, z których trzy realizowane były przez podmioty, które odpłatnie użytkowały nieruchomości i obiekty należące do Spółki. NIK krytycznie ocenia przyjęty w praktyce sposób fakturowania niektórych z tych zadań oraz wprowadzania na stan środków trwałych Spółki ulepszeń środków trwałych wykonanych przez najemców lub dzierżawców. I tak:
 - Refundowanie nakładów poniesionych przez Ultra Med Strefa Sp. z o.o. na adaptację i remont wynajmowanego lokalu do kwoty 173 tys. zł odbywało się w formie fakturowania przez tę firmę co miesiąc kwoty 8 800 zł netto i jej zapłaty przez kompensatę z czynszem. NIK zwraca uwagę, że choć umowa zawarta z Ultra Med Strefa z dnia 20.08.2007 r. przewidywała odliczanie poniesionych nakładów inwestycyjnych z czynszu w miesięcznych ratach, począwszy od stycznia 2008 r., to równocześnie zakładała, że nakłady te miały przejść na własność Spółki „*po wystawieniu faktury przez Najemcę*” i nie przewidywała wystawiania faktur częściowych (§ 11 umowy). Należy przy tym zauważyć, że pomimo otrzymywania co miesiąc faktur, Spółka nie podnosiła

⁷ Stwierdzono w nim m.in. terminowość wykonania prac i dobrą jakość robót. Za początek okresu gwarancyjnego przyjęto dzień 12.06.2008 r. Dnia 2.09.2008 r. powiadomiono organ nadzoru o zakończeniu budowy.

⁸ W związku z czym suma przedstawionych do zapłaty faktur odbiegała od kwoty zobowiązań umownych.

sukcesywnie wartości swojego składnika majątkowego. NIK nie podziela stanowiska Głównego Księgowego, że przyczyną tego był brak kompletności środka trwałego, gdyż Spółka protokolarnie w dniu 16.01.2008 r. potwierdziła fakt realizacji zadania, a zdalny do użytku obiekt od stycznia 2008 r. wynajmowany był na wykonywanie działalności statutowej najemcy i stanowił dla Spółki źródło przychodów.

- W myśl postanowień § 6 umowy zawartej z Toolmet Sp. z o.o. ulepszenia wykonane w wyniku modernizacji stacji transformatorowej, należącej do Spółki, „z *dnem podpisania protokołu technicznego odbioru i dostarczenia faktury VAT*” miały przejść na własność Spółki. Zdaniem NIK, przyjęte w praktyce fakturowanie poniesionych nakładów w ratach - raz w miesiącu począwszy od listopada 2007 r. - po zakończeniu realizacji zadania i sporządzeniu protokołu odbioru końcowego w dniu 28.11.2007 r., nie znajdowało odzwierciedlenia w zawartej umowie. Jednocześnie Spółka ujęła operację zwiększenia wartości środka trwałego o kwotę 268 tys. zł w dniu 31.10.2008 r., tj. dopiero po całkowitym zafakturowaniu zadania.

W ocenie NIK, przyjęte w praktyce przez ww. firmy oraz akceptowane przez Spółkę fakturowanie nakładów w ratach, w miejsce jednorazowego zafakturowania wykonanych i protokolarnie odebranych zadań, naruszało obowiązek wystawienia faktury w terminie 7 dni w myśl postanowień art. 19 ust. 4 i 5 ww. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*⁹. Niezależnie od powyższego obowiązku, stronom przysługiwało prawo swobodnego ustalenia sposobu i terminów rozliczenia (skompensowania) nakładów inwestycyjnych z należnościami z tytułu czynszu.

5. NIK negatywnie ocenia nieprawidłowe, w świetle ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹⁰, ujmowanie w księgach rachunkowych Spółki niektórych zdarzeń gospodarczych związanych, m.in. z realizacją ww. zadań inwestycyjnych lub obrotem nieruchomościami, a w szczególności:
 - Ujęcie w kosztach roku 2007 r. wydatków inwestycyjnych na łączną kwotę 55 980 zł, z tytułu zamówienia dokumentacji projektowej dla budowanej drogi w podstrefie gliwickiej, podczas gdy w myśl art. 31 ust. 1 ww. ustawy *o rachunkowości* nakłady te winny zwiększać wartość początkową środka trwałego i podlegać zaliczeniom w koszty w formie odpisów amortyzacyjnych. Dokonane zaliczenia ww. nakładów w koszty

⁹ Dz.U. Nr 54, poz. 535 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

naruszało także postanowienia art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*¹¹.

- Ewidencjonowanie na koncie „081 zaliczki na środki trwałe w budowie” oraz wykazywanie w sprawozdaniach finansowych również w pozycji „zaliczki na środki trwałe w budowie” nakładów w wysokości 5 585,3 tys. zł z tytułu dofinansowania w latach 2006-2008 drogi budowanej przez Miasto Gliwice, w sytuacji gdy z ponoszonymi nakładami nie wiązało się nabycie przez Spółkę składników majątkowych, o czym przesądzała treść umowy zawartej z Miastem Gliwice, a tym samym przekazane dofinansowanie nie spełniało definicji środków trwałych w budowie, wynikającej z art. 3 ust.1 pkt 16 ww. ustawy.
- Brak możliwości, w stosowanym przez Spółkę systemie komputerowym wykorzystywanym do prowadzenia ksiąg rachunkowych, wprowadzania daty operacji gospodarczej i równocześnie daty dowodu - jeżeli była różna od daty operacji, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 23 ustawy *o rachunkowości*.
- Stawki amortyzacyjne środków trwałych nie były ustalane z uwzględnieniem warunków wskazanych w art. 32 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*, a poprawność stosowanych okresów i stawek amortyzacji środków trwałych nie była okresowo weryfikowana, gdyż z ustaleń kontroli wynikało, że Spółka stosowała stawki wynikające z przepisów podatkowych oraz kontynuowała sposób amortyzacji ustalony w okresach wcześniejszych (dla majątku byłego przedsiębiorstwa państwowego prowadzącego działalność transportową, którego majątek przejęła), a więc uwzględniający odmienne warunki ekonomiczne.

NIK krytycznie ocenia przypadek wykazania w księgach rachunkowych należności na kwotę 97 173 zł z tytułu faktury nr 409/2007/K, w sytuacji uznania jej przez Spółkę jako niezasadnej (usługa objęta pierwotną fakturą nie została wykonana) oraz wystawienia kontrahentowi w dniu 15.10.2008 r. faktury korygującej.

6. W zakresie wydatków na promocję Spółki skontrolowano trzy przedsięwzięcia na łączną kwotę 465,1 tys. zł (ok. 22 % ogółu wydatków na promocję). Nie wnosząc zastrzeżeń do realizacji zleconych przez Spółkę zadań, NIK krytycznie ocenia brak pisemnej umowy z podmiotem, który zrealizował zlecenie wydania czasopisma specjalistycznego i wystawił faktury na łączną kwotę brutto 174,7 tys. zł, jak również niezachowanie wymaganej formy pisemnej zmian warunków umowy z dnia 6.06.2006 r., obejmującej zainstalowanie banerów reklamowych na budynkach.

¹¹ Dz.U z 2000 r. Nr 54 poz. 654 ze zm.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1. Zapewnienie oferentom, określonego rozporządzeniem z dnia 15 listopada 2004 r., terminu 21 dni na sporządzenie oferty ze wszystkimi jej obligatoryjnymi elementami.**
- 2. Ujmowanie w księgach rachunkowych Spółki operacji zwiększających wartość majątku trwałego na bieżąco, tj. zgodnie z protokołami ich odbioru i datą nabycia.**
- 3. Każdorazowe zachowywanie pisemnej formy ewentualnych zmian umów zawieranych z wykonawcami zleconych zadań.**
- 4. Prowadzenie ksiąg rachunkowych Spółki z uwzględnieniem niezbędnych elementów zapisów księgowych.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Zarząd, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, Zarządowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.