



KGP.430.013.2018
Nr ewid. 195/2018/P/18/016/KGP

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁALNOŚĆ SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Działalność Specjalnych Stref Ekonomicznych

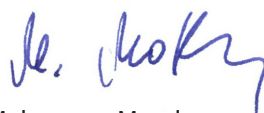
Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Lech Oniszczenko

Akceptuję:

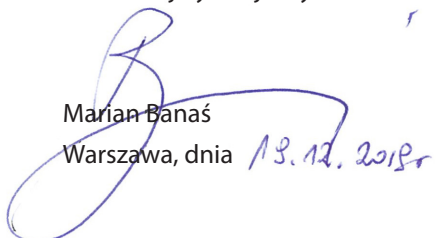
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 13.12.2018r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	6
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Zgodność kierunków rozwoju SSE i form wsparcia dla przedsiębiorców z celami działalności SEE oraz celami strategii rządowych	15
5.1.1. Wykonywanie zadań przypisanych w strategiach rządowych oraz <i>Koncepcji rozwoju SSE</i>	15
5.1.2. Realizacja zadań w zakresie zmiany granic SSE oraz zatwierdzania <i>Planów rozwoju SSE</i>	17
5.1.3. Realizacja celów określonych w <i>Planach rozwoju SSE</i>	21
5.2. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych.....	27
5.3. Skuteczność i efektywność gospodarowania posiadanym majątkiem dla realizacji celów swej działalności przez Spółki Zarządzające Strefami.....	29
5.3.1. Zagospodarowanie terenów SSE	30
5.3.2. Wydatkowanie środków Przez Spółki Zarządzające SSE	31
5.3.3. Realizacja przez PSSE sp. z o.o. projektu „Komercjalizacja Wyspy Ostrów”	37
5.3.4. Korzystanie przez Spółki Zarządzające SSE ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych	39
5.4. Nadzór nad wypełnianiem zobowiązań przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie Strefy	40
5.5. Nadzór właścicielski Ministra Przedsiębiorczości i Technologii nad Spółkami Zarządzającymi	41
6. ZAŁĄCZNIKI	47
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	47
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	62
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	84
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	90
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	91
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	95

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

B+R	badania i rozwój;
Fundusz Strefowy	Instrument wsparcia nowej inwestycji ustanowiony na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 października 2003 r. <i>o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw</i> (Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.) w celu częściowego zrekompensowania przedsiębiorcom, którzy weszli do Stref do końca 2000 r., korzyści utraconych w związku z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego;
JST	jednostka samorządu terytorialnego;
klaster	geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (uniwersytetów, jednostek normalizujących stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących i współpracujących ze sobą (Michael Porter, <i>The Competitive Advantage of Nations</i> , 1990);
Konceptja rozwoju SSE	Konceptja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych, przyjęta przez Radę Ministrów dnia 27 stycznia 2009 r.;
MPiT	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii;
park technologiczny	zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzony w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii pomiędzy jednostkami naukowymi a przedsiębiorcami, na którym oferowane są przedsiębiorcom, wykorzystującym nowoczesne technologie, usługi w zakresie doradztwa w tworzeniu i rozwoju przedsiębiorstw, transferu technologii oraz przekształcania wyników badań naukowych i prac rozwojowych w innowacje technologiczne, a także stwarzający tym przedsiębiorcom możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez korzystanie z nieruchomości i infrastruktury technicznej na zasadach umownych;
PKWiU	Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług;
PRP	<i>Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r.</i> – program wykonawczy do SIEG, zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r.;
SIEG	<i>Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”</i> , przyjęta uchwałą nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. (M. P. poz. 73);
SOR	<i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020</i> (z perspektywą do 2030), przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260);
SSE, Strefy/Strefa	specjalna strefa ekonomiczna – wyodrębniona zgodnie z przepisami ustawy <i>o SSE</i> , niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą <i>o SSE</i> ;
test prywatnego inwestora	Zbiór analiz mających na celu ocenę czy realizowana transakcja (dofinansowanie) podmiotu gospodarczego o środki publiczne nie nosi znamion niedozwolonej pomocy publicznej;
ustawa o SSE	ustawa z dnia 20 października 1994 r. <i>o specjalnych strefach ekonomicznych</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 482, ze zm.);
Zarządzający lub Spółka Zarządzająca	spółka zarządzająca SSE, o której mowa w rozdziale 3 ustawy <i>o SSE</i> .

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działalność specjalnych stref ekonomicznych zapewnia skuteczną i efektywną realizację celów określonych w strategiach rządowych w zakresie polityki gospodarczej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy kierunki rozwoju SSE i formy wsparcia dla przedsiębiorców są zgodne z celami ich działalności oraz celami strategii rządowych?
2. Czy spółki zarządzające strefami skutecznie i efektywnie gospodarują posiadanym majątkiem dla realizacji celów swej działalności?
3. Czy nadzór spółek zarządzających strefami nad wypełnianiem zobowiązań przez beneficjentów zapewnia osiągnięcie zakładanego celu?
4. Czy nadzór właściwcy Ministra Przedsiębiorczości i Technologii nad spółkami zarządzającymi jest prawidłowy i skuteczny?

Jednostki kontrolowane

MPiT, 13 spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi

Okres objęty kontrolą

2015–2017

z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie

Celem funkcjonowania SSE jest przyspieszenie rozwoju regionów słabo rozwiniętych poprzez przyciąganie nowych inwestycji i promocję tworzenia miejsc pracy. Są one również istotnym instrumentem wsparcia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorców ze względu na formę wsparcia oraz skalę udzielanej im pomocy publicznej (rocznie ponad 2,5 mld zł). Przedsiębiorcy, prowadzący działalność gospodarczą na podstawie zezwoleń, ponieśli od początku istnienia stref do końca 2018 r. nakłady inwestycyjne w wysokości prawie 119,2 mld zł. Na koniec 2018 r., przedsiębiorcy działający na terenie stref zatrudniali ponad 379 tys. osób, z których większość (ponad 62%) pracowała na nowych miejscach pracy, utworzonych w wyniku inwestycji zrealizowanych po dniu uzyskania zezwolenia. Na koniec 2018 r. przedsiębiorcy posiadali 2535 ważnych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE.

Eksperti, dostrzegając korzyści wynikające z funkcjonowania SSE, wskazują jednak na ograniczone efekty w stosunku do zakładanych celów. Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce nie są, według ekspertów, skutecznym instrumentem przyciągania inwestorów zagranicznych do wybranych regionów kraju. Można zaobserwować proces powstawania stref nie w miejscach najbardziej pożądanym, lecz w lokalizacjach wskazanych przez inwestorów. Przejawem tego procesu jest obserwowana od kilku lat tendencja do powstawania podstref na obszarach o najniższej maksymalnej intensywności pomocy publicznej w Polsce. W konsekwencji pierwotna funkcja stref, związana ze wspieraniem regionów najsłabszych lub przeżywających największe problemy społeczno-gospodarcze, została znacznie osłabiona. Niekiedy ten aspekt funkcjonowania stref jest nawet pomijany w trakcie negocjacji spółek zarządzających strefami – z przedsiębiorcami planującymi w nich inwestycje¹. Z makroekonomicznego punktu widzenia działalność stref nie zmniejszyła dysproporcji w rozwoju regionalnym kraju. Najwięcej inwestycji zagranicznych przyciągają regiony o silnej pozycji. Nowe inwestycje chętnie lokowane są w działających tam specjalnych strefach ekonomicznych².

Istotnymi czynnikami determinującymi zasadność skontrolowania dotychczasowych efektów funkcjonowania SSE były wprowadzone od lipca 2014 r. nowe zasady udzielania pomocy publicznej w SSE; zwiększenie przez Radę Ministrów w 2015 r. łącznego obszaru stref do 25 tys. ha oraz przedłużenie terminu działalności SSE do 31 grudnia 2026 r. Ważną okolicznością było także przypisanie specjalnym strefom ekonomicznym w dokumentach strategicznych rządu istotnej roli instrumentu obsługi inwestorów i procesów inwestycyjnych.

W kontroli założono, że zostanie dokonana ocena wykorzystania zasobów finansowych i majątku Skarbu Państwa oraz JST do realizacji polityki wsparcia przedsiębiorców oraz inwestycji, a także skuteczności działań Spółek Zarządzających SSE w odniesieniu do realizacji celów określonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

¹ *Efektywność finansowa specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, W. Lichota, w: *Gospodarka Narodowa*, nr 1 (281) Rok LXXXVI/XXVII, styczeń–luty 2016 r.

² R. Warżała, *Raport na temat kondycji przedsiębiorstw działających w ramach Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Podstref: Ełk i Gołdap*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, www.olsztyn.uw.gov.pl (30.12.2013).

2. OCENA OGÓLNA

Działalność specjalnych stref ekonomicznych nie zapewniła skutecznej i efektywnej realizacji celów określonych w strategiach rządowych w zakresie polityki gospodarczej

Specjalne strefy ekonomiczne w latach 2015–2017 nie były skutecznym instrumentem realizacji prorozwojowych celów polityki gospodarczej, określonych w strategiach rządowych. Przyczyną zasadniczych nieprawidłowości o charakterze finansowym, stwierdzonych w funkcjonowaniu Stref, były w istotnym stopniu niewłaściwe interpretacje prawne wydawane w latach 2009–2014 przez ministrów: właściwego do spraw finansów publicznych oraz właściwego do spraw gospodarki. Interpretacje te w kolejnych latach były kwestionowane przez sądy lub inne instytucje, wywołując skutek w postaci konieczności zwrotu przez niektóre Spółki Zarządzające Strefami wielomilionowych niekiedy kwot.

Spółki Zarządzające Strefami w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia służące osiągnięciu celów dla których zostały ustanowione, wskazanych m.in. w *Koncepcji rozwoju SSE* oraz w *Planach rozwoju*³ poszczególnych Stref. Przede wszystkim strumienie pomocy publicznej nie zostały skierowane do przedsiębiorców działających w preferowanych dla danego regionu gałęziach gospodarki oraz przyczyniających się do rozwoju innowacyjności i zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług czy też rozwoju eksportu.

Gospodarowanie posiadanym majątkiem przez Spółki Zarządzające Strefami – z punktu widzenia realizacji celów – wskutek błędów i zaniechań nie było skuteczne i efektywne w stopniu możliwym do osiągnięcia. Spółki w ograniczonym zakresie podejmowały działania zmierzające do wyposażenia terenów Stref w niezbędną infrastrukturę techniczną i logistyczną. Powodowało to redukcję zainteresowania ze strony przedsiębiorców, a w konsekwencji niewykorzystywanie tych terenów do działalności gospodarczej. Zarządzający ustalając podstawę obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), nieprawidłowo ujmowali w kosztach uzyskania przychodów za lata 2015–2017 wartość amortyzacji oraz wartość sprzedaży gruntów.

Nadzór sprawowany przez Spółki Zarządzające Strefami w imieniu Ministra nad wypełnianiem zobowiązań przez beneficjentów nie był skuteczny. Nie zapewniał rzetelnej weryfikacji wykonania przez przedsiębiorców warunków wynikających z uzyskanego zezwolenia na prowadzenie działalności w SSE. Minister właściwy do spraw gospodarki⁴ nie ustalił w tym zakresie dla Zarządzających stosownych wytycznych. Skutkowało to niejednolitym podejściem Spółek Zarządzających do kontroli przestrzegania warunków zezwoleń, a także nieefektywnym sposobem weryfikacji zasadności udzielenia pomocy publicznej przedsiębiorcom działającym w SSE.

Minister nie sprawował skutecznego nadzoru właścicielskiego i merytorycznego nad działalnością SSE. W szczególności nie egzekwował realizacji wyznaczonych celów, jak również nie ustalił mierników ich realizacji.

Przy corocznej ocenie organów Spółek Zarządzających Minister nie brał pod uwagę najważniejszego, w ocenie NIK, aspektu działania tych Spółek, tj. czy ich działalność przyczynia się do rozwoju określonych dziedzin działalności gospodarczej specyficznych dla danego regionu, nowych innowacyjnych rozwiązań czy też zagospodarowania terenów SSE.

³ *Plan rozwoju* każdej Strefy stanowi załącznik do rozporządzeń Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju. Pełny wykaz rozporządzeń wraz z danymi promulgacyjnymi znajduje się w załączniku nr 6.2. Analiza stanu prawnego.

⁴ Do 15 listopada 2015 r. Minister Gospodarki, od 16 listopada 2015 r. do 27 września 2016 r. Minister Rozwoju, od 28 września 2016 r. do 8 stycznia 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów, a od 9 stycznia 2017 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii. Dalej: Minister lub minister właściwy do spraw gospodarki.

Minister właściwy do spraw gospodarki prawidłowo wykonywał formalne obowiązki związane z przebiegiem procedury zmiany granic SSE oraz udzielania przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na ich terenie. Niekiedy jednak nadmiernie wydłużony był czas od wpływu do ministerstwa wniosku do wydania stosownego rozporządzenia Rady Ministrów (nawet 18 miesięcy). Przyczyną było niewydanie do 2016 r. wytycznych określających wymagania wobec wniosków Zarządzających SSE o zmianę granic Stref. Konsekwencją takich sytuacji było np. odstąpienie przez niektórych przedsiębiorców od ubiegania się o objęcie gruntów prywatnych obszarem Stref bądź zmiana zakresu rzeczowego realizowanej inwestycji. Minister nie rozliczył również w terminie wynikającym z umów trzech projektów inwestycyjnych, realizowanych ze środków Funduszu Strefowego. Opóźnienia wyniosły od siedmiu miesięcy do jednego roku i pięciu miesięcy.

W 2018 r. nastąpiła istotna zmiana zasad wspierania inwestycji przez specjalne strefy ekonomiczne, która wprowadziła możliwość inwestowania na preferencyjnych warunkach na obszarze całego kraju, stosownie do przepisów ustawy z dnia 10 maja 2018 r. *o wspieraniu nowych inwestycji*⁵. Wejście w życie powyższej ustawy zlikwidowało nieprawidłowości stwierdzone w niniejszej kontroli w zakresie rozszerzania obszarów Stref. Krótki okres obowiązywania nowych przepisów nie pozwala jednak jeszcze na ocenę efektów zmiany modelu funkcjonowania SSE.

⁵ Dz. U. poz. 1162, ze zm. Dalej; ustawa *o wspieraniu nowych inwestycji*.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niepełna realizacja celów ustanowienia SSE

Spółki Zarządzające SSE tylko częściowo osiągały cele wyznaczone im w *Planach rozwoju*. Prawie żadna ze Spółek⁶ nie realizowała celu dotyczącego tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R. W ograniczonym zakresie realizowano cel związany ze zwiększeniem liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym i wspieraniem procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych. Spółki nie monitorowały także poszczególnych celów w sposób pozwalający na ocenę stopnia ich osiągnięcia. Spółki skupiały swą działalność na poszerzaniu obszarów SSE i udzielaniu zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefach. Spółki nie stworzyły mechanizmów promowania takich przedsięwzięć, które odpowiadałyby celom określonym w *Planach rozwoju* (preferowanie branż istotnych dla województwa, w którym dana Strefa działała, preferencje dla inwestycji o charakterze innowacyjnym).

Żadna ze Stref nie osiągnęła wyznaczonego w *Planach rozwoju* celu pełnego zagospodarowania obszaru SSE. Spółki Zarządzające SSE niesłusznie przyjęły, jako jedyne mierniki skuteczności swych działań – zwiększanie obszaru Strefy oraz liczbę udzielonych nowych zezwoleń na działalność w Strefie. Skutkowało to tym, że włączano do SSE obszary nieatrakcyjne dla inwestorów i niedostosowane do potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej, a przy udzielaniu zezwoleń nie wprowadzano jakichkolwiek kryteriów zapewniających podjęcie takiej działalności, która przyczyniłaby się do osiągnięcia celów określonych w *Planie rozwoju*. [str. 21–25]

Spółki współtworzyły lub wspierały klastry⁷, jednak nie realizowały na ich rzecz zadań określonych w SIEG. Nie wykorzystywały też wszystkich możliwości w zakresie wypracowania strategii ich działania w klastrach oraz oceny efektów współpracy w ramach klastrów. [str. 15–16]

Nadzór nad prawidłową realizacją celów określonych w strategiach rządowych, w *Koncepcji rozwoju SSE* oraz w *Planach rozwoju* poszczególnych Stref, nie funkcjonował prawidłowo. Minister właściwy do spraw gospodarki nie określił parametrów umożliwiających określenie stopnia realizacji poszczególnych celów. System kwartalnej sprawozdawczości nie zapewniał Ministrowi niezbędnego zakresu informacji, ponieważ nie określił on wymaganych danych co powodowało dowolność ze strony Spółek Zarządzających Strefami. Minister nie miał możliwości monitorowania takich celów jak: współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną, zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym, wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych czy też tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R. [str. 25–27]

Niespójny system nadzoru nad Spółkami Zarządzającymi SSE

Nadzór Ministra wynikający z uprawnień reprezentanta Skarbu Państwa wobec Spółek Zarządzających nie był spójny z merytorycznym nadzorem wynikającym z kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki. Minister nie zapewnił sobie dostępu do informacji, niezbędnych do oceny Spółek pod względem wykonywania przez nie *Planów rozwoju* i osiągania określonych celów oraz realizacji wyznaczonych działań służących osiągnięciu tych celów. Przy ocenie działalności organów Spółek Zarządzających SSE nie brano pod uwagę wywiązywania się ich z ustawowych obowiązków określonych w ustawie o SSE i aktach wykonawczych do tej

⁶ Przy czym nie wszystkie miały ten cel określony w swoich *Planach rozwoju*.

⁷ Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy o SSE do zadań zarządzającego należy podejmowanie działań zmierzających do powstania klastrów.

ustawy. Było to spowodowane brakiem współpracy w Ministerstwie pomiędzy departamentem sprawującym nadzór właścicielski nad Spółkami Zarządzającymi SSE, a departamentem realizującym zadania związane z instrumentem polityki gospodarczej Ministra, jakim są SSE.

Minister, do sierpnia 2018 r., nie wywiązał się z obowiązku rozliczenia trzech projektów inwestycyjnych (na realizację których udzielił wsparcia z Funduszu Strefowego) w terminach wynikających z umów zawartych z przedsiębiorcami, na łączną kwotę 8700,9 tys. zł. Opóźnienia w rozliczeniu projektów po stronie Ministra wyniosły (według stanu na sierpień 2018 r.) od siedmiu miesięcy do jednego roku i pięciu miesięcy.

W latach 2010–2014 Minister dokonywał interpretacji przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁸, wskazując na brak obowiązku stosowania *Pzp* przez Spółki Zarządzające SSE w procesie wydatkowania środków Unii Europejskiej. Swoje stanowisko Minister opierał przede wszystkim na opiniach prawnych opracowanych przez kancelarie prawne działające na zlecenie samych Spółek Zarządzających bez konsultacji oraz uzgodnień z innymi odpowiednimi organami administracji państwowej, w tym z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, do którego kompetencji, zgodnie z art. 152 ust. 1 i 154 pkt 13 *Pzp*, należało zapewnienie jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Zastosowanie przez Spółki Zarządzające mylnej wykładni prawnej, prezentowanej przez Ministra spowodowało nałożenie korekt finansowych w łącznej kwocie 54,7 mln zł. Dwie Spółki Zarządzające zwróciły już całą kwotę korekt finansowych z odsetkami z bieżących środków. Pomorska SSE sp. z o.o. obciążona korektami w kwocie 54,5 mln zł wystąpiła do Ministra Finansów o umorzenie należności.

Ponadto Minister podejmował decyzje wyrażające zgodę na nabycie lub zbycie przez PSSE sp. z o.o. majątku, bez dokładnej analizy dokumentów, stanowiących podstawę decyzji. Skutkowało to nabyciem majątku w oparciu o wycenę nie zawierającą obligatoryjnych elementów wymienionych w §56 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁹. Stwierdzono też nieprawidłowości polegające na nabyciu majątku po cenie stanowiącej górną granicę oszacowania wartości bez dokonania jej weryfikacji, a także zbyciu majątku po cenie zaproponowanej przez kupującego bez dokonania jego wyceny. [str. 42–46]

Działania właściwego Ministra i Spółek Zarządzających w zakresie rozszerzania obszarów Stref i włączania do nich gruntów były zgodne z ustawą o SSE oraz *Koncepcją rozwoju SSE*. Minister nie wydał jednak nowych przepisów wykonawczych do ustawy o SSE dotyczących możliwości obejmowania, po dniu 2 lipca 2017 r.¹⁰, granicami Strefy terenów prywatnych. Ponadto w związku z brakiem określenia do 2016 r. przez Ministra merytorycznej zawartości wniosków składanych przez Zarządzających w celu objęcia granicami Strefy

Przewlekłość procedur włączania nowych terenów do SSE

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843. Dalej: *Pzp*.

⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny.

¹⁰ Tj. po dniu uchylecia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną (Dz. U. z 2015 r. poz. 1473).

nowych obszarów, czas rozpatrywania wniosków (od momentu ich złożenia do wydania odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów) wynosił nawet ponad 18 miesięcy. [str. 17–21]

Nieuwzględnianie przy udzielaniu zezwoleń kryteriów dotyczących preferowanych inwestycji

Spółki Zarządzające przeprowadzały przetargi i rokowania w sprawie udzielenia zezwolenia na działalność w Strefach, zgodnie z procedurami określonymi w przepisach. System udzielania zezwoleń nie promował jednak przedsięwzięć gospodarczych, które w największym stopniu przyczyniłyby się do realizacji celów, na które miała być ukierunkowana pomoc publiczna związana z działalnością w SSE. W efekcie, jedynie ok. 30% inwestycji objętych zezwoleniami udzielonymi w latach 2015–2017, spełniało kryterium określone w *Koncepcji rozwoju SSE* jako kryterium sektorów priorytetowych. Również jedynie ok. 30% zezwoleń dotyczyło inwestycji w sektorach wskazanych w *Planach rozwoju* Stref jako sektory, które w najwyższym stopniu przyczynią się do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów (województw), w których działały Strefy.

W trzech zezwoleniach wydanych w dniu 17 lutego 2017 r. przez Zarządzającego Starachowicką SSE nie wskazano kryterium, jakie miały spełniać inwestycje przewidziane do realizacji przez przedsiębiorców na należących do nich gruntach prywatnych objętych SSE.

Minister w dowolny sposób traktował ustalone zasady dotyczące poziomu udzielanej pomocy publicznej. W latach 2015–2017 w czterech przypadkach nie zastosował ustalonych przez siebie zasad. W obowiązujących od 2014 r. wytycznych określono możliwość do uzyskania w zezwoleniach maksymalną wielkość kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej na poziomie 130% deklarowanych nakładów inwestycyjnych. Tymczasem Minister zaakceptował w 2017 r. wynegocjowane przez czterech przedsiębiorców warunki zezwolenia umożliwiające otrzymanie pomocy o 20 punktów procentowych wyższej od maksymalnego poziomu. [str. 27–29]

Nieskuteczne zagospodarowanie terenów SSE

Zarządzający poprawnie gospodarowali mieniem SSE, jednak sprawniejsze zagospodarowanie terenów włączanych do SSE obniżyłoby koszt ich utrzymania i zapewniłoby pełniejszą realizację celów ustanowienia Stref.

Spółki Zarządzające w niewielkim stopniu angażowały środki finansowe w inwestycje infrastrukturalne na obszarach należących do Strefy, mimo że dysponowały dużymi nadwyżkami środków finansowych. W latach 2015–2017 wskaźnik bieżącej płynności w większości Spółek Zarządzających wskazywał, że występowało zjawisko nadpłynności finansowej i kumulowania środków pieniężnych. Na koniec 2014 r. wskaźnik ten zawierał się w przedziale od 6,7 do 65,8, a na koniec 2017 r. w przedziale od 3,8 do 128,0.

Udział gruntów niezagospodarowanych w latach 2014–2017 (według stanu na koniec roku) zwiększył się z 38,2% (6933,0 ha) do 39,4% (8930,0 ha) powierzchni Stref, przy czym w poszczególnych Strefach był bardzo zróżnicowany – na koniec 2017 r. wynosił od 67,9% w Legnickiej SSE do 23,3% w Starachowickiej SSE. Powierzchnia gruntów niezagospodarowanych dłużej niż pięć lat na koniec 2017 r. wyniosła 4455,0 ha, tj. 19,7% całkowitej powierzchni Stref. Z tytułu utrzymywania gruntów niezagospodarowanych w granicach SSE Zarządzający w latach 2015–2017 ponieśli koszty w kwocie 9197,3 tys. zł. Koszty te obejmowały przede wszystkim podatek od nieruchomości, opłatę za użytkowanie wieczyste oraz podatek rolny.

W latach 2015–2017 zdecydowana większość terenów niezagospodarowanych (od 71,5% do 79,5%) nie była objęta żadnymi postępowaniami w celu udzielenia zezwolenia na prowadzenie na nich działalności gospodarczej. Wynikało to z przyjętej przez Spółki Zarządzające praktyki, że wszczęcie procedury przetargowej następowało w przypadku, gdy zgłosił się inwestor i przedstawił skonkretyzowany projekt.

Sześć Spółek Zarządzających w umowach zawieranych z przedsiębiorcami (związanych z ponoszeniem opłat za administrowanie Strefą) nielegalnie rozszerzyło zakres kosztów związanych z administrowaniem Strefą w stosunku do zakresu wynikającego z obowiązującego, zatwierdzonego przez Ministra *Regulaminu* danej Strefy. [str. 29–35]

Zarządzający Pomorską SSE nie zrealizował, zaplanowanego na lata 2015–2016, głównego celu projektu *Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów* (Projekt), jakim było pozyskanie inwestorów z branży gospodarki morskiej i zapewnienie Stoczni Gdańskiej możliwości prowadzenia działalności kooperacyjnej, a w konsekwencji umożliwienie Stoczni dalszego, niezagrażonego upadłością funkcjonowania. Realizacja Projektu oparta została na nierealnych przesłankach po stronie przychodowej – nie doszła do skutku planowana na 2015 r. sprzedaż niezmodyfikowanej nieruchomości na rzecz Stoczni Remontowej Shipbuilding SA, która miała zapewnić środki na obsługę zobowiązań finansowych Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Sp. z o.o. Zarządzający opierając Biznesplan Projektu na tej transakcji, nie zabezpieczył sobie możliwości wyegzekwowania zobowiązań inwestycyjnych nabywcy tej części Wyspy Ostrów, choćby w postaci listu intencyjnego czy umowy przedwstępnej. Nie doszły do skutku transakcje sprzedaży pozostałej, modernizowanej części Wyspy Ostrów przewidziane do przeprowadzenia w latach 2017–2019 (do połowy 2018 r. zawarto tylko dwie umowy najmu z przedsiębiorcami, którzy otrzymali zezwolenie na realizację inwestycji na Wyspie Ostrów). Spółka nie dokonała również wydatków inwestycyjnych zgodnie z umową wsparcia zawartą z Ministrem Skarbu Państwa. Na dzień 31 października 2018 r. do wykorzystania pozostała kwota 25 643,2 tys. zł, tj. 51,3% kwoty wynikającej z umowy. Nie zrealizowano zaplanowanych na lata 2015–2019 przychodów, w tym ze sprzedaży gruntów i opłat administracyjnych (dzierżawy gruntów i infrastruktury przez potencjalnych inwestorów), które miały wynieść łącznie ponad 43,3 mln zł. Na koniec 2017 r. Spółka wygenerowała na realizacji Projektu stratę netto w wysokości 1,9 mln zł (w latach 2015–2016 łączna strata netto wyniosła 3,8 mln zł) przy przychodach ze sprzedaży 2,9 mln zł. [str. 37–38]

Ustalając podstawę obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), Spółki Zarządzające niezasadnie zaliczały do kosztów uzyskania przychodów wydatki już wcześniej uwzględnione w rozliczeniach podatkowych jako wydatki na rozwój Strefy. Powyższe stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*¹¹, sprowadzającej się do tego, iż poniesiony wydatek może zostać uwzględniony w rachunku podatku dochodowego najwyżej raz – albo jako koszt uzyskania przychodu, albo jako wydatek odpowiadający wartości dochodu zwolnionego (gdy nie stanowi kosztu). Pogląd przeciwny

Nieprawidłowa realizacja projektu zagospodarowania terenów postoczniowych przez PSSE sp. z o.o.

Błędne ustalanie kwoty podatku dochodowego od osób prawnych

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 865, ze zm. Dalej również *u.p.d.o.p.*

jest sprzeczny z podstawowymi zasadami, wyrażonymi w przepisach: art. 7 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 16 i art. 17 ust. 1 pkt 34 *u.p.d.o.p.*, które nie zostały wyłączone ani ustawą *o SSE*, ani rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 15 grudnia z 2008 r.¹² Skutkiem nieprawidłowości było zaniżenie wielkości należnego podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2015–2017 o kwotę 16 585,7 tys. zł. [str. 39–40]

Monitoring realizacji warunków określonych w zezwoleniach

Spółki Zarządzające wywiązywały się z powierzonego im zadania, polegającego na kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE. W latach 2015–2017 przeprowadzono łącznie 2121 kontroli. Jednak minister właściwy do spraw gospodarki, przekazując kompetencje do przeprowadzania takich kontroli – na podstawie art. 20 ustawy *o SSE* – nie opracował wytycznych dla Zarządzających w celu zapewnienia jednolitości kontroli we wszystkich Strefach. Skutkiem ogólnikowego delegowania tej kompetencji Ministra była dowolność działań Zarządzających w zakresie przeprowadzenia kontroli. Dodatkowo, w okresie badanym przez NIK, Minister nie weryfikował wyników tych kontroli w celu uzyskania zapewnienia o prawidłowości realizacji zadania powierzonego Spółkom Zarządzającym. [str. 40–41]

Brak współpracy pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a ministrem właściwym do spraw finansów publicznych

Minister nie gromadził i nie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, danych dotyczących przedsiębiorców, którzy korzystając z pomocy publicznej, nie dotrzymywali warunków trwałości inwestycji, jak również nie przekazywał informacji dotyczących kwot wydatków zaliczonych przez przedsiębiorców do wydatków kwalifikowalnych, a niespełniających wymogów określonych w § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. *w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenach specjalnych stref ekonomicznych*¹³. Wprawdzie Zarządzający nie kontrolowali prawidłowości korzystania z pomocy publicznej, jednak posiadali wiedzę o nieprawidłowościach związanych z uznawaniem wydatków za niekwalifikowalne. Zarządzający bowiem kontrolując warunek dotyczący poniesienia na terenie Strefy określonej kwoty wydatków inwestycyjnych, musieli sprawdzić zgodności poniesionego wydatku z wydatkami kwalifikującymi się do objęcia pomocą a enumeratywnie wymienionymi § 6 ust. 1 *rozporządzenia o pomocy publicznej*. Wiedza o stanach nieprawidłowych, pomimo że nie dotyczyła zakresu kontroli, powinna być przekazywana odpowiednim organom. [str. 40–41]

Podstawowe dane charakteryzujące działalność SSE w latach 2015–2017¹⁴

Całkowity obszar SSE w latach 2015–2017 wzrósł z 18 234,0 ha¹⁵ do 22 661,1 ha, tj. o 4426,8 ha (24,3%). Powierzchnia gruntów zagospodarowanych oraz niezagospodarowanych na koniec 2014 r. wyniosła

¹² Rozporządzenie zostało wydane oddzielnie dla każdej Strefy. Pełny wykaz rozporządzeń wraz z danymi promulgacyjnymi znajduje się w załączniku nr 6.2. Analiza stanu prawnego. Dalej: *Rozporządzenie RM z 2008 r.*

¹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 121. Dalej: *rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej*.

¹⁴ Wszystkie dane liczbowe zamieszczone w informacji uzyskano w ramach kontroli przeprowadzanych u Zarządzających. Dane te mogą różnić się od danych liczbowych zamieszczanych w corocznych *Informacjach o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* przedstawianych przez Radę Ministrów na podstawie art. 26 ustawy *o SSE* Sejmowi. Różnica wynika przede wszystkim z korekt, dokonywanych przez inwestorów, już po upublicznieniu *Informacji*.

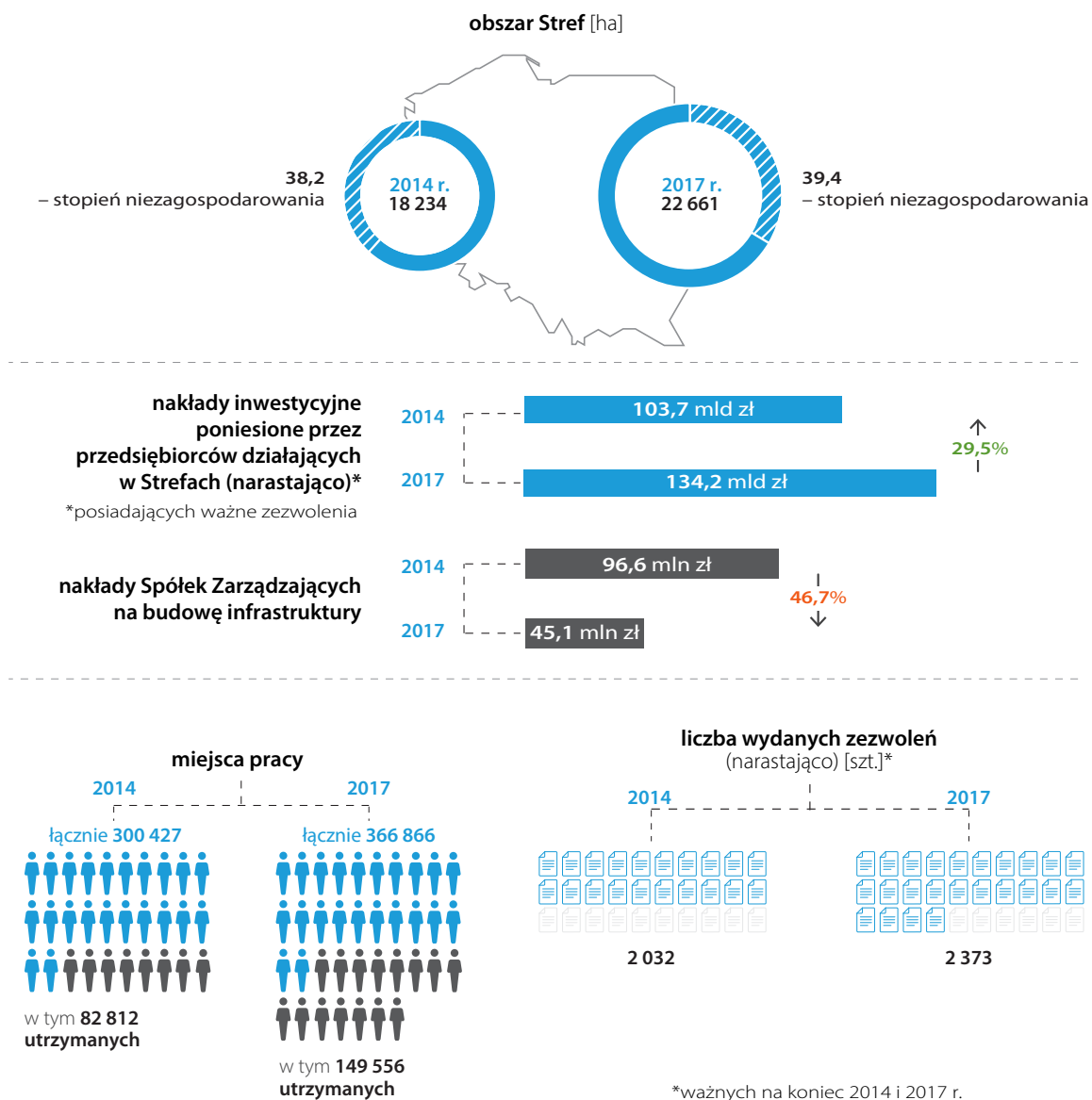
¹⁵ Na koniec 2014 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

odpowiednio: 11 201,2 ha i 6933,80 ha, a na koniec 2017 r. 13 731,0 ha i 8930,1 ha. Stopień niezagospodarowania terenu zwiększył się w latach 2015–2017 o 1,2 punktu procentowego (z 38,2% do 39,4%). Liczba wydanych zezwoleń (narastająco) na koniec 2014 r. i 2017 r. wyniosła odpowiednio 2032 i 2373. W latach 2015–2017 wydano łącznie 821 zezwoleń. Nakłady inwestycyjne (narastająco) poniesione przez przedsiębiorców działających w Strefach wyniosły na koniec 2014 r. – 103 697 928,1 tys. zł, a na koniec 2017 r. – 134 237 536,7 tys. zł (wzrost o 30 539 608,6 tys. zł, tj. o 29,5%). Liczba nowych miejsc pracy na koniec 2014 r. wyniosła 217 615 a utrzymanych 82 812, natomiast na koniec 2017 r. odpowiednio 217 31 i 149 556. Nakłady Spółek Zarządzających na budowę infrastruktury na koniec 2014 r. wyniosły 96 626,8 tys. zł a na koniec 2017 r. 45 098,3 tys. zł (46,7% nakładów poniesionych w 2014 r.).

Infografika nr 1

Kształtowanie się podstawowych danych charakteryzujących Strefy na koniec 2014 i 2017 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

4. WNIOSKI

Minister Rozwoju
Wniosek
de lege ferenda

Dodanie nowego przepisu – ust. 1a do art. 23 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. *o wspieraniu nowych inwestycji*¹⁶ w celu rozszerzenia delegacji do wydania rozporządzenia ustanawiającego dla Zarządzających zasady kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu w przypadku powierzenia im kontroli przez ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 23 ust. 1 powyższej ustawy. „1a. Minister właściwy do spraw gospodarki w drodze rozporządzenia określi dla zarządzających szczegółowe zasady kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu, w przypadku powierzenia im kontroli w rozporządzeniu wydanym na podstawie ust. 1”.

Minister Rozwoju

- 1) Zapewnienie spójnego systemu oceny efektów działalności specjalnych stref ekonomicznych na podstawie adekwatnych, mierzalnych i weryfikowalnych wskaźników realizacji celów i zadań;
- 2) zapewnienie sprawnego przeprowadzania postępowań administracyjnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w SSE, a także rozliczenia wsparcia ze środków Funduszu Strefowego;
- 3) zapewnienie standaryzacji trybu kontroli prowadzonych przez Zarządzających SSE w zakresie przestrzegania warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Minister Aktywów
Państwowych,
we współpracy
z Ministrem Rozwoju

- 1) Zapewnienie spójnego systemu nadzoru właścicielskiego nad Spółkami Zarządzającymi SSE, uwzględniającego merytoryczną ocenę jakości zarządzania;
- 2) zapewnienie rzetelnego systemu oceny wniosków Zarządów Spółek Zarządzających SSE kierowanych do walnego zgromadzenia w zakresie dysponowania majątkiem tych Spółek.

Zarządzający
specjalnymi strefami
ekonomicznymi

- 1) Uwzględnianie w planach operacyjnych działań służących pełnemu zagospodarowaniu na rzecz przedsiębiorców terenów stref, zgodnie z celami ich ustanowienia;
- 2) zweryfikowanie prawidłowości obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych w związku z korzystaniem z ulgi dotyczącej nakładów na rozwój SSE i złożenie korygującej deklaracji na podstawie art. 81 § 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹⁷;
- 3) doprowadzenie do zgodności postanowień umownych dotyczących opłat za administrowanie strefami ponoszonych przez przedsiębiorców z przepisami *Regulaminów* poszczególnych SSE;
- 4) niezwłoczne opracowanie przez Spółkę Zarządzającą Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną planu działań naprawczych w Projekcie „Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrów”, włącznie z opracowaniem zaktualizowanego Biznesplanu Projektu oraz Testu Prywatnego Inwestora, oraz przedstawienie go interesariuszom Projektu.

¹⁶ Dz. U. poz. 1162, ze zm.

¹⁷ Dz. U z 2019 r. poz. 900, ze zm.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zgodność kierunków rozwoju SSE i form wsparcia dla przedsiębiorców z celami działalności SEE oraz celami strategii rządowych

Działania podejmowane przez Spółki Zarządzające SSE nie w pełni służyły realizacji celów ustanowienia Stref, określonych w *Planach rozwoju*. Nie stworzono mechanizmów promowania takich przedsięwzięć, które odpowiadałyby celom określonym w *Planach Rozwoju*. Jednocześnie Spółki nie monitorowały realizacji poszczególnych celów, co uniemożliwiało ocenę stopnia ich osiągnięcia.

Niepełna realizacja celów ustanowienia poszczególnych SSE

Żadna ze Stref nie osiągnęła wyznaczonego w *Planach rozwoju* celu pełnego zagospodarowania obszaru SSE, czyli stanu, gdy wszystkie tereny Strefy byłyby wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Zadanie pełnego zagospodarowania na koniec 2016 r. Minister wyznaczył wszystkim Strefom, natomiast po zmianach *Planów Rozwoju* czterech Stref, termin realizacji tego celu przesunięto na koniec 2018 r.

Działania Ministra i Spółek Zarządzających w zakresie rozszerzania obszaru Stref i włączania do nich gruntów były legalne, zgodne z ustawą o SSE oraz *Koncepcją rozwoju SSE*. Minister działała jednak nierzetelnie, nie podejmując działań zmierzających do przygotowania dla Rady Ministrów projektu rozporządzenia mającego na celu realizację delegacji zawartej w art. 5 ust. 4 ustawy o SSE dotyczącej możliwości obejmowania po dniu 2 lipca 2017 r., granicami Strefy terenów prywatnych. Ponadto w związku z brakiem określenia przez Ministra do końca 2016 r. merytorycznej zawartości wniosków składanych przez Zarządzających o objęcie granicami Strefy nowych obszarów, czas rozpatrywania wniosków wynosił nawet 18 miesięcy.

Zarówno Minister, jak i Spółki Zarządzające nie weryfikowały stanu faktycznej realizacji inwestycji infrastrukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z ich deklaracjami załączanymi do wniosków Zarządzających o rozszerzenie granic SSE. Skutkowało to brakiem wiedzy o faktycznie wykonanych uzbrojeniach terenów objętych Strefami a w konsekwencji brakiem wiedzy co do możliwości prowadzenia na danym terenie działalności gospodarczej.

Spółki współtworzyły lub wspierały klastry, jednak nie realizowały na ich rzecz zadań określonych w SIEG. Nie wykorzystywały też wszystkich możliwości w zakresie wypracowania strategii ich udziału w klastrach oraz oceny jego efektów.

5.1.1. Wykonywanie zadań przypisanych w strategiach rządowych oraz *Koncepcji rozwoju SSE*

Spółki Zarządzające, pomimo zapisów wynikających z: ustawy o SSE¹⁸, *Planów rozwoju*¹⁹ oraz rządowych strategii²⁰ nie pełniły roli aktywnych podmiotów wspierających rozwój klastrów i koordynujących ich działania.

Nieskuteczność działań w zakresie wsparcia inicjatyw klastrowych

¹⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 5 do zadań zarządzającego należy w szczególności podejmowanie działań zmierzających do powstawania klastrów.

¹⁹ Dla 13 Stref w *Planach rozwoju* wskazano cel: wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych (z wyjątkiem *Planu rozwoju Suwalskiej SSE*).

²⁰ SIEG i PRP.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie zlecał Spółkom Zarządzającym zadań związanych z inicjatywami klastrowymi wskazanymi w SIEG. Żadna z 13 Spółek Zarządzających nie świadczyła specjalistycznych usług w zakresie analiz, doradztwa, szkoleń, foresightu²¹, transferu technologii, komercjalizacji wiedzy, ochrony praw własności intelektualnej, promocji, ekspansji na rynki zagraniczne, udostępniania infrastruktury laboratoryjnej czy też pozyskiwania finansowania działalności klastra. Wprawdzie w stosunku do 2014 r. liczba klastrów, w których powstanie były zaangażowane Spółki Zarządzające (jako inicjator, zarządzający lub organizator) wzrosła z sześciu do 22²², jednak duża część klastrów rozwijała się z inicjatywy przedsiębiorców bez zaangażowania Spółek Zarządzających. Pomimo występowania na obszarach Stref dominujących specjalizacji branżowych, cztery Spółki nie były zaangażowane w inicjowanie bądź organizowanie klastra przemysłowego. Spółki te ograniczyły swoją działalność do informowania inwestorów o funkcjonowaniu na ich terenie klastrów bądź też do udziału w pracach klastra edukacyjnego.

Pomimo zaangażowania środków (w latach 2015–2017 Zarządzający 11 Strefami z tytułu swojej działalności w klastrach wydawali łącznie 3,6 mln zł²³), Spółki Zarządzające nie określiły celów zaangażowania w poszczególne klastry, nie opracowały planów działania w tym zakresie ani nie określiły zakładanych efektów. Brak przyjętych i spisanych założeń długofalowej strategii, sformalizowanej współpracy z przedsiębiorcami (członkami klastrów), nie pozwalał w żaden sposób ocenić czy wydatkowane kwoty przełożyły się na wzrost konkurencyjności podmiotów działających w klastrach przemysłowych czy też zaspokojenie potrzeb rynku pracy w przypadku działalności w klastrach edukacyjnych.

Niski poziom wskaźnika monitorującego SIEG

Nie został osiągnięty zaplanowany na koniec 2015 r. udział przedsiębiorstw przemysłowych MŚP²⁴ współpracujących w swej działalności innowacyjnej w inicjatywach klastrowych lub innych sformalizowanych formach jako poziom wskaźnika monitorującego SIEG. Wartość tego wskaźnika na koniec 2015 r. wyniosła 8,2%, choć zaplanowano 16,0%. Na koniec 2016 r. wskaźnik ten wyniósł 10,1%, a na koniec 2017 r. – 8,7%. Wartość docelowa wskaźnika w 2020 r. ma wynieść 20,0%. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Analiz Gospodarczych MPiT prognozowana na 2020 r. wartość tego wskaźnika mogła bazować na zbyt optymistycznych założeniach dotyczących tempa rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw z jednej strony oraz rozwoju klastrów i zacieśnienia współpracy z drugiej strony. W MPiT trwały prace nad projektem *Strategii Produktywności*, która miała zaktualizować SIEG m.in. co do kierunków działalności klastrowej. W ocenie NIK jedną z przyczyn niskiego poziomu wskaźnika monitorującego SIEG mogła być nieskuteczna realizacja przez Zarządzających SSE zadań związanych z rozwojem klastrów.

²¹ Sposób gromadzenia informacji o przyszłości w celu budowania średnio- lub długookresowej wizji rozwojowej, jej kierunków i priorytetów, jest to narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji.

²² Według danych uzyskanych od Spółek Zarządzających na koniec 2017 r. liczba ta wyniosła 33.

²³ Zarządzający: Pomorską SSE, Suwalską SSE i Warmińsko-Mazurską SSE nie ponosili wydatków w latach 2015–2017 z tytułu swojego zaangażowania w działalność klastrową.

²⁴ Małe i średnie przedsiębiorstwa.

Zainicjowana przez Ministra w 2009 r. inwentaryzacja niezagospodarowanych gruntów znajdujących się w obszarze Stref nie spełniła swej roli, jaką było wyeliminowanie ze Stref terenów o niskiej atrakcyjności pod względem prowadzenia działalności gospodarczej. *Koncepcja rozwoju SSE* wskazywała, by do końca pierwszego kwartału 2009 r. przeprowadzić audyt gruntów niezagospodarowanych według stanu na koniec 2008 r.

Cztery Spółki Zarządzające nie przeprowadziły takiego audytu.

Spółki Zarządzające Katowicką SSE, Pomorską SSE oraz Krakowską SSE wyjaśniły to bieżącym monitoringiem stanu niezagospodarowanych nieruchomości, choć nie dysponowały dokumentami potwierdzającymi prowadzenie takiego monitoringu oraz uzyskanymi w jego wyniku wnioskami. Zarządzający Suwalską SSE zaniechanie wyjaśnił włączeniem gruntów publicznych do Strefy 15 grudnia 2008 r. (cztery miesiące przed wymaganym terminem przedłożenia audytu) i posiadania gruntów prywatnych w 100% zagospodarowanych.

Audyty gruntów niezagospodarowanych²⁵, przeprowadzone przez Zarządzających pozostałymi Strefami, wskazały do wyłączenia ze Stref tereny o łącznej powierzchni 259,6 ha, w tym grunty publiczne o powierzchni około 167,0 ha oraz grunty prywatne o powierzchni 92,6 ha. Dla pozostałych terenów niezagospodarowanych (publicznych – 3343,0 ha i prywatnych – 194,9 ha) wskazano możliwości ich inwestycyjnego zagospodarowania. W *Inwentaryzacji gruntów* tereny niezagospodarowane czterech Stref, które nie przeprowadziły audytu, zostały uwzględnione (łącznie 1145,7 ha), z czego do wyłączenia wskazano obszar o powierzchni 32,9 ha.

Minister nie posiadał wiedzy, które z terenów wskazanych do wyłączenia ze Stref zostały faktycznie wyłączone, a także jak Spółki Zarządzające wywiązały się z realizacji planów wobec pozostałych terenów niezagospodarowanych. *Koncepcja rozwoju SSE* nie nałożyła na Ministra obowiązku monitorowania wykonania zadania przeprowadzenia audytów oraz realizacji wynikających z nich rekomendacji. Brak kontroli realizacji tego zadania nie pozwalał na skuteczne wyeliminowanie z obszarów SSE terenów nieatrakcyjnych dla inwestorów.

Z 3851,0 ha terenów niezagospodarowanych wskazanych w *Inwentaryzacji gruntów* po dziewięciu latach (na koniec 2017 r.) niezagospodarowanych pozostawało 889,9 ha (23,1% gruntów niezagospodarowanych na koniec 2008 r.). Natomiast z planowanych do wyłączenia 259,6 ha wyłączono 228,5 ha (88,1%).

5.1.2. Realizacja zadań w zakresie zmiany granic SSE oraz zatwierdzania Planów rozwoju SSE

W latach 2015–2017 Zarządzający złożyli ministrowi właściwemu do spraw gospodarki 47 wniosków o zmianę granic Stref. Wnioski dotyczyły włączenia obszaru o łącznej powierzchni 4476 ha i wyłączenia obszaru o łącznej powierzchni 703,3 ha. Ministerstwo rozpatrzyło

Nieskuteczność działań w zakresie inwentaryzacji niezagospodarowanych gruntów

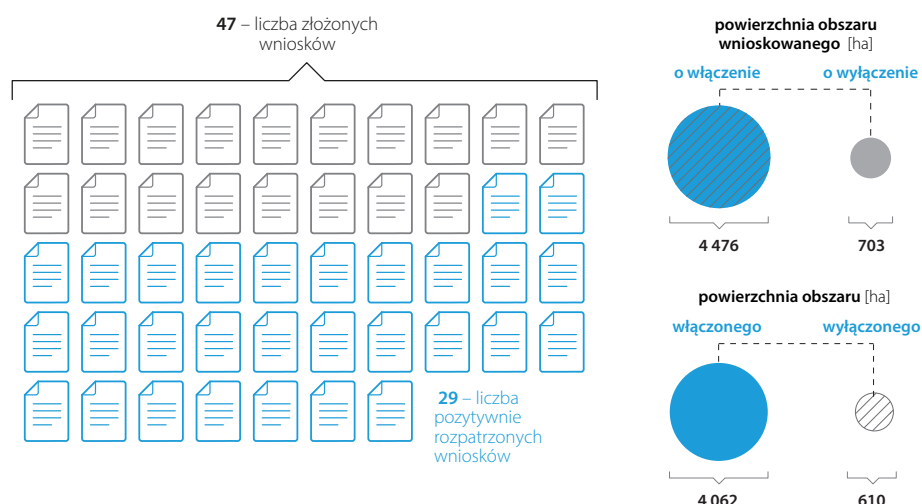
Rozszerzenie granic SSE

²⁵ Wyniki audytu zostały przedstawione przez Ministra Gospodarki w dokumencie: *Inwentaryzacja gruntów objętych specjalnymi ekonomicznymi oraz analiza ich funkcjonowania, w szczególności w zakresie możliwości inwestycyjnych na gruntach prywatnych i publicznych z czerwca 2009 r.* Dalej: *Inwentaryzacja gruntów*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

29 wniosków²⁶. W efekcie decyzji Ministra włączono 358 obszarów o łącznej powierzchni 4062,2 ha oraz wyłączono nieruchomości o łącznej powierzchni 610,2 ha²⁷. Nie zakończono natomiast procesu zmiany granic w odniesieniu do 10 wniosków (dotyczących włączenia obszaru o powierzchni 741,9 ha i wyłączenia obszaru o powierzchni 37,2 ha), złożonych głównie w drugiej połowie 2017 r.²⁸

Infografika nr 2
Proces zmian granic Stref w latach 2015–2017



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

Właścicielami terenów włączanych były przede wszystkim podmioty publiczne (Skarb Państwa, JST oraz Zarządzający). Tereny prywatne stanowiły 20,2% włączonych gruntów, o łącznej powierzchni 984,0 ha. Inwestycje które miały być zrealizowane na tych terenach, spełniały kryteria określone w *Koncepcji rozwoju SSE*, w tym: kryterium stopy bezrobocia – 38 inwestycji, kryterium nakładów inwestycyjnych – 10 inwestycji, kryterium innowacyjności – 25 podmiotów, kryterium prowadzenia działalności związanej z usługami informatycznymi, księgowymi i centrami telefonicznymi – trzy podmioty oraz kryterium niezbędności terenu (realizacja rozpoczętej już inwestycji) – 16 podmiotów. Żadna z inwestycji nie spełniała kryterium działalności w zakresie budownictwa okrętowego oraz usług B+R.

Kontrolą w MPiT objęto pięć wniosków dotyczących włączenia 125 obszarów o łącznej powierzchni 1679,8 ha (ostatecznie włączono 116 obszarów o łącznej powierzchni 1507,7 ha). Natomiast w Spółkach Zarządzających kontrolą objęto 14 wniosków, dotyczących włączenia 115 obszarów (w tym

²⁶ Dwa wnioski wycofano, a pięć wniosków połączono z wnioskami złożonymi wcześniej. Liczba 29 dotyczy rozpatrzonych wniosków w okresie 2015–2017. Do 30 czerwca 2018 r. rozpatrzono łącznie 30 wniosków.

²⁷ Przy czym wyłączenie 422,6 ha z Legnickiej SSE w 2016 r. miało na celu włączenie tych gruntów do Wałbrzyskiej SSE. W 2018 r. (do 30 czerwca) rozpatrzono jeden wniosek, dotyczący włączenia Legnickiej SSE obszaru o powierzchni 19,9 ha.

²⁸ Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

71 obszarów o powierzchni 1833,2 ha stanowiących własność publiczną i 44 obszary o powierzchni 502,2 ha stanowiące własność prywatną) oraz wyłączenia obszarów o łącznej powierzchni 264,1 ha.

Do 2016 r. Minister nie wydał wytycznych w sprawie merytorycznej zawartości wniosków składanych przez Zarządzających Strefami w celu objęcia granicami Strefy nowych obszarów. Brak ten wpływał na niekompletność składanej dokumentacji, a tym samym na długotrwałość procedowania związanej z potrzebą uzupełniania dokumentacji. Czas rozpatrywania poszczególnych wniosków od momentu ich złożenia do wydania właściwego rozporządzenia Rady Ministrów wynosił od pięciu dni do ponad 18 miesięcy. Skutkiem przedłużającej się procedury było odstąpienie od ubiegania się o objęcie Strefą gruntów prywatnych czterech przedsiębiorców (deklarujących nakłady inwestycyjne w wysokości ok. 280 mln zł) oraz ograniczenie zakresu rzeczowego realizowanej inwestycji przez jednego przedsiębiorcę.

Brak wytycznych określających wymagania wobec wniosków Zarządzających SSE o zmianę granic Stref

Przykłady

Dwóch przedsiębiorców planowało realizację inwestycji z branży motoryzacyjnej na terenie Katowickiej SSE²⁹, a kolejnych dwóch na terenie Warmińsko-Mazurskiej SSE planowało budowę nowych zakładów specjalizujących się w produkcji wysokogatunkowych opakowań ze szkła (huta szkła) oraz opakowań z pulpy papierowej³⁰.

Jeden z przedsiębiorców, z uwagi na wydłużający się proces zmiany granic Warmińsko-Mazurskiej SSE, w celu jak najszybszej realizacji inwestycji, zrezygnował z jednej linii produkcyjnej. W konsekwencji zmniejszył kwotę planowanych nakładów inwestycyjnych oraz zmienił kryterium ubiegania się o objęcie jego gruntów Strefą z kryterium stopy bezrobocia na kryterium innowacyjności.

W 2016 r. w celu usprawnienia i przyspieszenia procesów zmiany granic Ministerstwo wprowadziło dla Zarządzających wytyczne, zawierające m.in. specyfikację wymaganych dokumentów i ich merytorycznej zawartości w odniesieniu do gruntów publicznych i prywatnych.

Minister podejmował decyzje w sprawie rozszerzenia obszarów działania Stref o tereny znajdujące się w województwach, które nie były uwzględnione w misji Stref, bez równoczesnej zmiany *Planu rozwoju* danej Strefy.

Objęcie granicami Stref terenów nie uwzględnionych w misjach Stref

Przykład

Trzy Strefy (Krakowska SSE, Legnicka SSE i Pomorska SSE) rozszerzono o obszary położone w województwach (odpowiednio: świętokrzyskim, lubuskim i podlaskim), których nie uwzględniały *Planu rozwoju* tych Stref. Misją każdej Strefy – jak wynika z poszczególnych *Planów rozwoju* – jest wspieranie rozwoju regionów Polski objętych jej właściwością. Ponadto *Planu rozwoju*, oprócz wyznaczenia zakresu terytorialnego działań danej Strefy, wskazują

²⁹ Jeden przedsiębiorca wnosił o włączenie do Katowickiej SSE gruntów o powierzchni 3,4 ha oraz zadeklarował nakłady w wysokości 38,5 mln zł zatrudnienie, na poziomie 140 nowych etatów i utrzymanie 866 etatów, a drugi wnosił o włączenie terenów o powierzchni 2,5 ha oraz deklarował nakłady w wysokości 66 mln zł i zatrudnienie na poziomie 350 nowych etatów.

³⁰ Jeden przedsiębiorca wnosił o włączenie do Warmińsko-Mazurskiej SSE gruntów o powierzchni 6,0 ha oraz zadeklarował nakłady w wysokości 179,1 mln zł i zatrudnienie na poziomie 120 nowych etatów, a drugi o włączenie 2,9 ha na terenie Płockiego Parku Przemysłowo-Technologicznego.

także rodzaje inwestycji znaczących dla wskazanych regionów, w tym preferowane branże i kierunki wsparcia, które Zarządzający powinien uwzględnić przeprowadzając przetargi i rokowania w celu wyłonienia przedsiębiorcy, mającego uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie Strefy³¹. Wprowadzenie odpowiednich zmian w *Planach rozwoju* dopiero po wielu miesiącach (od pięciu do 11) od decyzji o rozszerzeniu Stref o grunty położone w nowych województwach praktycznie uniemożliwiło przeprowadzanie przetargów i rokowań na nowych obszarach, bowiem nie określono ani inwestycji znaczących dla wskazanych regionów, ani branż z których powinno pozyskiwać się inwestorów, aby skutecznie zagospodarować teren Strefy w danym regionie i przyczynić się do pełnego wykorzystania dostępnej, wykwalifikowanej kadry.

NIK nie podziela argumentacji Minister PiT Jadwigi Emilewicz, że ze względu na różne oczekiwania przedsiębiorców wobec Zarządzających i różne potrzeby, poszczególni Zarządzający samodzielnie decydowali o tym, czy należy nowelizować *Plany rozwoju* Stref, którymi zarządzają. *Plan rozwoju* to strategia działania danej Strefy ustalona przez ministra właściwego do spraw gospodarki i w sytuacjach tego wymagających, decydująca rola należy właśnie do Ministra. W celu zapewnienia aktualności *Planów* Minister miał kompetencje do poinformowania Zarządzających poszczególnymi Strefami o konieczności zgłaszania zmian do *Planów rozwoju*. Mógł także sam inicjować zmiany w zakresie aktualizacji obszarów objętych misją Stref.

Brak monitorowania wywiązywania się JST z zobowiązań do uzbrojenia gruntów włączanych do Stref

Wyrażenie zgody przez Ministra na włączenie do Stref terenów bez podstawowej infrastruktury technicznej, czyli nieprzygotowanych do potrzeb przedsiębiorców, na podstawie deklaracji JST o podjęciu niezbędnych inwestycji w tym zakresie³², nie było powiązane z monitorowaniem i egzekwowaniem realizacji tych deklaracji. Udzielenie zgody w takiej sytuacji było przewidziane w punkcie 2.1. *Koncepcji rozwoju SSE*, jednak taką zgodę wyrażano bez jakichkolwiek zabezpieczeń faktycznego zrealizowania deklarowanego uzbrojenia gruntów w media (energia elektryczna, gaz itp.) czy też połączenia terenu inwestycyjnego ze szlakiem komunikacyjnym. Minister nie monitorował wywiązywania się JST z deklaracji, jak również nie zapewnił sobie żadnych narzędzi egzekwowania wykonania deklarowanych inwestycji. Nie monitorował również działań podejmowanych w tym zakresie przez Spółki Zarządzające, które też nie uważały się za właściwe do nadzoru nad wypełnieniem zobowiązań przez JST. Jednostki samorządu terytorialnego nie podejmowały deklarowanych inwestycji i kluczowe kryterium włączenia terenów do SSE było faktycznie niespełnione, a obszary pozbawione w ten sposób infrastruktury technicznej i bez dostępu do infrastruktury drogowej nie były przedmiotem zainteresowania przedsiębiorców. Najczęstszą przyczyną zaniechania inwestycji było nieuzyskanie przez JST dofinansowania ze środków UE.

³¹ Zgodnie z §2 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie SSE (rozporządzenie zostało wydane oddzielenie dla każdej SSE) celem przetargu i rokowań jest ustalenie przedsiębiorców, których planowane przedsięwzięcia gospodarcze na terenie strefy w największym stopniu przyczynią się do realizacji Planu rozwoju Strefy.

³² JST deklarowały termin, kwotę i źródła środków na wykonanie inwestycji.

Przykłady

W podstrefie Boguchwała³³, na terenie o powierzchni 34,7 ha będącym własnością Skarbu Państwa w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych, gmina Boguchwała zobowiązała się do wykonania kanalizacji i rozbudowy sieci wodociągowej do końca 2016 r. (szacowany koszt 220,0 tys. zł). Zadanie nie zostało zrealizowane w planowanym terminie. Według stanu na koniec 2017 r. gmina uzbrajała teren ze środków uzyskanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020.

W podstrefie Tarnów³⁴, kompleks o powierzchni 8,4 ha wymagał inwestycji obejmujących drogi, wodociągi oraz kanalizację sanitarną (szacowany koszt – 8,4 mln zł). Inwestycja miała zostać zrealizowana przez miasto Tarnów do końca 2017 r. Ze względu na brak uzyskania dofinansowania ze środków UE i konieczność zrealizowania inwestycji ze środków własnych inwestycja do czasu kontroli NIK nie została zrealizowana.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie podjął działań zmierzających do przygotowania dla Rady Ministrów projektu rozporządzenia mającego na celu realizację delegacji zawartej w art. 5 ust. 4 ustawy o SSE dotyczącej rozporządzenia określającego kryteria, których spełnienie umożliwiłoby objęcie gruntów prywatnych granicami SSE. Wydanie takiego rozporządzenia stało się konieczne w związku z utratą z dniem 2 lipca 2017 r. mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną³⁵. Brak nowych przepisów wykonawczych skutkował wstrzymaniem rozwoju inwestycji na gruntach prywatnych w oparciu o ustawę o SSE.

Jak wyjaśniła Minister PiT Jadwiga Emilewicz, odstąpiono od wprowadzenia nowych przepisów wykonawczych do ustawy o SSE wobec planowanej daty wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji na dzień 1 stycznia 2018 r. Taka decyzja jednak uniemożliwiła rozszerzenie granic Stref o grunty prywatne i rozpoczęcia na nich (przez ich właścicieli) nowych inwestycji, jak też wydawanie zezwoleń na reinwestycje na już włączonych gruntach prywatnych. Uniemożliwiła też przez rok³⁶ zwiększenie powierzchni gruntów prywatnych, będących już w Strefie, o nie więcej niż 2 ha na inwestycje rozpoczęte w oparciu o kryterium niezbędności.

5.1.3. Realizacja celów określonych w Planach rozwoju SSE

W Planach rozwoju każdej ze Stref określono cele ustanowienia Strefy (od siedmiu do 10 celów w zależności od Strefy) oraz wskazano działania służące ich osiągnięciu (od 13 do 19 działań w zależności od Strefy). W Planach rozwoju wszystkich Stref wskazano jako cele: dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach³⁷; tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R; rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej na celu m.in. stymulowanie

Brak możliwości objęcia granicami SSE gruntów prywatnych wskutek zaniechania Ministra

Nieskuteczna realizacja celów określonych w Planach rozwoju SSE

³³ Podstrefa na terenie Krakowskiej SSE.

³⁴ Podstrefa na terenie Krakowskiej SSE.

³⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1473. Dalej: rozporządzenie w sprawie kryteriów.

³⁶ W okresie od 2 lipca 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.

³⁷ Cel ten określony w poszczególnych Planach rozwoju uszczegółowiono poprzez wskazanie kierunków działań, preferowane branże lub rodzaje inwestycji.

kooperacji firm działających w regionie. W *Planach rozwoju* 13 Stref wskazano również takie cele jak: pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych³⁸; zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym³⁹, pozyskiwanie nowych lokalizacji Strefy w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu Strefy na obszar będący w zasięgu jej działania⁴⁰ oraz wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych⁴¹. Ponadto dla 12 Stref określono cele: współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu⁴² oraz aktywizacja rynku pracy wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników⁴³. Dla 10 Stref określono cel: wspieranie procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów poprzemysłowych⁴⁴.

Zarządzający nie w pełni podejmowali działania służące realizacji celów dotyczących dywersyfikacji branżowej działalności gospodarczej w regionach, zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym czy też tworzenia warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R.

Z 13 Zarządzających 12 nie realizowało celu związanego z tworzeniem warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R. Spośród 821 zezwoleń, wydanych w latach 2015–2017, tylko osiem (1%) uzyskali przedsiębiorcy realizujący inwestycje z sektora B+R. Według Zarządzających większość dużych firm stanowiły jednostki korporacji, które posiadały własne ośrodki badawcze.

Zarządzający 11 Strefami (91,7%) nie realizowali celu dotyczącego zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym. Tylko 132 przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenia, deklarowało innowacyjność realizowanej inwestycji (16,1% wszystkich przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenia), przy czym 87 zezwoleń, tj. 59,9%, na takie inwestycje uzyskali przedsiębiorcy realizujący inwestycje na terenie Katowickiej SSE.

Siedmiu Zarządzających (70,0%) nie podjęło żadnych działań, aby zrealizować cel związany ze wspieraniem procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych. Najczęstszą przyczyną wskazywaną przez Zarządzających był brak takich terenów w granicach Strefy. *Plany rozwoju* Stref nie ograniczały jednak realizacji celów stricte do obszaru Stref. Misją Stref było w szczególności wspieranie rozwoju województw, na których obszarze działały Strefy, a na terenie wszystkich 16 województw występowały obszary wymagające rewitalizacji.

³⁸ Celu nie określono w *Planie rozwoju Pomorskiej SSE*. W przypadku: *Planu rozwoju Wałbrzyskiej SSE* cel ten określono jako: aktywizacja działalności produkcyjnej i usługowej zarówno w Strefie jak i w jej otoczeniu; *Planu rozwoju Pomorskiej SSE* jako: efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury przemysłowej i technicznej w celu utworzenia nowych firm dających nowe miejsca pracy; w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE* jako: pozyskiwanie inwestorów tworzących sieć firm kooperujących z przedsiębiorcami działającymi w Strefie i poza nią.

³⁹ Z wyjątkiem *Planu rozwoju Warmińsko-Mazurskiej SSE*.

⁴⁰ Z wyjątkiem *Planu rozwoju Pomorskiej SSE*.

⁴¹ Z wyjątkiem *Planu rozwoju Suwalskiej SSE*.

⁴² Nie wskazano go w *Planie rozwoju Pomorskiej* oraz *Suwalskiej SSE*.

⁴³ Nie wskazano go w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE* oraz *Wałbrzyskiej SSE*.

⁴⁴ Nie wskazano go w *Planie rozwoju Krakowskiej SSE*, *Pomorskiej SSE*, *Suwalskiej SSE* i *Wałbrzyskiej SSE*.

Przykład

Na dziewięć określonych w *Planie rozwoju Warmińsko-Mazurskiej SSE* celów ustanowienia Strefy w latach 2015–2017 Spółka nie realizowała dwóch celów, dotyczących wspierania procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych w celu zagospodarowania inwestycyjnego oraz współfinansowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w strukturę regionu. Z kolei tylko częściowo realizowano cel wspierania rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych, nie podejmując działań w zakresie wspierania parków technologicznych.

Ponadto działania podejmowane przez Spółkę w zakresie trzech kolejnych celów: działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, dywersyfikacji działalności gospodarczej skierowanej na wzrost udziału sektora nowoczesnych usług, biotechnologii i innych branż stosujących rozwiązania innowacyjne oraz wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników – były nieskuteczne. W ocenie NIK było to spowodowane przede wszystkim tym, że nie stworzono systemu promującego takie przedsięwzięcia gospodarcze, które zapewniałyby osiągnięcie tych celów. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem kontrolowanej jednostki, że realizację powyższych trzech celów określonych w *Planie rozwoju* odzwierciedla liczba wydanych zezwoleń, wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców oraz liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy. Bardziej miarodajnym wskaźnikiem byłaby liczba nowych branż, specjalizacji, produktów powstałych w regionie przy współudziale Strefy. Danymi takimi Spółka jednak nie dysponowała, a dane GUS dotyczące województwa warmińsko-mazurskiego wskazują, że wskaźniki innowacyjności nie poprawiły się. Podobnie liczba utworzonych i utrzymanych miejsc pracy nie odzwierciedla wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników. Bardziej miarodajnym wskaźnikiem wydaje się być liczba osób ze średnim i wyższym wykształceniem oraz liczba osób z kwalifikacjami odpowiadającymi specyfice branż dominujących w regionie, w którym działa Strefa.

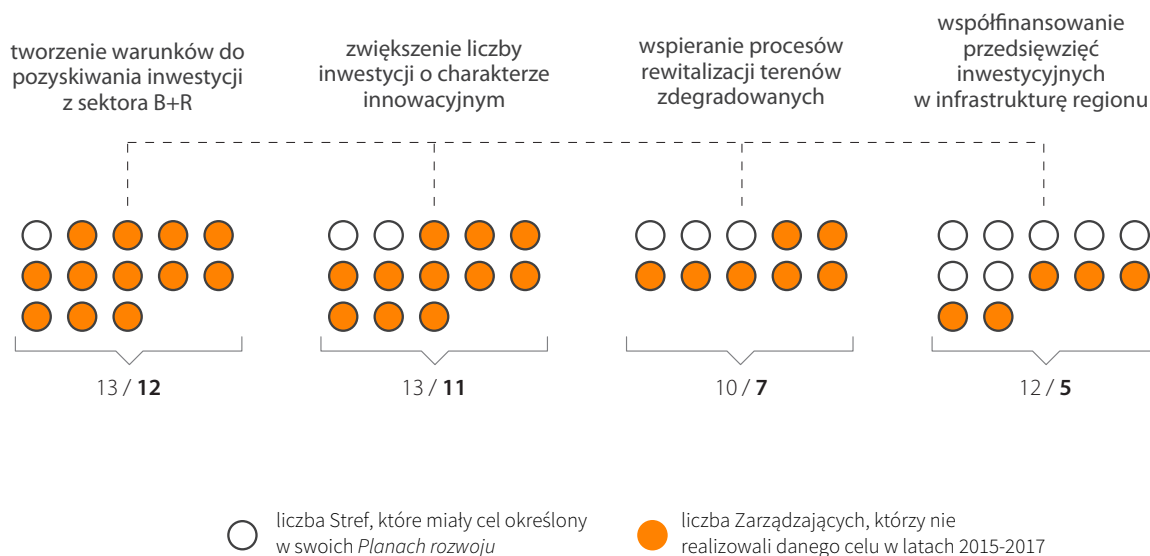
Żaden z Zarządzających SSE nie stworzył systemu promującego takie przedsięwzięcia gospodarcze, które w największym stopniu zapewniłyby realizację celów określonych w *Planie rozwoju*. W publikowanych zaproszeniach do przetargów bądź rokowań, w celu wyłonienia przedsiębiorców, którzy mieli uzyskać zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Stref, nie wskazywano, jakie inwestycje będą preferowane, mimo że zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Strefy⁴⁵ celem przetargu i rokowań było ustalenie przedsiębiorców, których planowane przedsięwzięcia gospodarcze na terenie Strefy w największym stopniu przyczynią się do realizacji Planu rozwoju danej Strefy.

Na 12 Stref, którym w *Planie rozwoju Strefy* wyznaczono cel współfinansowania wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionu, w pięciu (41,7%) Zarządzający nie podjęli żadnych działań w zakresie wspólnych przedsięwzięć w infrastrukturę techniczną.

⁴⁵ Rozporządzenie wydano osobno dla każdej Strefy. Pełny wykaz rozporządzeń wraz z danymi promulgacyjnymi znajduje się w załączniku nr 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.

Infografika nr 3

Realizacja przez Zarządzających wybranych celów ustanowienia Stref określonych w *Planach rozwoju* w latach 2015–2017



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

Nieosiągnięcie celu pełnego zagospodarowania terenów Stref

Zarządzający 10 Strefami⁴⁶ nie zrealizowali celu pełnego zagospodarowania terenów SSE do końca I etapu (do końca 2016 r.) rozwoju, wskazanego w *Planie rozwoju*. W wyznaczonym terminie obszar 10 Stref, wynoszący 15 071,5 ha, był zagospodarowany w 61,5% i w niewielkim stopniu poprawił się do końca 2017 r. (62,2%), natomiast na koniec 2018 r. wyniósł 64,5%. Największy stopień zagospodarowania terenów na koniec 2016 r. wystąpił w Łódzkiej SSE (74,2%) oraz Tarnobrzeskiej SSE (67,8%), a najmniejszy w Słupskiej SSE (34,1%). Na koniec 2017 r. największy stopień zagospodarowania wystąpił w Tarnobrzeskiej SSE (76,8%), a najmniejszy w Legnickiej SSE (25,6%), natomiast na koniec 2018 r. największy stopień zagospodarowania wystąpił w Mieleckiej SSE (78,7%), a najmniejszy w Legnickiej SSE (32,5%).

Kontrole w pozostałych czterech SSE prowadzone w 2018 r. wskazywały na ryzyko nieosiągnięcia pełnego zagospodarowania do końca 2018 r., co potwierdziło się. Stopień zagospodarowania tych Stref wyniósł 59,5%.

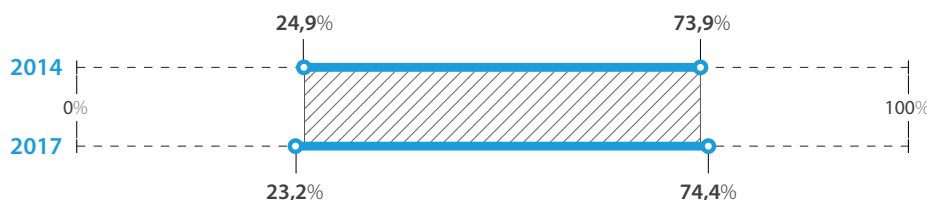
Stopień zagospodarowania poszczególnych Stref był zróżnicowany – na koniec 2014 r. od 26,1% do 75,1% całej powierzchni SSE, a na koniec 2017 r. – od 25,6% do 76,8%. Zarządzający wyjaśniali niepełne zagospodarowanie faktem włączania do Stref nowych terenów. Kontrola wykazała, że poza tym obiektywnym czynnikiem brak pełnego zagospodarowania wynikał z nieprawidłowych działań Zarządzających – wnioskowania do Ministra o włączenie do SSE terenów nieatrakcyjnych i nieprzydatnych przedsiębiorcom oraz zaniechania inwestycji infrastrukturalnych, które zapewniłyby przedsiębiorcom odpowiednie warunki prowadzenia działalności gospodarczej (dostęp do energii i innych mediów, drogi dojazdowe itp.).

⁴⁶ Tj. Zarządzający wszystkimi Strefami, które zgodnie z *Planami rozwoju* do końca 2016 r. miały osiągnąć pełne zagospodarowanie terenu Stref.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Odsetek terenów niezagospodarowanych na koniec 2014 r. i 2017 r.
w stosunku do całego obszaru Stref



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

W efekcie Strefy posiadały nieatrakcyjne z punktu widzenia działalności gospodarczej tereny, nie podejmując przez wiele lat działań, aby je dostosować do wymaganych standardów lub wyłączyć ze Strefy. Do końca 2016 r. nie zostały w pełni zagospodarowane nawet te tereny, które były w Strefach w momencie przyjęcia *Planów rozwoju* w 2009 r., a więc nie był nigdy zagospodarowany przez przedsiębiorców od początku istnienia Stref, czyli przez ponad 20 lat.

Z udzielonych 583 zezwoleń⁴⁷ na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach 10 Stref tylko 196 (33,6%) dotyczyło realizacji inwestycji w sektorach wskazanych w *Planach rozwoju* Stref jako sektory, które w najwyższym stopniu przyczynią się do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów (województw), w których działały Strefy. Największy odsetek zezwoleń na takie inwestycje (w stosunku do wszystkich udzielonych zezwoleń) wystąpił w Starachowickiej SSE – 66,0% (na 13 udzielonych w latach 2015–2017 osiem dotyczyło inwestycji w sektorach wskazanych ze względu na rozwój województwa), a najmniejszy odsetek w Wałbrzyskiej SSE – 5,2% (na 96 udzielonych w latach 2015–2017 zezwoleń pięć dotyczyło inwestycji w sektorach wskazanych ze względu na rozwój województwa).

W *Planach rozwoju* Stref Minister nie określił mierników oceny realizacji celów ustanowienia poszczególnych SSE ani działań służących realizacji tych celów. Minister nie wydał również żadnych formalnych wytycznych dla pracowników Ministerstwa, dotyczących oceny *Planów rozwoju*. Nie została także wypracowana żadna dobra praktyka dotycząca monitorowania i oceny realizacji *Planów*. Zarządzający poszczególnymi Strefami również nie określili własnych mierzalnych i adekwatnych wskaźników osiągania poszczególnych celów ustanowienia Stref, ich wartości docelowych ani terminu osiągnięcia. Tylko jedna Spółka – Zarządzająca Łódzką SSE w *Strategii Rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA na lata 2016–2025*⁴⁸ określiła mierniki realizacji *Strategii*, które można było odnieść również do oceny stopnia realizacji trzech (z dziewięciu określonych w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE*) celów ustanowienia Strefy, przy czym termin osiągnięcia docelowych wartości dla sześciu mierników został określony na 2025 r.

Niski udział inwestycji
w sektorach wskazanych
w *Planach rozwoju*
ze względu
na rozwój województwa

Nieokreślenie
mierników realizacji
celów wskazanych
w *Planach rozwoju*

⁴⁷ Nie uzyskano danych w tym zakresie od Spółek Zarządzających: Katowicką SSE, Kostrzyńsko-Słubicką SSE, Legnicką SSE i Suwalską SSE. Nie wzięto więc pod uwagę zezwoleń wydanych w latach 2015–2017 przez tych Zarządzających.

⁴⁸ Z dnia 1 września 2016 r. Dalej: *Strategia rozwoju 2016–2025*.

Dobra praktyka

W *Strategii 2016–2025* przyjęto działania (w ramach celu: wsparcie procesów rewitalizacyjnych oraz zaangażowanie w rozwój społeczności lokalnej, który był zbieżny z celem: wspieranie rewitalizacji zabytkowych obiektów przemysłowych określonym w *Planie rozwoju Łódzkiej SSE*) – optymalne zagospodarowanie wolnej powierzchni w Kompleksie 3 (miernik: wykonanie koncepcji funkcjonalno-użytkowej zagospodarowania obszaru w terminie do końca 2017 r.) oraz działanie Strefa Grohmana – działanie na rzecz rewitalizacji społecznej (miernik – liczba zorganizowanych koncertów w ciągu roku – 40, liczba przyznanych nagród im. H. Grohmana – 10, liczba (współ)organizowanych wydarzeń na rzecz społeczności z Księżego Młyna – 9. Wszystkie trzy mierniki miały zostać osiągnięte do końca 2025 r.). W *Strategii 2016–2025* określono również działanie na lata 2016–2017 (w ramach celu: rozwój oferty inwestycyjnej i katalogu usług) pozyskiwanie terenu inwestycyjnego o powierzchni co najmniej 50 ha i przyjęto jako wartość referencyjną minimum 50 ha obszaru włączonego do ŁSSE w tych latach. Działanie to było zbieżne z celem określonym w *Planie rozwoju ŁSSE* – pozyskiwanie nowych lokalizacji Strefy w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju obszarów będących we właściwości ŁSSE. Ponadto jako równoważny cel określony w *Planie rozwoju ŁSSE* – rozwijanie partnerstwa z instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój społeczno-gospodarczy regionów, przyjęto w *Strategii 2016–2025* aktywne wspieranie rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności w obszarze działania ŁSSE (oraz cel szczegółowy – wsparcie rozwoju edukacji dla biznesu). Jako mierniki celu szczegółowego zdefiniowano: liczba konferencji zorganizowanych/współorganizowanych przez ŁSSE poświęconych edukacji dla biznesu (czas realizacji – 2019–2025, wartość docelowa – 4); liczba pozyskanych firm współpracujących z wybraną szkołą (czas realizacji – 2019–2025, wartość docelowa – 5); liczba zrealizowanych kampanii reklamowych/informacyjnych poświęconych promocji kształcenia branżowego oraz dobrych praktyk współpracy edukacja-biznes (czas realizacji – 2018–2025, wartość docelowa – 4); liczba utworzonych bądź rozszerzonych specjalności/kierunków studiów/studiów podyplomowych we współpracy z biznesem (czas realizacji – 2017–2020, wartość docelowa – 4) i liczba przyznanych stypendiów dla studentów prowadzących badania/prace dyplomowe na potrzeby (lub we współpracy) biznesu – inwestorów ŁSSE (czas realizacji – 2018–2025, wartość docelowa – 5).

Minister oraz Spółki Zarządzające posiadali bieżącą wiedzę (wynikającą z kwartalnej sprawozdawczości) na temat liczby wydanych zezwoleń, realizowanych inwestycji (w tym kwoty nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców), liczby miejsc pracy (nowych i utrzymanych) oraz kwoty nakładów na inwestycje infrastrukturalne ponoszone przez Zarządzających czy stopnia zagospodarowania powierzchni Stref. Jednak informacje te były niewystarczające, aby ocenić skuteczność działań podejmowanych dla realizacji poszczególnych celów ustanowienia Stref i sprawować skuteczny nadzór nad realizacją *Planów rozwoju* Stref. Przy pomocy wymienionych mierników nie było możliwości monitorowania choćby takich celów jak współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę regionów, dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach, tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora B+R, pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, czy też celu związanego z aktywizacją rynku pracy, wzrostu poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników a także wspierania procesów rewitalizacji tere-

nów przemysłowych. Bardziej miarodajnym wskaźnikiem dla określenia stopnia realizacji tych celów byłyby np. liczba nowych branż, specjalizacji, produktów powstałych w regionie przy współudziale Stref, liczba inwestycji z sektora B+R, liczba osób ze średnim i wyższym wykształceniem oraz liczba osób z kwalifikacjami odpowiadającymi specyfice branż dominujących w regionie, w którym działają Strefy, a także powierzchnia terenów (budynków) zrewitalizowanych przy udziale Strefy.

5.2. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych

Spółki Zarządzające przeprowadzały przetargi i rokowania legalnie, zgodnie z procedurami określonymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie poszczególnych SSE⁴⁹. Jednak system wyboru przedsiębiorcy, mającego uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie Strefy tylko pozornie opierał się na otwartych przetargach bowiem zaproszenie do przetargów i rokowań ogłaszane było w sytuacji, wynegocjowania już z konkretnym przedsiębiorcą warunków zaangażowania się w SSE. Ponadto system udzielania zezwoleń nie promował przedsięwzięć gospodarczych, które w największym stopniu przyczyniłyby się do realizacji celów określonych w Planach rozwoju SSE. Trzy zezwolenia wydane w latach 2015–2017 nie zawierały wszystkich wprost wymienionych elementów określonych w ustawie o SSE, a działania Ministra mające na celu zmianę przedmiotowych zezwoleń były opieszałe. Ponadto Minister w wydanych zezwoleniach nie stosował jednolicie wobec wszystkich przedsiębiorców zasad w zakresie określenia poziomu maksymalnej wielkości kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej.

W latach 2015–2017 Spółki Zarządzające ogłosiły łącznie 974 postępowań przetargowych, w tym 430 przetargów łącznych oraz 544 rokowań. Wydano łącznie 821 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE, w tym w 2015 r. – 218, w 2016 r. – 257 i w 2017 r. – 346. Najwięcej zezwoleń wydano na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Mieleckiej SSE – 119 oraz Katowickiej SSE – 114, natomiast najmniej na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Kamienogórskiej SSE – 10 i Starachowickiej SSE – 13. Z wydanych 821 zezwoleń 348 dotyczyło inwestycji, które miały być zrealizowane na terenach publicznych, włączonych w granice SSE po 27 stycznia 2009 r.⁵⁰ Ponad 30% inwestycji, które miały być zrealizowane na tych terenach, spełniało kryterium określone w *Koncepcji rozwoju SSE* jako kryterium sektorów priorytetowych⁵¹.

Skala udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie SSE

⁴⁹ Rozporządzenie zostało wydane oddzielnie dla każdej Strefy. Pełny wykaz rozporządzeń wraz z danymi promulgacyjnymi znajduje się w załączniku nr 6.3. Wykaz aktów prawnych.

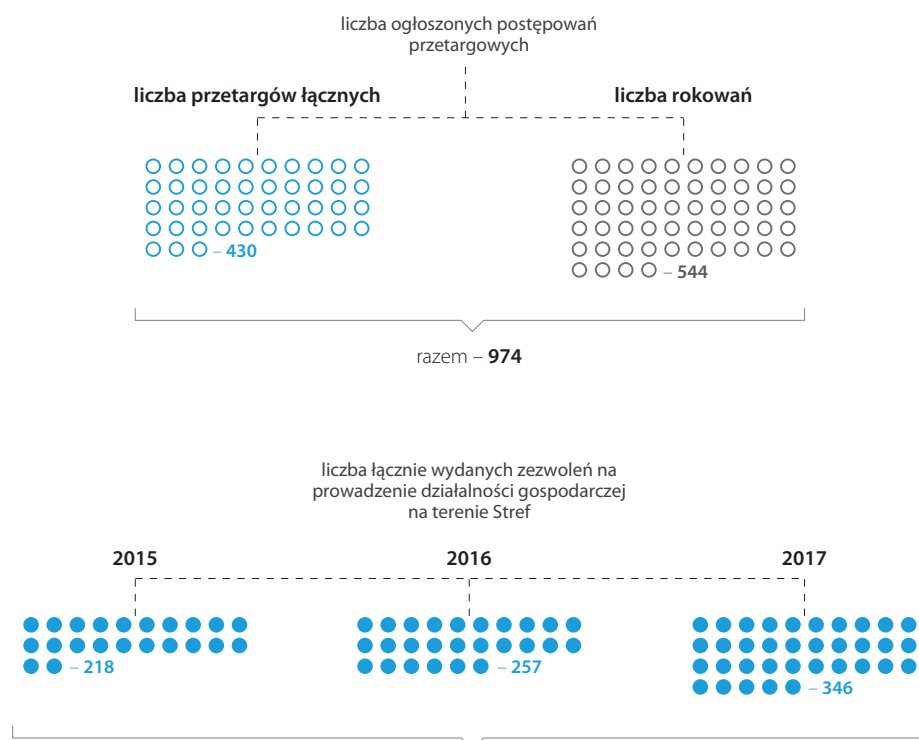
⁵⁰ Tj. po dniu przyjęcia przez Radę Ministrów *Koncepcji rozwoju SSE*.

⁵¹ Do sektorów priorytetowych zaliczono sektory: motoryzacyjny, lotniczy, elektroniczny, maszynowy, chemii małotonażowej, biotechnologii, badawczo-rozwojowy i nowoczesnych usług.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Skala udzielonych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach Stref w latach 2015–2017



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

Nieokreślenie
w zezwoleniach
wszystkich warunków
wymaganych
ustawą o SSE

W trzech zezwoleniach wydanych w dniu 17 lutego 2017 r. przez Zarządzającego Starachowicką SSE nie wskazano kryterium, jakie miały spełniać inwestycje przewidziane do realizacji przez przedsiębiorców na należących do nich gruntach prywatnych objętych SSE. Warunki te określone zostały w art. 5 ust 3 i 4⁵² ustawy o SSE i zgodnie z art. 16 ust. 2 pkt 5 ustawy o SSE powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w wydanych zezwoleniach. Wprawdzie minister właściwy do spraw gospodarki nie stwierdził rażącego naruszenia prawa i nie unieważnił wydanych zezwoleń, jednak dla rozstrzygnięcia wątpliwości związanych ze wskazanym aspektem udzielonych zezwoleń, a także z ostrożności procesowej należałoby wpisać do treści zezwoleń informacje o spełnianiu przez przedsiębiorców właściwych wymogów, tj. kryterium stopy bezrobocia (w przypadku dwóch przedsiębiorców) i kryterium innowacyjności (w przypadku jednego przedsiębiorcy). Do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 11 października 2018 r. nie zostały rozpatrzone wnioski złożone przez trzech przedsiębiorców w sprawie wprowadzenia zmian w zezwoleniach w oparciu o art. 19 ust 4 ustawy o SSE oraz art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵³ (pomimo upływu roku od złożenia tych wniosków⁵⁴).

⁵² Na podstawie delegacji zawartej w art. 5 ust.4 ustawy o SSE zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną (Dz. U. z 2015 r. poz. 1473).

⁵³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁵⁴ Wnioski wpłynęły do Ministerstwa w dniu 4 września 2017 r. W dniach 21 i 25 września 2017 r. odmową zakończyły się postępowania wszczęte z urzędu w sprawie stwierdzenia nieważności tych zezwoleń.

W efekcie wadliwie wydanych zezwoleń, a następnie przewlekłości działań Ministra, w obrocie prawnym funkcjonowały zezwolenia niedefiniujące warunków (kryterium stopy bezrobocia bądź innowacyjności), stanowiących podstawę włączenia gruntów prywatnych do Strefy. Ponadto nieuzupełnienie treści wymienionych zezwoleń o treść wymaganą prawem uniemożliwia przeprowadzanie przez Spółkę Zarządzającą kontroli potwierdzających spełnienie przez przedsiębiorców tych wymagań, gdyż kontroli podlegają tylko te warunki, które wpisano do zezwolenia udzielonego przedsiębiorcy.

W latach 2015–2017 Minister w czterech przypadkach nie zastosował ustalonych przez siebie zasad w zakresie poziomu maksymalnej wielkości kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej. W obowiązujących od 2014 r. wytycznych, określono możliwą do uzyskania w zezwoleniach maksymalną wielkość kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej na poziomie 130% deklarowanych nakładów inwestycyjnych. Tymczasem Minister zaakceptował w 2017 r. wynegocjowane przez czterech przedsiębiorców warunki zezwolenia umożliwiające otrzymanie pomocy o 20 punktów procentowych wyższej od maksymalnego poziomu.

Brak jednolitych zasad przy określaniu poziomu maksymalnej wysokości kosztów kwalifikujących się do pomocy publicznej

Zdaniem NIK, jeśli Minister postanowił wprowadzić wytyczne co do limitu nakładów kwalifikujących się do pomocy publicznej to powinien je stosować przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu przedsiębiorcom zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE.

Dostrzegając jednak zasadność, z punktu widzenia interesu gospodarki, zastosowania w pewnych sytuacjach wyjątków, NIK wyraża opinię, iż takie wyjątki powinny być w wytycznych uwzględnione. Zapewniłoby to warunki przejrzystości i równego traktowania przedsiębiorców starających się o otrzymanie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie SSE.

5.3. Skuteczność i efektywność gospodarowania posiadanym majątkiem dla realizacji celów swej działalności przez Spółki Zarządzające Strefami

Zarządzający poprawnie gospodarowali mieniem SSE, jednak sprawniejsze zagospodarowanie terenów włączanych do SSE obniżyłoby koszt ich utrzymania i zapewniłoby pełniejszą realizację celów ustanowienia Stref. Na wzmocnienie działań promujących lub stworzenie skutecznych mechanizmów działań zapewniających efektywniejsze zagospodarowanie gruntów do momentu włączenia ich do SSE, pozwalał między innymi poziom opłat za administrowanie SSE pobieranych od przedsiębiorców. Zbyt mało było ogłoszeń o przetargach na tereny niezagospodarowane, a zamieszczanie informacji o takich terenach tylko na stronie internetowej okazało się nieefektywne.

Spółki prowadziły działania promocyjne oraz informacyjne w celu przyciągnięcia inwestorów do Strefy, były to jednak działania niewystarczające. Spółki w niewielkim stopniu angażowały środki finansowe w inwestycje infrastrukturalne na obszarach należących do Strefy.

5.3.1. Zagospodarowanie terenów SSE

Skala
niezagospodarowanych
gruntów

Udział gruntów niezagospodarowanych w latach 2014–2017 (według stanu na koniec roku) zwiększył się z 38,2% (6933,0 ha) do 39,4% (8930,0 ha) powierzchni Stref, tj. o 1,2 punktu procentowego. Na koniec 2014 r. odsetek gruntów niezagospodarowanych w całkowitej powierzchni poszczególnych Stref wynosił od 73,9% w Legnickiej SSE do 24,9% w Łódzkiej SSE, natomiast na koniec 2017 r. odsetek ten wynosił od 74,4% w Legnickiej SSE do 23,2% w Tarnobrzeskiej SSE. Powierzchnia gruntów niezagospodarowanych co najmniej od pięciu lat na koniec 2017 r. wyniosła 4455,0 ha, tj. 19,7% całkowitej powierzchni Stref. Największy udział gruntów niezagospodarowanych co najmniej od pięciu lat w całkowitej powierzchni Strefy wystąpił w Legnickiej SSE – 52,7% i Słupskiej SSE – 40,1%, a najmniejszy w Suwalskiej SSE – 6,9% i Mieleckiej SSE – 8,3%.

Z tytułu utrzymywania gruntów niezagospodarowanych w granicach SSE Zarządzający w latach 2015–2017 ponieśli koszty w kwocie 9197,3 tys. zł, przy czym ponad połowę tej kwoty (tj. 55,0% – 5054,4 tys. zł) ponieśli Zarządzający trzema Strefami: Mielecką SSE (1658,2 tys. zł), Pomorską SSE (1878,9 tys. zł) i Wałbrzyską SSE (1524,4 tys. zł). Koszty te obejmowały przede wszystkim podatek od nieruchomości, opłatę za użytkowanie wieczyste oraz podatek rolny.

Przykład

Tereny niezagospodarowane co najmniej od pięciu lat, leżące w Słupskiej SSE obejmowały osiem podstref niezagospodarowanych w 100%⁵⁵ oraz jedną podstrefę – Wieszyno, niezagospodarowaną w 95,1%. Z wyjątkiem podstrefy Debrzno, wszystkie pozostałe grunty zostały włączone do Strefy w 2012 r. Spośród gruntów włączonych w 2012 r. grunty niezagospodarowane i nieposiadające infrastruktury technicznej i komunikacyjnej obejmowały obszar 282,3 ha w latach 2015–2016 oraz 253,2 ha w 2017 r.

Brak przetargów
na wszystkie tereny
niezagospodarowane

Postępowaniami przetargowymi przeprowadzanymi w latach 2015–2017 nie objęto od 71,5% do 79,5% niezagospodarowanych terenów. Jak wynikało z wyjaśnień Zarządzających Strefami do wszczęcia procedury przetargowej dochodziło najczęściej w przypadku, gdy prowadzone były rozmowy z konkretnym, potencjalnym inwestorem, którego projekt był na tyle skonkretyzowany, że można było wszcząć procedury sprzedaży nieruchomości. W przypadku braku zainteresowania terenem ze strony potencjalnych inwestorów nie inicjowano przetargów. Przede wszystkim ze względu na brak przesłanki do ponoszenia kosztów (wyceny nieruchomości, publikacji ogłoszenia).

Nierzetelne
prezentowanie
oferty SSE

Zarządzający dwiema Strefami nie w pełni wykorzystywali dostępne możliwości prezentowania swojej oferty gruntów przeznaczonych dla przedsiębiorców. Na stronach internetowych tych Spółek w zakładce dotyczącej oferty gruntów dostępnych dla inwestora, niektóre nieruchomości nie były uwzględnione. Z kolei informacje o niektórych nieruchomościach zawierały nieaktualne dane o wyposażeniu w infrastrukturę lub nie wskazywały istotnych ograniczeń przeznaczenia terenu.

⁵⁵ Podstrefy: Debrzno, Ustka, Darłowo, Karlinko, Kalisz Pomorski, Laski Koszalińskie, Polanów i Tychowo.

Przykłady

Na stronie internetowej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” SA nie uwzględniono nieruchomości w podstrefach: Stąporków, Staszów i Sędziszów. Przy ofercie gruntów należących do Grupy Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA (Azoty Puławy) nie zawarto informacji o preferowaniu przez Azoty Puławy dzierżawy terenu (nie sprzedaży). Oferta terenów gminy Morawica zawierała informację o braku przyłącza gazu, kanalizacji oraz linii telefonicznej, mimo że grunty takie przyłącza posiadały. Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki, Spółka umieszczała na swojej stronie internetowej tylko te oferty inwestycyjne nieruchomości, które należały do Spółki albo do podmiotów zainteresowanych promocją poprzez stronę Zarządzającego.

Krakowski Park Technologiczny sp. z o.o. na koniec 2017 r. na swojej stronie internetowej umieścił oferty dotyczące łącznie 139,5 ha niezagospodarowanych terenów z puli 300,0 ha takich terenów (tj. niecałe 50,0% wszystkich niezagospodarowanych terenów). Jak wynika z wyjaśnień Zarządu Spółki, związane to było z prowadzoną na przełomie 2017 r. i 2018 r. przebudową strony internetowej oraz oczekiwaniem na wejście w życie nowych przepisów strefowych.

5.3.2. Wydatkowanie środków Przez Spółki Zarządzające SSE

Łączne aktywa Spółek Zarządzających⁵⁶ w latach 2015–2017 zwiększyły się o 17,8% (z 1 733 39,7 tys. zł na koniec 2014 r. do 2 041 443,1 tys. zł na koniec 2017 r.). Wynikało to zarówno ze wzrostu wartości aktywów trwałych (wzrost o 144 941,2 tys. zł, tj. o 13,3%) jak i aktywów obrotowych (wzrost o 166,0 tys. zł, tj. o 25,7%). Kapitał własny wzrósł o 305 333,9 tys. zł (tj. o 22,7%), co spowodowane było wzrostem kapitałów zapasowych i rezerwowych. Natomiast zobowiązania i rezerwy na zobowiązania osiągnęły podobny poziom – 385 576,9 tys. zł na koniec 2014 r. i 391 138,4 tys. zł na koniec 2017 r. Na dzień 31 grudnia 2014 r. łączne kapitały własne Spółek Zarządzających stanowiły 349,6% zobowiązań, a na koniec 2017 r. kapitały własne przewyższały zobowiązania ponad czterokrotnie (422,7%). Przy czym kapitały własne sześciu Spółek Zarządzających na koniec 2017 r. przewyższały zobowiązania ponad dziesięciokrotnie.

Spółki Zarządzające⁵⁷ w latach 2015–2017 uzyskały przychody w łącznej kwocie 816 122,0 tys. zł (w tym: przychody ze sprzedaży – 613 456,0 tys. zł, pozostałe przychody operacyjne – 172 982,2 tys. zł i przychody finansowe – 29 698,8 tys. zł), ponosząc koszty w wysokości 654 217,7 tys. zł (w tym: koszty działalności operacyjnej – 569 640,3 tys. zł, pozostałe koszty operacyjne 81 726,4 tys. zł i koszty finansowe – 2851,0 tys. zł) co spowodowało osiągnięcie zysku brutto na poziomie 161 904,3 tys. zł. Uzyskany zysk brutto na koniec 2017 r. (83 646,6 tys. zł) stanowił ponad 170% zysku brutto osiągniętego na koniec 2014 r. (30 441,7 tys. zł). W latach 2015–2017 tylko dwie Spółki Zarządzające uzyskały ujemny wynik finansowy: Spółka Zarządzająca Kamiennogórką SSE na koniec 2015 r. w kwocie – 15,1 tys. zł i Spółka Zarządzająca Krakowską SSE na koniec

Sytuacja finansowa
Spółek Zarządzających

⁵⁶ W zaprezentowanych danych ekonomicznych nie uwzględniono danych Zarządzającego Mielecką SSE i Tarnobrzeską SSE.

⁵⁷ W zaprezentowanych danych ekonomicznych nie uwzględniono danych Zarządzającego Mielecką SSE i Tarnobrzeską SSE.

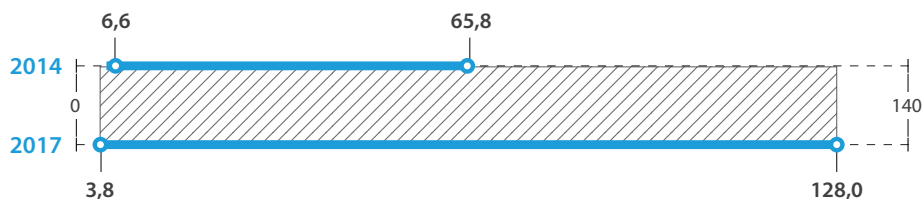
2015 r. w kwocie – 1012,0 tys. zł. Koszty ogólnego zarządu z 61 162,2 tys. zł na koniec 2014 r. wzrosły do 77 146,8 tys. zł na koniec 2017 r., tj. o 26,1% (na koniec 2015 r. wyniosły – 64 801,3 tys. zł a na koniec 2016 r. – 82 897,4 tys. zł). Koszty wynagrodzeń natomiast z 37 249,1 tys. zł na koniec 2014 r. do 48 946,4 tys. zł na koniec 2017 r., tj. o 31,4%. Wzrost wynagrodzeń wynikał bezpośrednio ze wzrostu o 25,1% zatrudnienia. Na koniec 2014 r. wyniosło ono 340 etatów, a na koniec 2017 r. 426 etatów. Największy wzrost zatrudnienia wystąpił w Spółce Zarządzającej Łódzką SSE (o 73,2%) i wynikał z realizacji nowych inwestycji oraz projektów współfinansowanych ze środków UE realizowanych przez Spółkę.

Kumulowanie
środków pieniężnych,
przy posiadaniu
w granicach Stref
terenów pozbawionych
podstawowej
infrastruktury

W latach 2015–2017 w 11 Spółkach Zarządzających wskaźnik bieżącej płynności (aktywa obrotowe/zobowiązania krótkoterminowe) kształtował się powyżej optymalnego poziomu (1,0–2,0). Na koniec 2014 r. wskaźnik ten zawierał się w przedziale od 6,6 do 65,8 (przy czym w siedmiu Spółkach wskaźnik był większy od 10,0), a na koniec 2017 r. w przedziale od 3,8 do 128,0 (również w siedmiu Spółkach, wskaźnik był większy od 10,0). Tak wysoki poziom wskaźnika bieżącej płynności świadczył o występowaniu zjawiska nadpłynności finansowej i kumulowania środków pieniężnych.

Infografika nr 6

Kształtowanie się wskaźnika bieżącej płynności powyżej optymalnego poziomu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych udostępnionych przez skontrolowane podmioty.

Zgodnie z *Planami rozwoju* Stref (pkt 5) Spółki ponoszą w miarę posiadanych środków, koszty budowy i modernizacji infrastruktury realizowanej wspólnie z innymi podmiotami (jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami itp.). Spółki posiadały w swoich granicach tereny niezagospodarowane i nieuzbrojone, jednak środki pieniężne inwestowały w lokaty terminowe, a nie przeznaczały ich na poprawę atrakcyjności niezagospodarowanych terenów (modernizację infrastruktury technicznej i gospodarczej).

Przykłady

Zarządzający Warmińsko-Mazurską SSE na 30 czerwca 2018 r. był właścicielem 59,4 ha gruntów niezagospodarowanych znajdujących się na terenie Strefy. Spośród nich 5,4 ha było nieuzbrojonych. Ponadto w obrębie Strefy znajdował się grunt o powierzchni 3,3 ha, do uzbrojenia którego, w terminie do 30 czerwca 2017 r., zobowiązała się gmina Lidzbark Warmiński⁵⁸. Inwestycja nie została zrealizowana z uwagi na brak środków własnych gminy. Wskaźnik bieżącej płynności Zarządzającego

⁵⁸ W postaci odcinka około 300 metrów wodociągów, 300 metrów kolektora kanalizacji sanitarnej i wykonania około 50 metrów drogi wewnętrznej.

Warmińsko-Mazurską SSE w na koniec 2014 r. wyniósł 40,3, a na koniec 2017 r. 45,5. Natomiast stan środków pieniężnych w okresie 2015–2017 systematycznie wzrastał i na koniec 2017 r. wyniósł – 18 010,8 tys. zł. Zdaniem Dyrektora Departamentu Inwestycji Strukturalnych Spółki najbardziej bezpieczną formą inwestycji były lokaty terminowe, z których roczny przychód wyniósł około 400,0 tys. zł.

W granicach Słupskiej SSE, w podstrefie Polanów, znajdował się grunt niezagospodarowany o powierzchni 37,0 ha, na którym gmina zobowiązała się do końca 2012 r. wykonać kanalizację sanitarną i w miarę zgłaszanych potrzeb zapewnić inwestorom dostęp do niezbędnej infrastruktury (szacowany koszt rozbudowy 3,0 mln zł). Inwestycja nie została wykonana. Wskaźnik bieżącej płynności Zarządzającego Słuską SSE na koniec 2014 r. wyniósł 33,2, a na koniec 2017 r. 17,0. Natomiast stan środków pieniężnych w okresie 2015–2017 systematycznie wzrastał i na koniec 2017 r. wyniósł – 15 170,8 tys. zł.

Na inwestycje infrastrukturalne Zarządzający 13 Strefami wydatkowali łącznie 300 563,4 tys. zł, przy czym ponad 50% tej kwoty (162 473,5 tys. zł) wydatkowała Spółka Zarządzająca Wałbrzyską SSE. Wydatków inwestycyjnych nie ponosiła Spółka Zarządzająca Krakowską SSE ze względu na brak środków finansowych, które pozwalałyby na tego typu inwestycje oraz Zarządzający Słuską SSE⁵⁹, a Zarządzający Starachowicką SSE i Warmińsko-Mazurską SSE wydatkowali jedynie odpowiednio: 450,7 tys. zł i 553,1 tys. zł (co stanowiło od 2,5% do 3,8% środków zgromadzonych w latach 2015–2017 na rachunku bankowym przez Zarządzającego Warmińsko-Mazurską SSE i od 7,3% do 8,5% środków zgromadzonych na rachunku bankowym w tych latach przez Zarządzającego Starachowicką SSE).

Kontrola realizacji 15 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę 50 373,2 tys. zł (wybranych celowo według największej kwoty wydatków) w zakresie wyboru wykonawcy oraz rozliczenia projektów nie wykazała nieprawidłowości. Środki wydawane były zgodnie z *Planami rozwoju* poszczególnych Stref.

Realizacja w latach 2015–2017 inwestycji infrastrukturalnych przez dwie Spółki Zarządzające SSE (za łączną kwotę 22 006,8 tys. zł) nie była poprzedzona wykonaniem analiz ekonomiczno-finansowych czy też analiz określających koszty i korzyści wykonania inwestycji.

Przykład

Spółka Zarządzająca Legnicką SSE podjęła decyzje o realizacji 11 inwestycji na łączną kwotę 19 504,8 tys. zł, biorąc pod uwagę cele działalności Legnickiej SSE wynikające z ogólnie obowiązujących przepisów, przedmiot działalności Spółki, zasady wyceny podejmowanych inwestycji infrastrukturalnych i zasady wyłaniania wykonawców robót budowlanych. Spółka nie wykonała ani analiz ekonomiczno-finansowych dla tych inwestycji ani analiz określających koszty i korzyści z realizacji tych inwestycji.

Zdaniem członków Zarządu Spółki, celem nadrzędnym Legnickiej SSE jest tworzenie optymalnych warunków do inwestowania poprzez budowę infra-

Podjęmowanie decyzji o realizacji inwestycji infrastrukturalnych bez przeprowadzenia odpowiednich analiz

⁵⁹ Spółka doradzała, jaką infrastrukturę powinna zrealizować gmina oraz opiniowała miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Spółka poniosła natomiast w latach 2015–2017 nakłady na infrastrukturę w Słuskim Inkubatorze Technologicznym (instalacja fotowoltaiczna i pracownia Odnawialnych Źródeł Energii za łączną kwotę 1818,8 tys. zł).

struktury technicznej niezbędnej do jego osiągnięcia, a nie kalkulowanie ewentualnej opłacalności inwestycji. Jednak zdaniem Izby, określone w ogólnie obowiązujących przepisach i Statucie Spółki cele jej działania nie wykluczają racjonalnego podejmowania decyzji opartego na analizie kosztów i korzyści planowanych inwestycji. Analiza ta nie powinna ograniczać się jedynie do oceny inwestycji w rozumieniu finansowego zysku, a brać pod uwagę opłacalność inwestycji pod kątem przydatności uzbrojonego terenu dla przyszłego inwestora. Ponieważ zagospodarowanie obszaru Strefy w latach 2015–2017 kształtowało się na poziomie od 26,1% do 25,6%, zasadne wydaje się dokonanie analiz, który z terenów po wykonaniu inwestycji infrastrukturalnych będzie miał największe szanse na zagospodarowanie przez inwestora.

Niezasadnione koszty

Dwóch Zarządzających nie przestrzegało wymogu określonego w art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*⁶⁰, zgodnie z którym urlop niewykorzystany w terminie ustalonym w planie urlopów należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego⁶¹. W wyniku tej nieprawidłowości Spółki poniosły niezasadnione koszty wynikające z naruszenia prawa z powodu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w łącznej kwocie 89,0 tys. zł.

Przykład

Dwóch członków Zarządu Spółki Zarządzającej Warmińsko-Mazurską SSE w dniu rozwiązania umowy o pracę, tj. w dniu 9 lutego 2016 r., miało niewykorzystany zaległy urlop za lata 2013–2014 w łącznej liczbie 85 dni. Urlop ten zgodnie z art. 168 *Kodeksu pracy* powinien zostać wykorzystany w liczbie 33 dni do 30 września 2014 r. (zaległy urlop za 2013 r.), a w liczbie 52 dni – do 30 września 2015 r. (zaległy urlop za 2014 r.). Za niewykorzystany urlop Spółka wypłaciła ekwiwalent pieniężny w kwocie 86,6 tys. zł.

Niejednolite stosowanie zapisów w umowach o administrowanie Strefą

Sześć Spółek Zarządzających w zawieranych z przedsiębiorcami umowach (związanych z ponoszeniem opłat za administrowanie Strefą⁶²) rozszerzało zakres kosztów związanych z administrowaniem Strefą w stosunku do zakresu wynikającego z obowiązującego i zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki *Regulaminu* danej Strefy (w tym jedna ze Spółek rozszerzała ten zakres, stosując niejednolite zapisy również w poszczególnych umowach zawieranych z przedsiębiorcami, a jedna nie dostosowała zapisów w umowach do zmienionego i zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki *Regulaminu* Strefy). Ponadto pięciu Zarządzających, pomimo stosowania ulg w opłatach administracyjnych, nie upubliczniało zasad ich udzielania (lub informacji o takiej możliwości wraz ze wskazaniem, w jakich przypadkach istnieje możliwość uzyskania ulgi w opłacie), co wskazywało, że nie wszyscy przedsiębiorcy byli zapoznani z taką możliwością. Tylko jeden Zarządzający udzielał ulg w opłatach partycypacyjnych ze względu na rodzaj prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Pozostali Zarządzający udzielając ulg, brali pod uwagę przede wszystkim kondycję finansową przedsiębiorcy.

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm. Dalej: *Kodeks pracy*.

⁶¹ Zgodnie z wyrokiem z dnia 25 stycznia 2005 r. (PK 124/05, Monitor Prawa Pracy z 2006 r. Nr 3, str. 119). Sąd Najwyższy stwierdził, iż pracodawca może pracownika wysłać na zaległy urlop, nawet gdy ten nie wyraża na to zgody.

⁶² Dalej również: umowa partycypacyjna.

Przykłady

W zawieranych przez Łódzką Specjalną Strefę Ekonomiczną SA umowach z przedsiębiorcami (10 umów objętych próbą kontrolną), jak również w obowiązujących w Spółce w latach 2015–2017 wzorach umów, katalog kosztów związanych z administrowaniem oraz utrzymaniem ogólnej infrastruktury Strefy był szerszy aniżeli określony w § 10 *Regulaminu Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* zatwierdzonym przez Ministra Gospodarki w dniu 11 marca 2010 r. Oprócz wskazania kosztów określonych w § 10 *Regulaminu* w umowach wskazywano również m.in. takie koszty jak: sporządzanie ekspertyz, wycen, analiz, dokumentacji, wykonawstwa i aktualizacji map terenu, sporządzania planu rozwoju poszczególnych podstref, prowadzenie w kraju i zagranicą marketingu oraz reklamowania Strefy za pomocą różnych form i środków.

Spółka Zarządzająca Warmińsko-Mazurską SSE obniżyła jednemu przedsiębiorcy opłatę o 1648,2 tys. zł rocznie, pomimo że takie działanie nie było przewidziane w *Regulaminie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej* (z dnia 25 marca 2015 r.), jak i w przyjętych przez Spółkę *Zasadach ponoszenia opłat za administrowanie terenami Strefy* (wprowadzone uchwałą Zarządu nr 40/VII/2014 z dnia 3 lipca 2014 r.).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o SSE Zarządzający zobowiązany jest do wykonywania zarządu Strefą (a więc również pobierania opłat za administrowanie Strefą) w sposób określony w *Regulaminie* Strefy zatwierdzanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Wszelkie odmienne regulacje wewnętrzne powinny być zatem dostosowane do postanowień tego Regulaminu.

Dobre praktyki

Zarządzający Łódzką SSE stosował ulgi w opłacie partycypacyjnej o 5 punktów procentowych dla przedsiębiorców świadczących usługi o innowacyjnym charakterze (od 12 stycznia 2017 r.) i dla przedsiębiorców realizujących produkcję lub usługi w obszarze odnawialnych źródeł energii a także dla przedsiębiorców świadczących usługi B+R (od 12 października 2017 r.).

W latach 2015–2017 przychody z tytułu opłat za administrowanie nie były powiązane z ponoszonymi przez Spółki Zarządzające kosztami związanymi z administrowaniem Strefą, co było wynikiem ustanowienia opłat w sposób ryczałtowy, bez przeprowadzenia kalkulacji uwzględniającej poziom opłat za poszczególne świadczenia i realne koszty ponoszone przez Spółki. Wysokość opłat ustalana była w sposób indywidualny, a pod uwagę brano m.in. wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaj prowadzonej działalności, wielkość zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego⁶³. Opłata mogła być cykliczna bądź jednorazowa (raz do roku). Roczna wysokość opłat kształtowała się od 0,03 zł do 0,86 zł za m² zajmowanej powierzchni. Spółki nie prowadziły rejestru kosztów w układzie pozwalającym na stwierdzenie jak w latach 2015–2017 kształtowały się wydatki na działania określone w umowach zawieranych z przedsiębiorcami. Z porównania przychodów z tytułu opłat za administrowanie uzyskanych w latach 2015–2017 i kosztów działalności Spółek Zarządzających (ogółem z wyłączeniem amortyzacji) wynikało, że w przypadku pięciu Spółek Zarządzających przychody przewyższały ponoszone koszty (w przypadku siedmiu Spółek sytuacja była odwrotna – koszty przewyższały przychody).

Brak spójności pomiędzy opłatami ponoszonymi przez przedsiębiorców a wydatkami na administrowanie Strefą

⁶³ Dwie Spółki Zarządzające ustaliły stałą opłatę obowiązującą wszystkich przedsiębiorców działających na ich terenach. Opłata miesięczna wynosiła odpowiednio: 0,15 zł i 0,21 zł za 1 m².

Przykłady

Uzyskane przez Zarządzającego Starachowicką SSE w latach 2015–2017 przychody z tytułu opłat za administrowanie prawie trzykrotnie przewyższały kwotę poniesionych kosztów, natomiast w przypadku Zarządzającego Suwalską SSE uzyskane przychody były blisko połowę niższe od poniesionych kosztów.

W Regulaminach poszczególnych Stref zawarto zapis, że przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie Strefy zobowiązani byli uczestniczyć w kosztach ponoszonych przez Zarządzającego w związku z administrowaniem Strefą. Art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o SSE stanowi z kolei, że do zadań zarządzającego należy m.in. świadczenie usług, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze Strefy. NIK dostrzegając iż regulacje te nie wymagają wprost, by za świadczone usługi Zarządzający ustalali opłaty w wysokości rzeczywiście ponoszonych kosztów, wyraża jednak pogląd, iż opłaty pobierane od przedsiębiorców powinny być powiązane z faktycznymi kosztami.

Wydatkowane środków bez zastosowania trybu konkurencyjnego

Zarządzający Pomorską SSE przy wydatkowaniu środków dotacyjnych w latach 2009–2014 stosował procedurę tzw. ofertowania. Polegała ona na wysyłaniu zapytań ofertowych do wybranych przez Spółkę potencjalnych wykonawców udzielanych zamówień. Ze względu na specjalistyczny charakter realizowanych przez Spółkę projektów (z których zdecydowana większość dotyczyła wyposażenia przez Spółkę Gdańskiego Parku Naukowo-Technologicznego – GPN-T). Spółka przyjęła model ich realizacji polegający na wyposażaniu istniejących laboratoriów w sprzęt zamawiany na potrzeby głównych użytkowników (najemców) tych laboratoriów. Zastosowanie takiej procedury sprowadzało się *de facto* do zastosowania zamówień bez przeprowadzenia przetargu – Spółka opierała się na specyfikacjach użytkowo-funkcjonalnych zamawianego sprzętu opracowywanych przez głównych użytkowników laboratoriów (co mogło w przyszłości zawęzić krąg potencjalnych użytkowników zamawianego wyposażenia). Brak było szacowania wartości udzielanych zamówień, a zapytania ofertowe były wysyłane do minimalnego kręgu potencjalnych wykonawców, wybranych przez najemców laboratoriów w GPN-T. Nie zachowano więc zasady jawności i uczciwej konkurencji. W efekcie tak prowadzonych postępowań doszło do nieuzasadnionego i zawyżonego wydatkowania przyznanych Spółce środków finansowych. Wyposażenie Laboratorium Przetwarzania Obrazów i Dźwięku zostało zakupione za kwotę 4159,0 tys. zł. Dokonana przez Spółkę w 2016 r. wycena nabytego sprzętu i oprogramowania (w skład którego weszło pięć serwerów, dwa firewalle o wysokiej wydajności i jeden switch) wyniosła 283,0 tys. zł (według cen katalogowych producenta), tj. o 3976,0 tys. zł mniej niż wydatkowane na ten cel środki.

Nieokreślenie efektów działań marketingowych

Wszystkie Spółki Zarządzające w latach 2015–2017 wykonywały zadania w zakresie reklamy i promocji bez przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści, a także bez określenia celów. Spółki Zarządzające nie posiadały też dokumentacji wskazującej osiągnięte efekty w powyższym zakresie.

Biorąc pod uwagę, że łącznie Zarządzający wydali w ciągu trzech lat objętych kontrolą 20,5 mln zł na reklamę i promocję, wskazane jest określenie celów i spodziewanych efektów działań reklamowo-promocyjnych. Umożliwiłoby to wydatkowanie środków na te cele w sposób wydajny i oszczędny.

5.3.3. Realizacja przez PSSE sp. z o.o. projektu „Komercjalizacja Wyspy Ostrów”

Realizacja projektu *Komercjalizacja Wyspy Ostrów* miała polegać na zakupie nieruchomości gruntowych (o powierzchni 23,7 ha) oraz działek wodnych (o powierzchni 160 948 m²), będących własnością Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym Stoczni Gdańsk SA, a usytuowanych na tzw. Froncie Wyspy Ostrów w granicach portu morskiego w Gdańsku wraz z towarzyszącą infrastrukturą, a następnie ich modernizacji, mającej na celu doprowadzenie do rewitalizacji Wyspy Ostrów. Podstawowymi przesłankami do podjęcia decyzji o realizacji Projektu⁶⁴ była konieczność właściwego i efektywnego wykorzystania przez Strefę potencjału gruntów na obszarze 23,7 ha. Natomiast, jak wynikało z wyjaśnień byłej Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki, która 24 lutego 2015 r. zatwierdziła instrukcję głosowania przez reprezentanta Skarbu Państwa na Zgromadzeniu Wspólników PSSE sp. z o.o. za realizacją Projektu, intencją ministra właściwego do spraw gospodarki była rewitalizacja zakupionych terenów postoczniowych, przywrócenie produkcji stoczniowej w Gdańsku i wykorzystanie ich na inwestycje zgodnie z celami działania Strefy oraz ochrona miejsc pracy w Stoczni zagrożonej upadłością.

W Biznesplanie założono realizację w latach 2015–2016 zadań inwestycyjnych (zakup i modernizację/remont nieruchomości) za łączną kwotę 150,0 mln zł⁶⁵. Jako źródło finansowania Projektu wskazano dokapitalizowanie Spółki przez Skarb Państwa w kwocie 50,0 mln zł, podwyższenie kapitałów własnych Spółki przez udziałowca – Agencję Rozwoju Przemysłu SA (ARP) w kwocie 75,0 mln zł i pożyczkę na cele inwestycyjne udzieloną przez ARP w kwocie 25,0 mln zł. W latach 2015–2019 przychody ze sprzedaży, w tym z: opłat administracyjnych, dzierżawy gruntów i infrastruktury przez potencjalnych inwestorów, miały wynieść łącznie 12 273,9 tys. zł, natomiast przychody operacyjne ze sprzedaży gruntów wraz z infrastrukturą – 30 987,2 tys. zł.

W latach 2015–2018 (I połowa) Zarząd PSSE sp. z o.o. nie zrealizował ani celów operacyjnych ani i finansowych Projektu. Nie doszła do skutku planowana na 2015 r. sprzedaż 95 167 m² niezmodernizowanych gruntów na rzecz Stoczni Remontowej Shipbuilding SA. Przychód z tej transakcji (35 438,3 tys. zł) miał zostać przeznaczony na spłatę pożyczki inwestycyjnej zaciągniętej od ARP. Spółka, opierając Biznesplan na tej transakcji, nie zabezpieczyła sobie możliwości wyegzekwowania zobowiązań inwestycyjnych nabywcy tej części Wyspy Ostrów, choćby w postaci listu intencyjnego czy umowy przedwstępnej. Rezygnacja z tej transakcji nie skutkowała więc żadnymi konsekwencjami dla inwestora.

Nie doszły do skutku transakcje sprzedaży pozostałej, modernizowanej części Frontu Wyspy przewidziane do zbycia w latach 2017–2019 za łączną kwotę 108,7 mln zł.

Założenia projektu
*Komercjalizacja
Wyspy Ostrów*

Brak realizacji głównych
założeń Projektu

⁶⁴ Według biznesplanu z dnia 5 listopada 2014 r.

⁶⁵ W tym m.in. zakup nieruchomości gruntowych wraz z infrastrukturą – 109,5 mln zł, modernizacja konstrukcji hydrotechnicznych, wyburzenie i modernizacja budynków – 24,5 mln zł, remont sieci i przeglądy techniczne – 6,1 mln zł.

Spółka nie dokonała również wydatków inwestycyjnych zgodnie z umową wsparcia zawartą ze Skarbem Państwa. Na dzień 31 października 2018 r. z kwoty 50 000,0 tys. zł do wykorzystania do końca 2018 r. pozostała kwota 25 643,2 tys. zł (tj. 51,3% kwoty wynikającej z umowy), przy czym Spółka nie wydatkowała w 2016 r. żadnych środków a w 2017 r. wydatkowała tylko niecałe 10% (2,2 mln zł) z zaplanowanej kwoty (25,5 mln zł). Jak wynikało z wyjaśnień Prokurent Spółki zakres inwestycji realizowanych na Wyspie Ostrów uzależniony był od wyników negocjacji pomiędzy ARP a grupą GSG odnośnie do przejęcia spółek: GSG Towers sp. z o.o. i Stocznia Gdańsk SA. W lipcu 2018 r. obie spółki zostały przejęte przez spółki z Grupy ARP. Przygotowując się do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego PSSE sp. z o.o. w dniu 8 maja 2018 r. pozyskała do współpracy eksperta odpowiedzialnego za koordynację wszystkich prac na Wyspie Ostrów w zakresie modernizacji infrastruktury stoczniowej. Biznesplan Projektu nie przewidywał jednak, że modernizacja terenów Wyspy Ostrów nastąpi dopiero po zmianach właścicielskich w spółce Stocznia Gdańsk SA i GSG Towers sp. z o.o.

Na koniec 2017 r. Spółka wygenerowała na realizacji Projektu stratę netto w wysokości 1899,0 tys. zł (w latach 2015–2016 łączna strata netto wyniosła 3833,0 tys. zł), przy przychodach ze sprzedaży 2940,0 tys. zł i kosztach działalności operacyjnej 2018,0 tys. zł oraz podatkach i opłatach – 1897,0 tys. zł).

Spółce nie udało się ponadto pozyskać inwestorów z branży gospodarki morskiej (do połowy 2018 r. zawarto tylko umowy najmu z dwoma inwestorami, którzy otrzymali zezwolenie na realizację inwestycji na Wyspie Ostrów) i zapewnić Stoczni Gdańsk SA możliwości prowadzenia działalności kooperacyjnej a w konsekwencji umożliwić jej dalsze, niezagrażone upadłością funkcjonowanie. Jak wynika z ustaleń kontroli będzie to możliwe dopiero po dodatkowym zaangażowaniu operacyjnym i finansowym Skarbu Państwa, co z kolei wskazuje na uzależnienie realizacji Projektu od bieżących koncepcji rządowych co do kierunków i form restrukturyzacji przemysłu stoczniowego. NIK zwraca przy tym uwagę, iż już w Biznesplanie Projektu podkreślono, że udział w nim Spółki wynikał z braku możliwości bezpośredniego zaangażowania się Skarbu Państwa w działania restrukturyzacyjne wobec Stoczni Gdańsk SA w latach 2012–2014, ze względu na ryzyko uznania takich działań za niedozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu przepisów prawa UE.

Niespójność Projektu z celami Pomorskiej SSE

Zaangażowanie PSSE sp. z o.o. w oddłużenie Stoczni, zapewnienie kontynuowania przez Stocznnię działalności gospodarczej bez pomocy publicznej, negocjacje z wierzycielami i bankami, aby oddłużyć Stocznnię, nie wpisywało się w cele ustanowienia Strefy wskazane w ustawie o SSE i Planie rozwoju Pomorskiej SSE. Wprawdzie w Planie rozwoju PSSE w pkt 6.1. *Inwestycje znaczące dla regionów – perspektywy powiększania terenów dla województwa pomorskiego* zakładano lokowanie inwestycji z branży maszynowej i metalowej w celu zagospodarowania kadry i terenów stoczniowych i portowych, ale nie zakładano działań związanych z rewitalizacją terenów poprzemysłowych, ani działań dotyczących oddłużenia innych podmiotów.

5.3.4. Korzystanie przez Spółki Zarządzające SSE ze zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych

W latach 2015–2017 Zarządzający SSE ustalając podstawę obliczenia podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), niezasadnie zaliczali do kosztów uzyskania przychodów wydatki już wcześniej uwzględnione w rozliczeniach podatkowych jako wydatki na rozwój Strefy. Przy czym Spółki Zarządzające Słupską SSE i Wałbrzyską SSE posiadały indywidualne interpretacje Ministra Finansów, wskazujące, że takie postępowanie było prawidłowe.

Podwójne ujmowanie tego samego wydatku w rachunku podatkowym

Przykłady

W konkluzji interpretacji indywidualnej Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z dnia 4 czerwca 2013 r. stwierdzono, że koszt nabycia nieruchomości, mimo że nabycie to sfinansowane zostało dochodem zwolnionym od podatku, nie podlega wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów. Podobne stanowisko wyraził Minister Finansów, w imieniu którego działał Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu w interpretacji indywidualnej z 14 maja 2011 r. Następnie jednak w dniu 20 listopada 2013 r. Minister Finansów zmienił interpretację indywidualną, stwierdzając że jest ona nieprawidłowa. W motywach zmiany Minister Finansów zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 *u.p.d.o.p.*, co do zasady, przedmiotem opodatkowania jest dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania. W opinii organu dopiero tak ustalony dochód może być przedmiotem zwolnienia z opodatkowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach, m.in. w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r. II FSK 3368/15 podkreślił, że „finansowanie wydatków inwestycyjnych wolne od obciążeń podatkowych możliwe jest tylko z dochodu przed opodatkowaniem, w przeciwnym bowiem przypadku dochodziłoby do podwójnego obniżenia dochodu o owe wydatki. Pierwszym razem, poprzez zaliczenie ich w koszty uzyskania przychodów i po raz drugi, poprzez pomniejszenie dochodu przed opodatkowaniem w ramach zwolnienia podatkowego, o którym mowa w § 2 *rozporządzenia RM z 2008 r.* Zgodnie, bowiem z art. 7 ust. 1 i 2 *u.p.d.o.p.* co do zasady, przedmiotem opodatkowania jest dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania. Dopiero tak ustalony dochód może być przedmiotem zwolnienia z opodatkowania, o którym jest mowa w § 2 ww. *rozporządzenia*. Natomiast każdy z wydatków poniesionych na rozwój Strefy uwzględniony przy obliczaniu wielkości dochodu wolnego od podatku może być rozliczany tylko raz, co oznacza, że jeżeli dany wydatek stanowi koszt uzyskania przychodu, to zmniejsza wysokość dochodu podlegającego opodatkowaniu, a tym samym nie może on również być traktowany dla celów podatkowych, jako wydatkowanie osiągniętego dochodu i w ten sposób wpływać na wysokość zwolnienia w podatku dochodowym”.

Skutkiem nieprawidłowości było zaniżenie wielkości należnego podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2015–2017 w wysokości nominalnej 16 585,7 tys. zł oraz powstanie zobowiązania z tytułu odsetek, adekwatnie do terminów wpłaty zaliczek za poszczególne miesiące powyższego okresu.

W zaistniałej sytuacji powinno nastąpić skorygowanie podatku poprzez złożenie korygującej deklaracji na podstawie art. 81 § 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁶⁶.

Taką korygującą deklarację w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych złożył Zarządzający Mielecką i Tarnobrzeską SSE⁶⁷.

5.4. Nadzór nad wypełnianiem zobowiązań przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie Strefy

Spółki prawidłowo prowadziły kontrolę przedsiębiorców w obszarze przestrzegania przez nich warunków określonych w udzielonych im zezwoleniach, dotyczących poniesienia określonej kwoty nakładów inwestycyjnych, utworzenia odpowiedniej liczby nowych miejsc pracy i dotrzymania terminów zakończenia inwestycji. Brak określenia przez Ministra pisemnych procedur przeprowadzania kontroli powodował niejednolite podejście Zarządzających do sposobu przeprowadzania i dokumentowania kontroli.

Brak określenia
wytycznych
dotyczących sposobu
przeprowadzania
kontroli

Minister nie określił wytycznych dotyczących merytorycznych i formalnych aspektów kontroli warunków zezwoleń na działalność gospodarczą w SSE, wydawanych przedsiębiorcom przez Zarządzających Strefami. Minister pozostawił Zarządzającym zupełną dowolność co do: sposobu, trybu, zakresu kontroli poszczególnych warunków zezwoleń, doboru próby do kontroli, sposobu weryfikacji dokumentów i oświadczeń przedstawianych w trakcie kontroli, oceny analizowanych dokumentów, czy zakresu uprawnień kontrolnych powierzonych osobom przeprowadzającym kontrolę. Nie opracowano też wzoru protokołu kontroli, który uporządkowałby kontrolę od strony formalnej. Skutkowało to m.in. niejednolitym podejściem kontrolujących do zakresu analizowanych danych, niezawieraniem w raporcie (protokole) z przeprowadzonej kontroli niezbędnych danych i informacji lub zawieraniem informacji o różnym stopniu szczegółowości, dowolnością w sposobie i doborze wielkości próby, czy swobodą w ocenie analizowanych dokumentów.

Przykłady

Zarządzający pięcioma Strefami, badając zgodność wydatków z wydatkami określonymi w §6 ust. 1 rozporządzenia *o pomocy publicznej*, brali pod uwagę nie wszystkie wydatki a określoną próbę wydatków⁶⁸.

Od strony formalnej protokoły kontroli wskazywały w różnej szczegółowości podstawę prawną kontroli (przepisy, numery upoważnień, czy legitymacji kontrolerów) albo nie zawierały jej w ogóle. Określały różne terminy do złożenia przez kontrolowanych dodatkowych wyjaśnień/wniesienia uwag (używano różnej terminologii) po zakończeniu kontroli bądź w ogóle nie przewidywały takiej możliwości.

⁶⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

⁶⁷ Kwota korekty nie została uwzględniona w skutkach nieprawidłowości.

⁶⁸ Zarządzający Strefami kierowali się różnymi zasadami przy wyborze wydatków do kontroli, np. 20% wydatków kwalifikowanych określonych w zezwoleniu, bądź pięć wydatków o najwyższej kwocie.

Minister nie posiadał ponadto pisemnych procedur stosowanych przez Zarządzających w trakcie kontroli ani też wiedzy, w których SSE Zarządzający wprowadzili takie procedury. Nie otrzymywał planów kontroli ani sprawozdań z realizacji planów kontroli od Spółek Zarządzających. W latach objętych kontrolą nie weryfikował również kontroli zezwoleń w celu uzyskania zapewnienia o prawidłowości realizacji przez Spółki Zarządzające powierzonego im przez Ministra zadania.

W ustawie o wspieraniu nowych inwestycji, która weszła w życie 30 czerwca 2018 r., określono szczegółowe zasady dokonywania przez ministra właściwego do spraw gospodarki kontroli Zarządzających obszarami m.in. w zakresie realizacji powierzonego im zadania kontroli realizacji warunków zawartych w decyzjach o wsparciu. Wprowadzenie przepisów nadających ministrowi kompetencje kontrolne wobec Zarządzających obszarami, w przypadku powierzenia im wykonywania zadań w imieniu Ministra, stanowi wdrożenie wniosku pokontrolnego sformułowanego przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym z 9 lipca 2015 r. z kontroli pn. „Wspieranie przez Ministra Gospodarki przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych” (R/14/007). NIK zwraca jednak uwagę, że kwestie ustanowienia dla Zarządzających zasad kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu pozostały poza regulacją – brak jest delegacji do określenia tych zasad w rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 23 ust 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Pomijając w projekcie tej ustawy kwestie zasad kontroli decyzji o wsparciu, przeprowadzanych przez Zarządzających u przedsiębiorców, Ministerstwo utrzymało dotychczasowe podejście do powyższych kwestii.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie gromadził również i nie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych danych dotyczących przedsiębiorców, którzy korzystając z pomocy publicznej, nie dotrzymywali warunków trwałości inwestycji jak również nie przekazywał informacji dotyczących kwot wydatków zaliczonych przez przedsiębiorców do wydatków kwalifikowalnych, a niespełniających wymogów określonych w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej. Wprawdzie Zarządzający nie kontrolowali prawidłowości korzystania z pomocy publicznej jednak posiadali wiedzę o nieprawidłowościach związanych z uznawaniem wydatków za niekwalifikowane. Biorąc pod uwagę liczbę kontroli – 2121 przeprowadzonych przez Zarządzających w latach 2015–2017 oraz liczbę kontroli przeprowadzonych w tych latach przez organy kontrolne administracji skarbowej – 52 (2,5% kontroli przeprowadzonych przez Zarządzających), zasadnym wydaje się powiadamianie ministra właściwego do spraw finansów publicznych o nieprawidłowościach stwierdzonych podczas kontroli.

5.5. Nadzór właścicielski Ministra Przedsiębiorczości i Technologii nad Spółkami Zarządzającymi

Minister właściwy do spraw gospodarki nie sprawował skutecznego i rzetelnego nadzoru nad wykonywaniem przez Spółki Zarządzające powierzonych im zadań. Nadzór wynikający z uprawnień reprezentanta Skarbu

Państwa wobec Spółek Zarządzających nie był spójny z merytorycznym nadzorem wynikającym z kompetencji ministra właściwego do spraw gospodarki. Minister interpretował przepisy *Pzp* w odniesieniu do Spółek Zarządzających bez konsultacji oraz uzgodnień z upoważnionymi do tego organami administracji państwowej. Zastosowanie przez Spółki Zarządzające wykładni prezentowanej przez Ministra Gospodarki bez uzyskania opinii Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) spowodowało nałożenie korekt finansowych na trzy Spółki Zarządzające SSE. Wyrażenie przez Ministra zgody na nabycie oraz zbycie majątku trwałego przez PSSE sp. z o.o. nie miało rzetelnych podstaw ekonomicznych i opierało się o nierzetelnie przygotowane i niezwyfikowane dokumenty.

Brak spójnego nadzoru nad Spółkami Zarządzającymi SSE

Roczne sprawozdania, do których sporządzania zobowiązane są organy Spółek, nie zawierały treści niezbędnych z punktu widzenia oceny tych organów pod względem wykonywania *Planów rozwoju* i osiągania określonych celów oraz realizacji wskazanych działań służących osiągnięciu tych celów. Przy ocenie działalności organów Spółek Zarządzających SSE nie brano więc pod uwagę wywiązywania się ich z ustawowych obowiązków określonych w ustawie *o SSE* i aktach wykonawczych do tej ustawy. Departament merytoryczny (DRI) nie brał udziału w ocenie organów Spółek Zarządzających. Nie uregulowano (wewnętrzными przepisami Ministerstwa) współpracy pomiędzy DRI a departamentem sprawującym nadzór właścicielski na Spółkami Zarządzającymi SSE (DNP). DRI (poprzednio DIR, DDI, DIW) otrzymane z DNP dokumenty Spółek Zarządzających opiniował bez uwag bądź zwracał uwagę jedynie na rozbieżności z posiadanymi danymi liczbowymi. Natomiast uwagi przekazywane do DNP przez DRI odnosiły się tylko do tych elementów (danych), które zostały wcześniej przekazane do DRI przez Zarządzających SSE w ramach obowiązku kwartalnej sprawozdawczości (liczba wydanych zezwoleń, kwota nakładów inwestycyjnych poniesionych przez przedsiębiorców, liczba miejsc pracy i kwoty nakładów na inwestycje infrastrukturalne poniesione przez Zarządzających). Czyli DRI – jako departament merytoryczny, opiniował sprawozdania tylko w takim zakresie, w jakim zostały one sporządzone zgodnie z ogólnymi wymaganiami dotyczącymi spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Wskazuje to na brak współpracy między departamentem sprawującym nadzór właścicielski nad Spółkami Zarządzającymi SSE a departamentem realizującym zadania związane z instrumentem polityki gospodarczej Ministra, jakim są SSE. Spółki Zarządzające SSE, pomimo że mają strukturę spółek wynikającą z ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*⁶⁹, to przede wszystkim zasady ich działalności wynikają z ustawy *o SSE* i aktów wykonawczych do tej ustawy. W tym względzie niezbędne jest, aby zostało wypracowane spójne podejście do oceny realizacji zadań merytorycznych przez Spółki Zarządzające i również przez ten pryzmat była dokonywana ich ocena w ramach nadzoru właścicielskiego.

⁶⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.

Minister właściwy do spraw gospodarki w okresie od września 2010 r. do lutego 2014 r. prezentował stanowisko, że Spółki Zarządzające SSE nie miały obowiązku stosowania w projektach współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE przepisów *Pzp*. Swoje stanowisko Minister oparł m.in. o opinie prawne opracowane w latach 2005–2012 przez kancelarie prawne działające na zlecenie samych Spółek Zarządzających SSE. Minister nie konsultował ani też nie uzgadniał wydawanych przez siebie w tych latach interpretacji z innymi odpowiednimi organami administracji państwowej. Ponadto Minister, pomimo że od marca 2013 r. dysponował wykładnią formalną – stanowiskiem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) sprzeczną z poglądem Ministra, nie zweryfikował swojego stanowiska co do braku obowiązku stosowania przez Spółki Zarządzające SSE przepisów *Pzp*.

Niewłaściwa interpretacja przepisów *Pzp*

Przykład

Podsekretarz Stanu w MG przekazał Marszałkowi Województwa Pomorskiego i PSSE sp. z o.o. w dniu 1 września 2010 r. opinię o braku obowiązku stosowania przez Spółki Zarządzające SSE przepisów *Pzp*. Opinię tę przekazano w związku z wystąpieniem regionalnej instytucji finansującej (RIF), rozliczającej płatności w projekcie realizowanym przez PSSE sp. z o.o., o przedstawienie przez Zarządzającego opinii Prezesa UZP w sprawie braku obowiązku stosowania przez Spółkę przepisów *Pzp* przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE. Do wszystkich Spółek Zarządzających interpretację o braku podstaw do stwierdzenia, że Spółki Zarządzające SSE mają obowiązek stosować przepisy *Pzp* przekazano w dniu 8 października 2012 r. Minister formułował swoje stanowisko na podstawie opinii kancelarii prawnych, adwokatów i radców prawnych z 19 lipca 2008 r., 4 sierpnia 2009 r., z lutego 2012 r. i 22 czerwca 2012 r., wykonanych na zlecenie PSSE sp. z o.o. Minister nie wystąpił do Prezesa UZP o wydanie opinii w kwestii obowiązku stosowania przepisów *Pzp* przez Zarządzających, mimo iż zgodnie z art. 152 ust. 1 i 154 pkt 13 *Pzp* centralnym organem administracji rządowej, do kompetencji którego należało zapewnienie jednolitego stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, był prezes UZP. Uprawnienia w zakresie wydawania opinii o stosowaniu *Pzp* w kontekście zamówień realizowanych przez beneficjentów środków unijnych posiadał również minister właściwy do spraw rozwoju jako odpowiedzialny za zarządzanie programami współfinansowanymi ze środków UE, do którego Minister również się nie zwrócił. W dniu 20 marca 2013 r. Minister otrzymał⁷⁰ wyjaśnienia Wiceprezesa UZP, który prezentował odmienne stanowisko. Jednak dopiero prawie rok później (24 lutego 2014 r.) Podsekretarz Stanu w MG zwrócił się do Prezesa UZP o potwierdzenie prawidłowości prezentowanej przez Ministra i stosowanej od 2010 r. interpretacji przepisów *Pzp*. W odpowiedzi z 13 marca 2014 r. Wiceprezes UZP, stwierdził, że Spółki Zarządzające SSE posiadają status zamawiającego i mają obowiązek stosować przepisy *Pzp* przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE. Stanowisko takie otrzymała również Komisja Europejska, która w 2015 r. podzieliła zdanie Prezesa UZP co do obowiązku stosowania przepisów *Pzp* przez Spółki Zarządzające SSE.

Konsekwencją działań Ministra Gospodarki było opieranie się przez niektóre Spółki Zarządzające SSE na mylnej wykładni prawa, a w efekcie konieczność zwrotu środków wydankowanych przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych UE. Na trzy

⁷⁰ Od ministra właściwego do spraw rozwoju.

Spółki Zarządzające nałożono korekty finansowe w łącznej kwocie 54 697,3 tys. zł. Dwie Spółki zwróciły już całą kwotę – 710,4 tys. zł korekt finansowych z odsetkami z bieżących środków finansowych. PSSE sp. z o.o. obciążona korektami finansowymi w kwocie 54,5 mln zł (w tym odsetki 19,9 mln zł)⁷¹ wystąpiła do Ministra Finansów o umorzenie należności. Aby zapewnić zwrot środków UE, Spółka analizowała możliwość sprzedaży nieruchomości Gdańskiego Parku Naukowo-Technicznego, wykorzystywanej do realizacji celów działalności określonych w *Planie rozwoju*.

Nierzetelny nadzór
nad PSSE sp. z o.o.

Przedstawiciel Ministra Gospodarki na Nadzwyczajnych Zgromadzeniach Wspólników spółki PSSE sp. z o.o. podejmował decyzję o nabyciu lub zbyciu przez Spółkę majątku bez dokładnej analizy dokumentów stanowiących podstawę decyzji. Skutkowało to nabyciem majątku w oparciu o nieprawidłowo sporządzoną wycenę bądź nabyciem majątku po cenie stanowiącej górną granicę oszacowania wartości oraz zbyciem majątku po cenie zaproponowanej przez kupującego.

Przykłady

Operat szacunkowy z 20 sierpnia 2014 r., przedstawiony Wspólnikom PSSE sp. z o.o., stanowiący podstawę ustalenia wartości rynkowej praw do nieruchomości na kwotę 85,4 mln zł, nie zawierał jednego z podstawowych elementów wymaganych przepisami rozporządzenia w sprawie wyceny – zakresu wyceny, tj. określenia rodzaju praw rzeczowych do wycenianych nieruchomości (§56 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia). Ponadto, w operacie wskazano „wartość szacunkową” dwóch żurawi, podczas gdy rzeczoznawca w celu wyceny w punkcie 6 operatu stwierdził (zgodnie z wymogami §56 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia), że dokonuje określenia „wartości rynkowej środków trwałych”. W operacie szacunkowym również błędnie podano powierzchnię jednej z działek będącej przedmiotem wyceny (6,633 ha zamiast 0,663 ha). W operacie nie zastosowano jednolitego określenia stanu technicznego wycenianych budynków. W niektórych przypadkach określano jednoznacznie stan techniczny budynku jako „dobry”, „przeciętny” lub „zadowalający”, a w przypadku innych budynków nie zastosowano jednoznacznego określenia stanu technicznego, opisując w zamian stan konstrukcyjny budynku, elementy do remontu i rodzaj pokrycia dachowego. W operacie oszacowano wartość rynkową nieruchomości, które według oceny rzeczoznawcy nie mogły generować dochodu właśnie w podejściu dochodowym. Budynek wielofunkcyjny nr 41 o powierzchni 3465 m², opisany przez rzeczoznawcę jako budynek wyłączony z eksploatacji i zbędny od wielu lat nieremontowany, wyceniono na kwotę 819,5 tys. zł.

Przytoczone nieprawidłowości w sporządzonym operacie można było zauważyć nawet przy pobieżnym przejrzaniu dokumentu. Niezauważenie ich przez Ministra świadczy o braku jego weryfikacji i braku zachowania należytej staranności przy wydawaniu zgody na nabycie przez PSSE sp. z o.o. majątku od Stoczni Gdańsk SA.

PSSE sp. z o.o., za zgodą Walnego Zgromadzenia, nabyła udziały w spółce GSG Energetyka sp. z o.o. za kwotę stanowiącą maksymalną wartość wyceny udziałów – 6,5 mln zł (wartość udziałów zawierała się w przedziale 4,4 mln zł – 6,5 mln zł). Uzasadnieniem decyzji o nabyciu udziałów spółki Energetyka sp. z o.o. była konieczność zapewnienia prawidłowej eksploatacji infrastruktury na Wyspie Ostrów (PSSE sp. z o.o. nie dysponowała pracownikami o odpowiednich kwalifikacjach), zarządzanie sieciami

⁷¹ Według stanu na 31 grudnia 2017 r.

i pełnienie funkcji operatorskich poszczególnych mediów (gaz, prąd, woda itp.). Jednak na dzień wyceny GSG Energetyka sp. z o.o. nie posiadała żadnego majątku (wartość tej spółki oszacowana metodą majątkową wyniosła 184,0 tys. zł), nie posiadała również (na moment wyceny) koncesji na obrót energią i gazem ziemnym, jak też umów na dostawę energii. Spółka nie dokonała także rozliczeń należności ze Stoczną Gdańsk SA oraz nie podwyższono kapitału spółki o 2 mln zł (wycenę spółki wykonano przy uwzględnieniu tej kwoty). Nie przeprowadzono procesu badania spółki (*due diligence*) jak również procesu negocjacji. Dopiero po zweryfikowaniu tych elementów, można było podjąć decyzję o zakupie (w tym o cenie zakupu) udziałów GSG Energetyka sp. z o.o. Minister właściwy do spraw gospodarki zgodził się jednak na możliwość zakupu udziałów tej spółki za maksymalną cenę wynikającą z wyceny, tj. 6,5 mln zł (podany w oszacowaniu przedział wyceny: 4,4 mln zł – 6,5 mln zł) bez dokonania jej weryfikacji.

Minister Gospodarki wyraził zgodę na zbycie przez PSSE sp. z o.o. udziałów w spółce Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł, bez wyceny wartości zbywanych udziałów. Podstawą wyznaczenia ceny udziałów Inveno sp. z o.o., którą zaakceptował Minister, była oferta nabywcy – Agencji Rozwoju Pomorza SA. Wykonanie wyceny w celu weryfikacji ceny zaoferowanej przez Agencję Rozwoju Pomorza SA, wymuszało choćby fakt, że PSSE sp. z o.o. zainwestowała w nabycie udziałów tej spółki w formie wkładu pieniężnego i konwersji wierzytelności kwotę 488,4 tys. zł. Izba wskazuje przy tym na niekonsekwentne działanie Ministra. Minister bowiem najpierw wyraził zgodę na zbycie udziałów w spółce Inveno sp. z o.o., a następnie głosując za nieudzieleniem absolutorium członkom Zarządu PSSE sp. z o.o. i niezatwierdzeniem sprawozdania z działalności PSSE sp. z o.o. w 2015 r., w uzasadnieniu podał m.in. „zbycie udziałów w Funduszu Kapitałowym Inveno sp. z o.o. po rażąco niższej cenie w stosunku do wartości objętych udziałów”.

Wyrażenie zgody przez Ministra na zaangażowanie PSSE sp. z o.o. w oddłużenie Stoczni Gdańsk (poprzez zakup nieruchomości – praw wieczystego użytkowania gruntów wraz z prawem własności budynków, budowli i urządzeń), zapewnienie kontynuowania przez Stoczną Gdańsk SA działalności gospodarczej bez zwrotu pomocy publicznej, negocjacje z wierzycielami i bankami, aby oddłużyć Stoczną, nie wpisywało się w cele ustanowienia Strefy wskazane w ustawie o SSE i *Planie rozwoju PSSE*. Wprawdzie w *Planie rozwoju PSSE* w pkt 6.1. *Inwestycje znaczące dla regionów – perspektywy powiększania terenów dla województwa pomorskiego* zakładano lokowanie inwestycji z branży maszynowej i metalowej w celu zagospodarowania kadry i terenów stoczniowych i portowych, ale nie zakładano działań związanych z rewitalizacją terenów poprzemysłowych, ani działań dotyczących oddłużenia innych podmiotów.

Minister do sierpnia 2018 r. nie wywiązał się z obowiązku rozliczenia trzech projektów inwestycyjnych w terminie wynikającym z umów zawartych z przedsiębiorcami, na łączną kwotę 8700,9 tys. zł.

Nierozliczenie
wsparcia udzielonego
z Funduszu Strefowego

Przykład

Zgodnie z umowami wsparcia nr 15,16 i 17 odbiór wykonania projektu odbywa się na podstawie rozliczenia kosztów, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przez Ministra prawidłowego i kompletnego rozliczenia kosztów. Opóźnienia w rozliczeniu projektów po stronie Ministra wyniosły (według stanu na sierpień 2018 r.): jeden rok i pięć miesięcy dla projektu zakończono-

nego do 31 grudnia 2016 r., jeden rok i trzy miesiące dla projektu zakończono do 31 marca 2017 r. oraz siedem miesięcy dla projektu zakończono do 31 grudnia 2017 r.

W ocenie NIK nie jest usprawiedliwieniem wielomiesięcznej zwłoki w rozliczeniu tych projektów potrzeba dokładnej analizy faktur przedłożonych przez przedsiębiorców, wskazana w wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektora DRI⁷². Do rozliczeń trzech umów załączono łącznie 221 faktur wraz z dowodami zapłaty, a załącznikiem do rozliczenia jest zestawienie tabelaryczne faktur zawierające dane kontrahenta, nr faktury, kwotę, opis przedmiotu faktury i datę zapłaty. Na przewlekłość rozliczeń wsparcia udzielonego przedsiębiorcom z FS wpływał brak procedury rozliczania umów wsparcia i bieżącego monitorowania stanu rozliczania poszczególnych umów przez kierownictwo odpowiedzialnego departamentu.

⁷² Pismo z 22 sierpnia 2018 r. bez sygnatury.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działalność specjalnych stref ekonomicznych zapewnia skuteczną i efektywną realizację celów określonych w strategiach rządowych w zakresie polityki gospodarczej?

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy kierunki rozwoju SSE i formy wsparcia dla przedsiębiorców są zgodne z celami ich działalności oraz celami strategii rządowych?
2. Czy Spółki Zarządzające skutecznie i efektywnie gospodarują posiadanym majątkiem dla realizacji celów swej działalności?
3. Czy nadzór Spółek Zarządzających nad wypełnianiem zobowiązań przez beneficjentów zapewnia osiągnięcie zakładanego celu?
4. Czy nadzór właścicielski Ministra Przedsiębiorczości i Technologii nad Spółkami Zarządzającymi jest prawidłowy i skuteczny?

Kontrolą objęto Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, ze względu na nadzór nad działalnością SSE oraz 13 Spółek Zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

- MPiT – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁷³ z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- Spółki Zarządzające SSE – na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o *NIK* pod względem: legalności i gospodarności.

Kryteria kontroli

Lata 2015–2017 z uwzględnieniem zdarzeń wykraczających poza ten okres, istotnych dla kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono od dnia 8 maja 2018 r. do dnia 22 lutego 2019 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o *NIK* uzyskano informacje dotyczące liczby przeprowadzonych w latach 2015–2017 przetargów i rokowań przez poszczególnych Zarządzających SSE oraz informacje o złożonych wnioskach dotyczących objęciem nowych obszarów granicami Stref, w tym informacje o faktycznie dokonanych powiększeniach obszarów SSE. Ponadto w trakcie czynności kontrolnych, w odniesieniu do podmiotów, prowadzących działalność na terenie SSE uzyskano informacje o otrzymanej pomocy publicznej.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o *NIK*

Kontrola pt. *Działalność specjalnych stref ekonomicznych* została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w związku z sugestią organu Sejmu RP. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z realizacją przez Zarządzających

Pozostałe informacje

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: ustawa o *NIK*.

ZAŁĄCZNIKI

Strefami celów ich działalności określonych w *Planach rozwoju* oraz gospodarowaniem posiadanym majątkiem. Do kontroli wytypowano wszystkie jednostki wykonujące zadania w kontrolowanym obszarze:

- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, z uwagi na wykonywane zadania wynikające ze strategii rządowych oraz z *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych*, a także zadania w zakresie zmian granic SSE, zatwierdzania *Planów rozwoju SSE* oraz nadzoru nad realizacją celów działalności SSE,
- 13 Spółek Zarządzających SSE, z uwagi na realizację celów działalności SSE określonych w dokumentach rządowych i w *Planach rozwoju SSE*, udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE oraz inne formy wsparcia przedsiębiorców, gospodarowanie mieniem, korzystanie przez Spółki Zarządzające ze zwolnień od podatku dochodowego od osób prawnych oraz kontrolę realizacji warunków zezwoleń udzielonych przez SSE.

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli stwierdzono:

- korzyści finansowe na kwotę 16 585,7 tys. zł w związku z podwójnym ujmowaniem tego samego wydatku w rachunku finansowym;
- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na kwotę 81,9 tys. zł.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Do siedmiu wystąpień pokontrolnych kierownicy podmiotów kontrolowanych zgłoszyli zastrzeżenia (jedne zastrzeżenia nie zostały przyjęte).

Wyniki kontroli przedstawiono w 14 wystąpieniach. W 13 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 41 wniosków pokontrolnych.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonywania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 20 wniosków, nie zrealizowano pięciu a 16 było w trakcie realizacji.

W kontroli uczestniczyły: Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji oraz trzy Delegatury NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	Jadwiga Emilewicz
		Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Warszawa	Cezariusz Lesisz
		Krakowski Park Technologiczny sp. z o.o., Kraków	Wojciech Przybylski
		Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Łódź	Marek Michalik
		Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Słupsk	Mirosław Kamiński

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o., Sopot	Paweł Lulewicz
		Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” SA, Starachowice	Marcin Perz
		Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Suwałki	Leszek Dec
		Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Olsztyn	Grzegorz Smoliński
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Katowice	Janusz Michałek
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Legnica	Lech Idczak
		Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości SA, Kamienna Góra	Tadeusz Rycharski
		Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST PARK” sp. z o.o., Wałbrzych	Maciej Bador
7.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA, Kostrzyn nad Odrą	Krzysztof Kielec

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii	W formie opisowej	Prawidłowa pod względem formalnym realizacja zadań w ramach procedury zmiany granic SSE oraz udzielania przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE.	- Brak zapewnienia skutecznej realizacji wszystkich celów określonych w strategiach rządowych, <i>Koncepcji rozwoju SSE</i> oraz w <i>Planach rozwoju poszczególnych Stref</i>; - brak zapewnienia realizacji przez poszczególne Strefy celów ich ustanowienia, wskazanych w <i>Planach rozwoju</i>; - brak ustalenia mierników oceny stopnia realizacji poszczególnych celów, a także brak monitorowania i dokonywania oceny ich realizacji; - niewydanie nowych przepisów wykonawczych do ustawy o SSE w związku z utratą mocy z dniem 2 lipca 2017 r. <i>rozporządzenia Rady Ministrów z 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną</i>; - wprowadzenie zmian w <i>Planach rozwoju trzech Stref</i> dopiero po upływie okresu od pięciu miesięcy do ponad roku od rozszerzenia obszaru tych Stref o grunty położone w nowych województwach; - stosowanie w latach 2010–2014 niewłaściwej interpretacji wskazującej, że Spółki Zarządzające SSE nie miały obowiązku stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych w procesie wydatkowania środków Unii Europejskiej</i>, były jedynie zobowiązane do przestrzegania zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowania; - włączenie w latach 2014–2015 Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej sp. z o. o. w proces ratowania przed upadłością Stoczni Gdańsk SA; Minister wyraził zgodę na realizację przez PSSE sp. z o.o. projektu „Komerccjalizacja Frontu Wyspy Ostrów” polegającego na nabyciu praw do nieruchomości, modernizacji zakupionych nieruchomości i infrastruktury oraz nabyciu udziałów w spółce prawa handlowego od większościowego akcjonariusza Stoczni Gdańsk SA - działanie to nie wynikało ani z ustawy o SSE, ani z <i>Planu Rozwoju Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej</i>; - nierozliczenie w umownym terminie 30 dni wsparcia w kwocie 8 700,9 tys. zł udzielonego trzem przedsiębiorcom z Funduszu Strefowego – zwiłoka w rozliczeniu wsparcia (według stanu na 31 sierpnia 2018 r.) wynosiła od pięciu do 16 miesięcy; - opieszalność działań w przeprowadzaniu postępowań administracyjnych w odniesieniu do trzech zezwoleń na prowadzenie działalności przez przedsiębiorców na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice”; - wyrażenie zgody na zbycie przez PSSE sp. z o.o. udziałów spółki Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł bez wyceny tych udziałów, w sytuacji gdy zaangażowanie kapitałowe w tej spółce wyniosło 488,4 tys. zł; - nieokreślenie dla Spółek Zarządzających Strefami wytycznych, dotyczących niezbędnego zakresu kontroli wykonywanej w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki odnośnie wypełniania przez przedsiębiorców warunków zezwoleń.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Agencja Rozwoju Przemysłu SA	Pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości	– Zgodność kierunków rozwoju Stref i form wsparcia przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na ich terenie z celami określonymi w <i>Planach rozwoju</i> oraz celami strategii rządowych; – pobudzenie działalności produkcyjnej w rejonach ustanowienia Stref; – zmniejszenie odsetka gruntów niezagospodarowanych z ok. 30% do ok. 24% (co nastąpiło przy wzroście powierzchni obszaru SSE o ok. 497 ha); – wydawanie Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami wewnętrznymi; – ustalanie opłat dla przedsiębiorców za administrowanie Strefami na podstawie zawartych z nimi umów; – prowadzenie kontroli przedsiębiorców w sposób zapewniający nadzór nad wypełnianiem warunków określonych w zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE; – złożenie korekty deklaracji z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2012–2017 w związku z otrzymaniem interpretacji indywidualnej w sprawie ujmowania przez Spółkę wydatków poniesionych na rozwój Stref w rachunku podatkowym.	– Ograniczenie działań Stref do pozyskiwania nowych lokalizacji Stref, współfinansowania inwestycji w infrastrukturę obszarów należących do Stref oraz rozszerzania działalności produkcyjnej i usługowej i aktywizacji rynku prac; – brak systemu promującego przedsiębiorstwa gospodarcze, które zapewniłyby osiągnięcie celów w zakresie dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach i zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym; – brak adekwatności ustalonych przez Zarządzającego mierników w postaci liczby planowanych i udzielonych zezwoleń do oceny wszystkich wyznaczonych dziesięciu celów ustanowienia Stref; – brak realizacji założenia przyjętego w <i>Planie rozwoju MSSE</i> oraz <i>Planie rozwoju TSSE</i> o pełnym zagospodarowaniu gruntów włączonych do SSE na koniec 2016 r. – niespójność pięciu decyzji o obniżeniu opłat dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Mieleckiej SSE z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Krakowski Park Technologiczny sp. z o.o.	W formie opisowej	– Prawidłowa realizacja celów działalności określonych w dokumentach rządowych; – prawidłowe udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy; – prawidłowe przeprowadzanie kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefie; – prawidłowe gospodarowanie mieniem Spółki.	– Realizacja w niepełnym zakresie celów ustanowienia Krakowskiego Parku Technologicznego określonych w Planie rozwoju; brak realizacji dwóch z dziesięciu celów oraz nieskuteczne działania służące realizacji dwóch kolejnych celów; – nieprawidłowe korzystanie przez Spółkę ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych w związku z ponoszeniem nakładów na rozwój Strefy. Spółka realizowała ulgę, obniżając przychody o wielkość nakładów na rozwój Strefy, jednak następnie z rachunku „podatkowego” nie wyłączała kosztu własnego sprzedaży środków trwałych, mimo iż uprzednio pomniejszyła przychody o wydatki związane z nabyciem tych składników majątku. Efektem tych działań było niezasadne dwukrotnie pomniejszanie podstawy opodatkowania.
4.	Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA	W formie opisowej	– Realizacja w latach 2015–2017 działań na rzecz rozwoju gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy w SSE zgodnie z Koncepcją rozwoju SSE oraz realizacja działań wynikających z Planu rozwoju; – stosowanie przy wyborze podmiotów w procedurze udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej przepisów ustawy o SSE oraz przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.	– Realizacja w ograniczonym stopniu celu dotyczącego dywersyfikacji struktury branżowej poprzez pozyskiwanie inwestycji stosujących technologie innowacyjne lub generujących dużą liczbę miejsc pracy, w tym z sektora nowoczesnych usług badawczo-rozwojowych. W latach 2015–2017 żaden inwestor nie otrzymał na terenie Łódzkiej SSE zezwolenia z tytułu zaangażowania w sektor B+R; – brak mierników i systemu monitoringu ukierunkowanego na pomiar osiągniętych celów określonych w Planie rozwoju; – brak opracowania planu działań oraz oczekiwanych efektów w ramach uczestnictwa w klastrach; – dokonanie wydatku na cele promocyjne z naruszeniem procedury PS-05 Zakupy materiałów i usług; – naruszenie obowiązujących przepisów (w jednym badanym przypadku) przy ponoszeniu wydatków na promocję tj. dokonanie wydatku na cele promocyjne z naruszeniem procedury PS-05 Zakupy materiałów i usług. – nieprawidłowe ujmowanie w rozliczeniach rocznych CIT za lata 2015–2017 wartości gruntów sprzedanych w tym okresie jako kosztów uzyskania przychodu bowiem zakup tych gruntów był finansowany z dochodu zwolnionego z opodatkowania (przeznaczonego na rozwój Strefy). Faktycznie dokonano podwójnego odliczenia kwoty 26 817,9 tys. zł (wartość nabycia gruntów przez Spółkę) od dochodu Spółki przeznaczanego do opodatkowania oraz poprzez zaliczenie ceny zakupu gruntów do kosztów uzyskania przychodów w momencie ich sprzedaży; rozszerzenie w stosunku do Regulaminu Strefy katalogu kosztów finansowanych z opłat za administrowanie Strefą w umowach zawieranych z przedsiębiorcami.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA	W formie opisowej	– Zaangażowanie w rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej, wspieranie rozwoju parków technologicznych i klastrów przemysłowych oraz aktywizacją rynku pracy.	– Nie w pełni skuteczne działania służące osiągnięciu celów działalności Strefy, określonych w <i>Planie rozwoju</i>, spowodowane m.in. brakiem monitorowania wywiązania się gmin ze zobowiązania do uzbrojenia gruntów włączonych do Strefy; – niski stopień zagospodarowania obszaru Strefy i brak zakładanego w <i>Planie rozwoju</i> pełnego zagospodarowania Strefy do końca 2016 r. (w tym terminie wyniosło ono 34,25%); – brak określenia mierników stopnia realizacji szczegółowych celów ustanowienia Strefy określonych w <i>Planie rozwoju SSSE</i>; – niepodjęcie jakichkolwiek działań w celu wyłączenia z obszaru Strefy gruntów, które pozostawały w dłuższym okresie w 100% niezagospodarowane, pomimo wytycznych w tym zakresie zawartych w <i>Koncepcji rozwoju SSE</i>; – objęcie opłatą administracyjną pobieraną od przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Strefy szerszego zakresu usług wobec tych, które zostały określone w obowiązującym <i>Regulaminie SSSE</i>; – przedstawienie nieprawdziwych danych w sprawozdaniach za 2017 r., dotyczących działalności prowadzonej przez pięciu przedsiębiorców na terenie Strefy; – niepoinformowanie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii o konieczności wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności u przedsiębiorcy, który nie utrzymał zatrudnienia na wymaganym poziomie; – nieprzeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy w terminie do trzech miesięcy od upływu terminów realizacji warunków określonych w zezwoleniu.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o.	W formie opisowej	– Prawidłowa realizacja celów działalności określonych w dokumentach rządowych; – prawidłowe działania związane z udzielaniem zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy; – prawidłowa kontrola realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w Strefie.	– Niestosowanie przepisów Pzp przy realizacji, w latach 2009–2015, projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2007–2013; – zaangażowanie w proces ratowania przed upadłością Stoczni Gdańsk SA poprzez realizację projektu <i>Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrow</i>, podczas gdy działanie to nie wynikało ani z ustawy o SSE, ani z <i>Planu rozwoju PSSE</i>; – niezrealizowanie głównego celu projektu <i>Komercjalizacja Frontu Wyspy Ostrow</i> (Projekt), jakim było pozyskanie inwestorów z branży gospodarki morskiej i zapewnienie Stoczni Gdańskiej możliwości działalności kooperacyjnej, a w konsekwencji umożliwienie Stoczni dalszego niezagrożonego upadłością funkcjonowania; – niezwyfikowanie, przed nabyciem nieruchomości i infrastruktury od Stoczni Gdańsk, w związku z <i>Projektem Komercjalizacji Frontu Wyspy Ostrow</i>, prawidłowości sporządzenia dokumentów, na podstawie których określono cenę nabycia poszczególnych składników mienia oraz wydatkowanie niezgodnie z przeznaczeniem kwoty 6,5 mln zł na nabycie udziałów spółki Inveno sp. z o.o. za kwotę 13,9 tys. zł, w sytuacji gdy zaangażowanie kapitałowe w tej spółce wyniosło 488,4 tys. zł; – zawieranie w umowach o administrowanie Strefą (umowach o opłatę administracyjną) zapisów niewynikających z obowiązującego <i>Regulaminu Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej</i>; – nieprawidłowe korzystanie ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych w związku z ponoszeniem nakładów na rozwój Strefy. Spółka korzystała z tego zwolnienia, obniżając przychody o wielkość nakładów na rozwój PSSE, jednak następnie z kosztów uzyskania przychodów nie wyłączała odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych, których wartość została uwzględniona w dochodzie zwolnionym jako wydatek na rozwój Strefy. Efektem tych działań było niezasadne dwukrotne pomniejszenie podstawy opodatkowania i zaniżenie wielkości należnego podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2015–2017 w wysokości nominalnej 11,9 tys. zł łącznie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” SA	W formie opisowej	– Prawidłowe przeprowadzanie przetargów i rokowań w celu wyłonienia przedsiębiorcy, który miał uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy; – prawidłowe nadzorowanie i kontrolowanie wykonywania przez przedsiębiorców warunków określonych w zezwoleniach.	– Podejmowanie w niepełnym zakresie działań służących osiągnięciu celów ustanowienia Strefy określonych w Planie rozwoju, brak realizacji dwóch oraz brak skutecznych działań przy realizacji dwóch kolejnych celów; – ograniczona skala działań Spółki (w latach 2015–2017) – udzielono tylko 13 zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, w tym 10 dla nowych przedsiębiorców, nie mogąc się w znaczący sposób przyczynić do rozwoju gospodarczego obszarów będących w zasięgu działania Strefy; – brak wprowadzenia nowych branż na terenie Strefy oraz brak wzrostu inwestycji o charakterze innowacyjnym i z sektora badawczo-rozwojowego (B+R); – brak realizacji pełnego zagospodarowania Strefy na koniec 2016 r. Stopień zagospodarowania obszaru Strefy wyniósł 60,9% (na koniec 2016 r.) na koniec 2017 r. – 63,7%; – nieprawidłowe sporządzanie w latach 2015–2017 rocznych deklaracji CIT. Spółka realizowała ulgę obniżając przychody o wielkość nakładów na rozwój SSE, jednak następnie z rachunku „podatkowego” nie wyłączała kosztów amortyzacji oraz kosztu własnego sprzedaży środków trwałych, mimo iż uprzednio pomniejszyła przychody o wydatki związane z nabyciem lub wytworzeniem tych składników majątku. Efektem takich działań było niezasadne, dwukrotne pomniejszanie podstawy opodatkowania. Łączna nominalna wielkość uszczuplenia zobowiązania z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych za lata 2015–2017 wyniosła 448,3 tys. zł.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA	W formie opisowej	– Prawidłowe udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie Strefy; – prawidłowe kontrolowanie wykonywania przez przedsiębiorców warunków określonych w zezwoleniach.	– Podejmowanie w niepełnym zakresie działań służących osiągnięciu celów ustanowienia Strefy, określonych w <i>Planie rozwoju</i>, brak realizacji jednego z siedmiu celów, nie w pełni skuteczne działania służące realizacji dwóch kolejnych celów; – brak realizacji celu osiągnięcia pełnego zagospodarowania Strefy na koniec 2016 r. Według stanu na koniec 2016 r. stopień zagospodarowania obszaru Strefy wyniósł 61,6%, a na koniec 2017 r. – 63,9%; – wzrost stopnia gruntów niezagospodarowanych – na koniec 2014 r. zajmowały one 94,6 ha a na koniec 2017 r. – 239,2 ha, tj. o 144,6 ha, czyli o 153% więcej; – nieprzestrzeganie obowiązku wykorzystania przez członka Zarządu Spółki zaległego urlopu w terminie do 30 września następnego roku kalendarzowego, co skutkowało poniesieniem przez Spółkę nieuzasadnionych kosztów wynikających z naruszenia prawa z powodu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w łącznej kwocie 2,4 tys. zł; – błędne sporządzenie deklaracji CIT-8 (w latach 2015–2017) w związku z zaliczeniem do kosztów uzyskania przychodów amortyzacji w łącznej kwocie 68,8 tys. zł (nieprawidłowość niewpływająca na wysokość podatku do zapłaty).
9.	Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA	W formie opisowej	– Prawidłowe nadzorowanie i kontrolowanie wykonywania przez przedsiębiorców warunków zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie Strefy.	– Podejmowanie w niepełnym zakresie działań służących osiągnięciu celów ustanowienia Strefy określonych w <i>Planie rozwoju</i>, brak realizacji dwóch z dziewięciu celów, nie w pełni skuteczne działania służące realizacji pozostałych siedmiu celów; – brak osiągnięcia zakładanego do końca 2016 r. pełnego zagospodarowania (w tym terminie wynosiło ono 68%); – nieuzasadnione gromadzenie środków pieniężnych o wysokiej wartości (12 mln zł na koniec 2015 r., a na koniec 2017 r. – 18 mln zł); – przy relatywnie niskim poziomie nakładów na inwestycje infrastrukturalne (w latach 2015–2017 nakłady wyniosły łącznie 553,1 tys. zł); – zawieranie w umowach o świadczeniu usług zarządzania terenami Strefy zapisów niewynikających z obowiązującego Regulaminu Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej; – nieprzestrzeganie obowiązku wykorzystania przez członków Zarządu Spółki zaległego urlopu w terminie do 30 września następnego roku kalendarzowego, co skutkowało poniesieniem przez Spółkę nieuzasadnionych kosztów wynikających z naruszenia prawa z powodu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w łącznej kwocie 86 560,4 zł; – błędne sporządzenie deklaracji CIT-8 i CIT-8/O za rok 2017 w związku z nieprawidłowym rozliczeniem kosztów uzbrojenia terenu na kwotę 15 628,42 zł (nieprawidłowość formalna niewpływająca na wysokość podatku do zapłaty).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA	W formie opisowej	– Realizacja działań na rzecz rozwoju działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy w Katowickiej SSE, które były zgodne z <i>Planem rozwoju</i>. Grunty włączone do Katowickiej SSE spełniały m.in. kryteria wskazane w <i>Koncepcji rozwoju SSE</i>; – podejmowanie zadań w sposób zapewniający realizację najważniejszych celów działalności Strefy określonych w Planie rozwoju, tj. pobudzanie działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez tworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych, zwiększanie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym oraz pozyskiwanie nowych lokalizacji celem uzyskania efektu zrównoważonego wpływu na regiony; – organizowanie i uczestniczenie w klastrach; – stosowanie, przy wyborze podmiotów w procedurze udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, przepisów ustawy o SSE oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Zarządzający zachował konkurencyjny tryb, każdorazowo zamieścił ogłoszenie o przetargu/rokowaniach w miejscach wskazanych w ww. przepisach; – zmniejszenie w latach 2015–2017 (o 5,7 punktów procentowych) udziału niezagospodarowanych gruntów w ogólnej powierzchni Strefy.	– Brak opracowania planu działań oraz oczekiwanych efektów uczestnictwa w klastrach; – brak zobjektywizowanych, mierzalnych wskaźników oceny stopnia realizacji poszczególnych celów i skuteczności działań Zarządzającego; – brak realizacji celu polegającego na osiągnięciu na koniec 2016 r. stanu pełnego zagospodarowania obszaru Strefy, pomimo że termin ten określono w <i>Planie rozwoju SSE</i>; – nie przeprowadzenie audytu gruntów niezagospodarowanych, pomimo iż wymogu wynikającego z pkt. 2.3. <i>Koncepcji rozwoju SSE</i>, W wyniku powyższego Spółka nie dysponowała kompletną listą gruntów niezagospodarowanych; – nieinformowanie wszystkich inwestorów o możliwościach otrzymania ulgi w zakresie ustalania opłaty za administrowanie; – zawieranie umów o administrowanie w szerszym zakresie niż wynikający z obowiązującego <i>Regulaminu Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej</i>; – przeprowadzając kontrole w zakresie wypełniania przez przedsiębiorców warunków określonych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy, w sytuacji, gdy przedsiębiorcy prowadzili jednocześnie działalność na podstawie więcej niż jednego ważnego zezwolenia, czynności kontrolne nie obejmowały rozliczenia inwestorów ze wszystkich zobowiązań. Ponadto, w okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie (tj. od 39,1% do 62,2%) zrealizowała przyjęte przez siebie założenia dotyczące liczby przeprowadzanych u przedsiębiorców kontroli wywiązywania się z warunków udzielonych zezwoleń; – nieprawidłowe ujmowanie w rozliczeniach rocznych CIT za lata 2015–2017 wartości gruntów sprzedanych w tym okresie jako kosztów uzyskania przychodu, bowiem zakup tych gruntów był finansowany z dochodu zwolnionego z opodatkowania (przeznaczonego na rozwój Strefy).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
11.	Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA	W formie opisowej	– Poprawa infrastruktury poprzez realizację 11 inwestycji infrastrukturalnych na łączną kwotę 19 504,8 tys. zł.	– Podejmowanie w niepełnym zakresie działań służących osiągnięciu celów ustanowienia Strefy określonych w <i>Planie rozwoju</i>, brak realizacji pięciu z dziewięciu celów, nie w pełni skuteczne działania służące realizacji pozostałych pięciu celów; – brak zapewnienia realizacji <i>Planu rozwoju</i> w ramach działań związanych z udzielaniem zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy; – brak preferowania przedsięwzięć w sektorach priorytetowych bądź znaczących dla województwa dolnośląskiego w systemie organizowania przetargów o udzielenie zezwoleń i oceny ofert; – wysokie prawdopodobieństwo nieosiągnięcia pełnego zagospodarowania Strefy do końca 2018 r. (na koniec 2017 r. zagospodarowanie wyniosło 32,0%); – brak wyłączenia, przy rozszerzaniu obszaru Strefy, powierzchni co najmniej równej powierzchni włączonej (zgodnie z dokumentem: Działania zwiększające atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów); – zbyt mała liczba inwestycji infrastrukturalnych przy dysponowaniu środkami finansowymi (w latach 2015–2017 wskaźnik bieżącej płynności wskazywał nadpłynność finansową) oraz posiadaniu niezagospodarowanych terenów bez podstawowej infrastruktury; – realizowanie w ograniczonym zakresie celów polityki klastrowej, określonych w dokumentach rządowych; nie określono celów takiego zaangażowania (wydatkowano kwotę 262,1 tys. zł), nie opracowano planu działań w tym zakresie i nie założono efektów.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości SA	W formie opisowej	- Wskaźnik udziału zezwoleń (wydanych tylko dla terenów województwa dolnośląskiego) dotyczących priorytetowych sektorów lub sektorów znaczących dla tego województwa – 70%; - wywiązywanie się z obowiązku kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie Strefy.	- Podjęcie w niepełnym zakresie działań służących osiągnięciu celów ustanowienia Strefy określonych w <i>Planie rozwoju</i>, brak realizacji sześciu z dziewięciu celów, nie w pełni skuteczne działania służące realizacji pozostałych czterech celów; - nieopracowanie (niezłecenie na zewnątrz badań) mierników pomiaru realizacji celów określonych w <i>Planie rozwoju</i>; poszczególne plany rozwoju opracowywane na dany rok przez Zarząd Spółki nie zawierały mierników oceny realizacji misji i celów ani mierników działań służących realizacji celów, co uniemożliwiało określenie stopnia ich wykonania, podejmowanie odpowiednich działań usprawniających; - brak zapewnienia realizacji Planu rozwoju przez system udzielania zezwoleń (ogłoszenia zapraszające do przetargów publikowano dopiero w sytuacji, gdy zgłosił się potencjalny oferent i ustalono z nim warunki nabycia nieruchomości); brak organizowania przetargów o w ramach działań związanych z udzielaniem zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy; - brak udzielenia zezwoleń w latach 2015–2017 na prowadzenie działalności gospodarczej w województwie wielkopolskim; - brak osiągnięcia zakładanego do końca 2016 r. pełnego zagospodarowania (w tym terminie wynosiło ono 61,9%, a na koniec 2017 r. – 44,3%), jedną z przyczyn powyższego było nie egzekwowanie przez Spółkę od właścicieli gruntów leżących w Strefie, wywiązywania się ze złożonych oświadczeń w zakresie wykonania infrastruktury technicznej, jak również fakt wykonania inwestycji infrastrukturalnych (w latach 2015–2017 na kwotę 2 502,0 tys. zł) po dokonaniu analiz ekonomiczno-finansowych czy analiz określających koszty i korzyści; - nieprawidłowe korzystanie przez Spółkę ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych, poprzez dwukrotne odliczenie w rachunku podatkowym kwoty wydatków poniesionych zarówno na rozwój Strefy w formie odpisów amortyzacyjnych w oparciu o przepisy u.p.d.o.p., jak i rozwoju Strefy, jako zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych w oparciu o §2 rozporządzenia RM z 2008 r. Konsekwencją powyższego było uszczuplenie dochodów budżetu państwa w wysokości co najmniej 205 tys. zł.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
13.	Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST PARK” sp. z o.o.	W formie opisowej	– Prawidłowe przeprowadzanie kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy.	– Podejmowanie w niepełnym zakresie działań służących osiągnięciu jednego spośród celów ustanowienia Strefy określonych w <i>Planie rozwoju</i>; – brak mierników oceny i realizacji misji oraz celów w poszczególnych planach rzeczowo-finansowych Spółki na dany rok, co uniemożliwiało określenie stopnia ich wykonania i podejmowanie odpowiednich działań usprawniających; – brak osiągnięcia zakładanego do końca 2016 r. pełnego zagospodarowania (w tym terminie wynosiło ono 52%, a na koniec 2017 r. – 51%); – brak wyłączenia, przy rozszerzaniu obszaru Strefy powierzchni co najmniej równej powierzchni włączanej (zgodnie z dokumentem: Działania zwiększające atrakcyjność specjalnych stref ekonomicznych dla inwestorów); – wykazywanie w latach 2015–2017 nadpłynności finansowej, w sytuacji posiadania przez Spółkę terenów nieuzbrojonych, pozbawionych podstawowej infrastruktury; – realizowanie w ograniczonym zakresie celów polityki klastrowej, określonych w dokumentach rządowych; nie określono celów takiego zaangażowania (wydatkowano kwotę 663 tys. zł), nie opracowano planu działań w tym zakresie i nie założono efektów; – błędne sporządzanie deklaracji podatkowych (CIT) za lata 2015–2016, poprzez niewłaściwe zaliczenie do kosztów uzyskania przychodów wydatków już wcześniej uwzględnionych w rozliczeniach podatkowych, co było niezgodne ze zaktualizowaną przez Ministra Finansów interpretacją podatkową z dnia 20 listopada 2013 r.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA	W formie opisowej	– Podejmowanie i właściwe realizowanie działań służących osiągnięciu celów działalności Strefy określonych w dokumentach rządowych, a w szczególności w zbadanym wniosku o rozszerzenie granic Strefy; – ujmowanie nowych terenów zgodnie z kryteriami określonymi w Koncepcji rozwoju SSE oraz misją Strefy przyjętą w <i>Planie rozwoju</i>; – wspieranie działalności klastrowej; – realizowanie celów określonych w <i>Planie rozwoju</i> w Spółce; – przeprowadzanie przetargów i rokowań, mających na celu sprzedaż nieruchomości i wyłonienie przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie Strefy zgodnie z obowiązującymi procedurami; – wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy zgodnie z przyjętymi kryteriami i regulacjami prawnymi; – realizowanie inwestycji infrastrukturalnych po przeprowadzeniu analizy techniczno-ekonomicznej oraz niezbędnych dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przyszłych inwestorów; – uzasadnione, z punktu widzenia celów działalności Strefy, ponoszenie wydatków na działalność marketingową i administracyjną; – jednolite oraz według zasad ustalonych w wewnętrznych uregulowaniach jednostki, stosowanie zryczałtowanych stawek opłat za administrowanie terenami Strefy oraz korzystanie z infrastruktury technicznej; – prawidłowe kwalifikowanie dochodów i związanych z nimi wydatków, będących podstawą zwolnienia Spółki z podatku dochodowego od osób prawnych; – rzetelne wypełnianie obowiązku prowadzenia kontroli realizacji warunków zawartych w zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy.	– Brak realizacji celu określonego w <i>Planie rozwoju</i>, a dotyczącego wspierania procesów rewitalizacji terenów; – brak zwiększenia liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym oraz stwarzania warunków dla pozyskiwania inwestycji z sektora B+R; – niski udział (30%) inwestycji w priorytetowych sektorach, wskazanych w <i>Koncepcji rozwoju SSE</i>; – wysoki udział gruntów niezagospodarowanych włączonych do Strefy przez pięć lat (20,1% jej powierzchni całkowitej).

W brzmieniu pisma oólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo oólnne w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

*) pozytywna / pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości /negatywna/ w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Ustawa o SSE

Ogólne zasady i procedury ustanawiania SSE, sposób zarządzania strefami oraz szczególne zasady i warunki prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej określone zostały w ustawie z dnia 20 października 1994 r. *o specjalnych strefach ekonomicznych*⁷⁴.

Strefa może być ustanowiona w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez: rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej; rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej; rozwój eksportu; zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług; zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej; tworzenie nowych miejsc pracy oraz zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej (art. 3 ustawy *o SSE*).

SSE ustanawia Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. W rozporządzeniu określa się nazwę, teren i granicę strefy oraz okres na jaki się ją ustanawia, a także podmiot zarządzający strefą (art. 4 ustawy *o SSE*).

Wydane zostały następujące Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie:

- *wałbrzyskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁷⁵,
- *katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁷⁶,
- *tarnobrzeskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁷⁷,
- *starachowickiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁷⁸,
- *kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁷⁹,
- *krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸⁰,
- *łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸¹,
- *suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸²,
- *legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸³,
- *pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸⁴,
- *kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸⁵,

⁷⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 482, ze zm.

⁷⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 415.

⁷⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 414, ze zm.

⁷⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2322.

⁷⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 384.

⁷⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 326, ze zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2121.

⁸¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 328.

⁸² Dz. U. z 2018 r. poz. 1082.

⁸³ Dz. U. z 2019 r. poz. 758.

⁸⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 527.

⁸⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2205.

- *słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸⁶,
- *warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸⁷,
- *mieleckiej specjalnej strefy ekonomicznej*⁸⁸.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi rozporządzeniami dotyczącymi utworzenia SSE zakończenie ich działalności ma nastąpić do końca 2026 r., zostało więc wydłużone o sześć lat w stosunku do pierwotnego terminu (31 grudnia 2020 r.).

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o SSE strefa może być ustanowiona, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, wyłącznie na gruntach stanowiących własność Zarządzającego, Skarbu Państwa, jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym Zarządzającego albo jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Strefa może być ustanowiona także, jeżeli nabycie przez Zarządzającego lub jednostkę samorządu terytorialnego prawa do gruntów, o którym mowa w ust. 1, wynika z umowy zobowiązującej, która przewiduje ustanowienie strefy jako jedyny warunek nabycia (art. 5 ust.2 ustawy o SSE). Jak stanowi art. 5 ust. 3 ustawy o SSE część strefy może obejmować grunty stanowiące własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione w ust. 1, za ich zgodą, w przypadku gdy:

1. w ramach inwestycji prowadzonej na terenie strefy zostanie utworzona określona liczba nowych miejsc pracy lub zostaną poniesione nakłady inwestycyjne o określonej wartości, lub
2. w wyniku inwestycji będzie prowadzona działalność polegająca na uruchomieniu wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług, lub
3. w wyniku inwestycji będzie prowadzona działalność w zakresie budownictwa okrętowego lub przemysłów komplementarnych, lub
4. inwestycja będzie dotyczyła usług: badawczo-rozwojowych; informatycznych; rachunkowości i kontroli ksiąg; w zakresie księgowości, z wyłączeniem deklaracji podatkowych; centrów telefonicznych, lub
5. pełna realizacja rozpoczętej inwestycji będzie wymagała zwiększenia terenu strefy o nie więcej niż 2 ha.

Działając na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o SSE, Rada Ministrów określiła, w drodze rozporządzenia, szczegółowe kryteria dotyczące warunków wymienionych w ust. 3, uwzględniając konieczność zróżnicowania kryteriów określonych w ust. 3 pkt 1 w zależności od stopy bezrobocia w powiecie właściwym ze względu na położenie strefy, a także biorąc pod uwagę Polską Klasyfikację Wyrobów i Usług. Wydane zostało *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną*⁸⁹.

⁸⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 712.

⁸⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2228.

⁸⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 785.

⁸⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1473 – uchylone z dniem 2 lipca 2017 r.

Zarządzanie w SSE

Zarządzającym strefą może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do której Skarb Państwa albo samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników (art. 6 ust. 1 ustawy o SSE).

Kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, w odniesieniu do spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi (z wyłączeniem spółek, w których Skarb Państwa posiada 100% akcji lub udziałów), wykonywał minister właściwy do spraw gospodarki do dnia 1 stycznia 2017 r. na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o SSE. Z dniem 3 stycznia 2017 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne⁹⁰ – wydane na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁹¹, która to ustawa określa zasady zarządzania mieniem państwowym, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. W rozporządzeniu większość spółek zarządzających SSE zostało przyporządkowanych Ministrowi Rozwoju i Finansów. Powyższe rozporządzenie zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa⁹² w którym spółki zarządzające SSE zostały przyporządkowane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki.

Do zadań zarządzającego należy prowadzenie – zgodnie z planem rozwoju strefy, jej regulaminem oraz przepisami prawa – działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy, a w szczególności (art. 8 ust. 1 ustawy o SSE):

- umożliwianie, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na terenie strefy używania i korzystania ze składników mienia położonych na jej obszarze, których zarządzający jest właścicielem lub posiadaczem zależnym;
- gospodarowanie w sposób ułatwiający prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej oraz innymi składnikami mienia, których zarządzający jest właścicielem lub posiadaczem zależnym;
- świadczenie, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze strefy usług oraz tworzenie warunków do świadczenia usług przez osoby trzecie;
- prowadzenie działań promujących podejmowanie działalności gospodarczej w strefie;

⁹⁰ Dz. U. poz. 10, ze zm. – uchylone z dniem 29 marca 2019 r.

⁹¹ Dz. U. 2019 r. poz. 1302, ze zm.

⁹² Dz.U. poz. 584, ze zm. – weszło w życie 29 marca 2019 r.

- podejmowanie działań zmierzających do powstawania klastrów;
- współpraca w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy w strefie: ze szkołami ponadpodstawowymi oraz z uczelniami lub federacjami podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Zarządzający może zbywać przysługujące mu prawo własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy, jeżeli jest to zgodne z jej planem rozwoju. Zarządzającemu służy prawo pierwokupu w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego położonych na obszarze strefy nieruchomości (art. 8 ust. 2 ustawy o SSE). Na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy o SSE zarządzający mógł zlecać osobom trzecim wykonanie niektórych zadań, o których mowa w ust. 1, a zlecenie wykonania powinno odbywać się przede wszystkim w drodze przetargu. Od 6 stycznia 2015 r. nastąpiła zmiana przepisu w tym zakresie. Zarządzający realizując zadania określone planem rozwoju, o którym mowa w art. 9, nie świadczy usług o charakterze powszechnym. Zarządzający może zlecić wykonywanie zadań osobom trzecim z zachowaniem jawności i uczciwej konkurencji, w szczególności w trybie przetargu w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁹³. Kolejna zmiana brzmienia przepisu nastąpiła od dnia 28 lipca 2016 r. – Zarządzający realizując zadania określone planem rozwoju strefy, o którym mowa w art. 9, może zlecać osobom trzecim wykonanie niektórych zadań, o których mowa w ust. 1. Organ właściwy na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹⁴, może zlecić zarządzającemu w drodze umowy przygotowanie nieruchomości do sprzedaży oraz zorganizowanie i przeprowadzenie przetargu na zbycie tej nieruchomości (art. 8 ust. 4 ustawy o SSE).

Zarządzający wykonuje swoje zadania zgodnie z regulaminem, zatwierdzanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Zarządzający doręcza regulamin strefy przedsiębiorcom prowadzącym działalność na terenie strefy przy zawarciu umów, a także podaje regulamin do wiadomości publicznej (art. 10 ust. 1–3 ustawy o SSE).

Kontrola działalności gospodarczej podmiotów funkcjonujących w SSE

Na podstawie art. 18 ustawy o SSE, minister właściwy do spraw 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 gospodarczej⁹⁵. Minister właściwy do spraw gospodarki może, w drodze rozporządzenia, powierzyć Zarządzającemu udzielanie, w jego imieniu, zezwoleń, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o SSE oraz wykonywanie, w jego imieniu, kontroli realizacji warunków zezwolenia – uwzględniając potrzebę zapewnienia właściwego funkcjonowania strefy. Zezwolenia wydawane są przez Zarządzającego w drodze decyzji. W przypadku powierzenia Zarządzającemu wykonania bieżącej kontroli, jest on upoważniony do dokonywania czyn-

⁹³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145.

⁹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.

⁹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. – uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r. i zastąpiona przez ustawę z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. 2019 r. poz. 1292.), w której jest zawarty rozdział 5 Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej.

ności kontrolnych przewidzianych dla organu koncesyjnego w przepisach o koncesjonowaniu działalności gospodarczej w zakresie ustalonym w rozporządzeniu (art. 20 ust. 1–2 ustawy o SSE – w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 czerwca 2019 r.).

Wydane zostały następujące rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia⁹⁶:

- Agencji Rozwoju Przemysłu SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Tarnobrzelskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK WISŁOSAN oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia⁹⁷,
- Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej INVEST-PARK sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej INVEST-PARK oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia⁹⁸,
- Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia⁹⁹,
- Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia¹⁰⁰,
- Specjalnej Strefie Ekonomicznej „Starachowice” SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia¹⁰¹,
- Specjalnej Strefie Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Kamienogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia¹⁰²,
- Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia¹⁰³,
- Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia¹⁰⁴,

⁹⁶ Uchylone z dniem 16 czerwca 2019 r.

⁹⁷ Dz. U. Nr 113, poz. 941.

⁹⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 934.

⁹⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 933.

¹⁰⁰ Dz. U. Nr 112, poz. 932.

¹⁰¹ Dz. U. Nr 112, poz. 931.

¹⁰² Dz. U. Nr 112, poz. 930.

¹⁰³ Dz. U. Nr 112, poz. 929.

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 112, poz. 928.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *Krakowskiemu Parkowi Technologicznemu sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Krakowskiego Parku Technologicznego oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*¹⁰⁵,
- *Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*¹⁰⁶,
- *Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*¹⁰⁷,
- *Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*¹⁰⁸,
- *Katowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*¹⁰⁹,
- *Agencji Rozwoju Przemysłu SA udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia*¹¹⁰.

Zarządzający niezwłocznie zawiadamia ministra właściwego do spraw gospodarki o powstaniu okoliczności, o których mowa w art. 19 ust. 3, które mogą powodować cofnięcie zezwolenia, bądź ograniczenie jego zakresu lub przedmiotu działalności określonego w zezwoleniu i może występować do ministra właściwego do spraw gospodarki z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia, ograniczenie jego zakresu lub przedmiotu działalności określonego w zezwoleniu (art. 20 ust. 3 ustawy o SSE).

Z dniem 30 czerwca 2018 r. wprowadzono nowe brzmienie art. 19 ust.5¹¹¹, który stanowi, że minister właściwy do spraw gospodarki stwierdza wygaśnięcie zezwolenia na wniosek przedsiębiorcy, który:

1. nie skorzystał z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, na podstawie tego zezwolenia – jeśli przedsiębiorca posiada wyłącznie jedno zezwolenie lub
2. nie osiągnął przychodów oraz nie korzystał ze zwolnienia w ramach zezwolenia, w rozumieniu ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych lub ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, z inwestycji, na którą zostało wydane zezwolenie – jeśli przedsiębiorca posiada więcej niż jedno zezwolenie, lub

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 927.

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 112, poz. 926

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 112, poz. 925.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 112, poz. 924.

¹⁰⁹ Dz. U. Nr 112, poz. 923.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 112, poz. 922.

¹¹¹ Art. 38 pkt 9 – ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. poz. 1162).

3. skorzystał z pomocy publicznej udzielonej zgodnie z ustawą i spełnił wszystkie warunki określone w zezwoleniu oraz warunki udzielania pomocy publicznej, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 4.

Pomoc publiczna

Pojęcie pomocy publicznej wynika z art. 107 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*¹¹². W świetle tej definicji, pomoc publiczna oznacza wszelką pomoc przyznawaną przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie. Jeśli taka pomoc zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, to – w świetle ww. przepisu – jest ona niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Na podstawie tej definicji można wymienić cztery elementy, których łączne wystąpienie świadczyć będzie o pomocy publicznej w rozumieniu *TFUE*, a mianowicie pomoc:

- jest udzielana bezpośrednio lub pośrednio przez państwo,
- jest kierowana w sposób uprzywilejowany do konkretnego adresata,
- powoduje naruszenie zasad konkurencji,
- ma negatywny wpływ na handel między państwami członkowskimi UE.

W ściśle określonych przypadkach prawo UE zezwala na udzielanie pomocy publicznej, w tym pomocy warunkowej, wymagającej oceny dopuszczalności przez Komisję Europejską, dotyczy to pomocy:

- regionalnej – przeznaczonej na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;
- horyzontalnej – przeznaczonej na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego;
- sektorowej – kierowanej głównie do tzw. sektorów wrażliwych, w których występują problemy z nadwyżkami mocy produkcyjnych oraz wymagających kapitałochłonnych inwestycji;
- de minimis, której wysokość jest na tyle niska, że można uznać, iż nie zagraża zachwianiu konkurencji na rynku.

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*¹¹³, pomocy publicznej udzielają organy administracji publicznej, a także inne podmioty, które są uprawnione do udzielania pomocy publicznej, w tym przedsiębiorcy publiczni. Z kolei w myśl art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. *o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców*¹¹⁴, przedsiębiorcą publicznym jest każdy podmiot

¹¹² Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, dalej: *TFUE*.

¹¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 362, ze zm.

¹¹⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1411, ze zm.

prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty.

Od 1 lipca 2014 r. reguły odnoszące się do relokacji działalności określone zostały w *rozporządzeniu Komisji Europejskiej Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*¹¹⁵. Rozporządzenie to określiło warunki, na podstawie których pomoc udzielana przedsiębiorcom przez Państwa Członkowskie UE została zwolniona z procedury notyfikacyjnej – formalnego zgłoszenia do Komisji Europejskiej. Kwestia relokacji jest jednym z elementów oceny możliwości zastosowania uproszczonej procedury udzielania pomocy regionalnej.

W myśl artykułu 13 lit. d dotychczasowego brzmienia *rozporządzenia 651/2014*, zwolnienie z procedury notyfikacyjnej nie znajdowało zastosowania do *indywidualnej regionalnej pomocy inwestycyjnej na rzecz beneficjenta, który zamknął taką samą lub podobną działalność w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) w ciągu dwóch lat poprzedzających jego wniosek o przyznanie regionalnej pomocy inwestycyjnej lub który – w momencie składania wniosku o pomoc – ma konkretne plany zamknięcia takiej działalności w ciągu dwóch lat od zakończenia inwestycji początkowej, której dotyczy wniosek o pomoc, w danym obszarze*.

W związku z pojawiającymi się wśród przedsiębiorców wątpliwościami co do rozumienia pojęcia „zamknięcia działalności”, zasady uregulowane we wskazanym wyżej przepisie zostały doprecyzowane w nieformalnym dokumencie – Wyjaśnieniach Komisji zawierających odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (FAQ). W Wyjaśnieniach tych wskazano, że poprzez „zamknięcie działalności” należy rozumieć nie tylko całkowite zamknięcie działalności zakładu, ale również tzw. częściowe zamknięcie działalności, które następuje w przypadku zmniejszenia zatrudnienia w zakładzie o co najmniej 100 etatów lub o co najmniej 50% siły roboczej danego zakładu.

Z uwagi na fakt, że za „beneficjenta pomocy” Komisja uznaje całą grupę kapitałową, w ramach której działa dany przedsiębiorca, w przypadku dużych grup kapitałowych, obejmujących niejednokrotnie kilkadziesiąt podmiotów prowadzących działalność w EOG, rzetelne ustalenie, czy w ramach konkretnego podmiotu operującego w innym państwie EOG doszło do zmniejszenia zatrudnienia na takim poziomie, który wiązałby się z potrzebą dokonywania notyfikacji, mogło łączyć się z niemałymi praktycznymi problemami.

Podobnie, konieczność wykazania po latach, że beneficjent pomocy – ponownie rozumiany jako grupa – nie miał konkretnych planów zamknięcia podobnej działalności w dowolnym państwie EOG w momencie aplikowania o przyznanie środka pomocowego, przysparzała kłopotów niejednemu przedsiębiorcy.

¹¹⁵ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm. Dalej: *rozporządzenie 651/2014*.

W lipcu 2017 r. nowelizacja *rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 651/2014* dokonała rewizji reguł określających wpływ relokacji działalności gospodarczej w ramach EOG na procedurę przyznawania pomocy regionalnej.

Uwzględniając zastrzeżenia przedsiębiorców, Komisja Europejska zdecydowała się uchylić wskazane wyżej przepisy w drodze *rozporządzenia Komisji (UE) Nr 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych*¹¹⁶ i wprowadzić nowe zasady – określające konieczność dokonania notyfikacji uzyskanej pomocy w przypadku przeniesienia działalności w ramach EOG. Nowe reguły – docelowo rozumiane jako uproszczenie zasad stosowania wyłączeń z obowiązku procedury notyfikacyjnej – zostały jednak skonstruowane w sposób bardziej restrykcyjny, co w praktyce może ograniczyć korzystanie z pomocy regionalnej w przypadkach relokacji działalności w ramach EOG¹¹⁷.

Nowe reguły dot. przenoszenia działalności w ramach EOG. Zgodnie z wprowadzonym do *rozporządzenia 651/2014* przepisem art. 14 ust. 16, przedsiębiorca będący beneficjentem pomocy zobowiązany został do potwierdzenia, że nie dokonał przeniesienia do zakładu, w którym ma zostać dokonana inwestycja początkowa, której dotyczy wniosek o pomoc, w ciągu dwóch lat poprzedzających złożenie wniosku o pomoc, oraz zobowiązuje się, że nie dokona takiego przeniesienia przez okres dwóch lat od zakończenia inwestycji początkowej, której dotyczy wniosek o pomoc.

Jednocześnie, zgodnie z dodanym art. 2 pkt 61a *rozporządzenia 651/2014*, przeniesienie oznacza przeniesienie tej samej lub podobnej działalności lub jej części z zakładu na terenie jednej umawiającej się strony Porozumienia EOG (zakład pierwotny) do zakładu, w którym dokonuje się inwestycji objętej pomocą i który znajduje się na terenie innej umawiającej się strony Porozumienia EOG (zakład objęty pomocą). Przeniesienie występuje wówczas, gdy produkt lub usługa w zakładzie pierwotnym i zakładzie objętym pomocą służy przynajmniej częściowo do tych samych celów oraz zaspokaja wymagania lub potrzeby tej samej kategorii klientów oraz w jednym z pierwotnych zakładów beneficjenta w EOG nastąpiła likwidacja miejsc pracy związanych z taką samą lub podobną działalnością¹¹⁸.

Zasadniczo nowelizacja *rozporządzenia 651/2014* weszła w życie 10 lipca 2017 r., niemniej jednak, wśród znowelizowanych przepisów przejściowych *rozporządzenia 651/2014* Komisja przewidziała nową regulację, zgodnie z którą Państwa członkowskie otrzymały sześciomiesięczny termin na dostosowanie istniejących programów pomocowych do nowych

¹¹⁶ Dz. Urz. UE L 156 z 20.06.2017, s. 1 – weszło w życie w dniu 10 lipca 2017 r.

¹¹⁷ Vide opracowanie Deloitte „Relokacja działalności w ramach EOG – zmiana przepisów pomocowych” Newsletter SSE (4/2017) | 24 sierpnia 2017 r.

¹¹⁸ Podkreślenia Deloitte – opracowanie jw.

wymogów unijnych. Po upływie tego okresu nowe środki pomocy indywidualnej udzielone w ramach dotychczasowych programów pomocowych, niezgodne ze zmienionymi zasadami, nie będą podlegały zwolnieniu z obowiązku notyfikacyjnego. Przedsiębiorcy planujący w przyszłości ubieganie się o pomoc regionalną w formie zwolnienia podatkowego z działalności w specjalnej strefie ekonomicznej lub o inne formy pomocy regionalnej powinni rozważyć, czy nowe brzmienie przepisów o relokacji nie stanowi przeszkody dla uzyskania pomocy w ich przypadku¹¹⁹.

Na podstawie art. 17a ustawy o SSE¹²⁰ wniosek o przyznanie pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą o SSE, jest składany w ramach przetargu lub rokowań, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o SSE. Wniosek o przyznanie pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, może być również złożony do ministra właściwego do spraw gospodarki przez dużego przedsiębiorcę w rozumieniu art. 2 pkt 24 rozporządzenia 651/2014 zamierzającego podjąć przedsięwzięcie gospodarcze na gruncie, o którym mowa w art. 5 ust. 3, nieobjętym strefą w dniu złożenia wniosku. Do wniosku przedsiębiorca załącza dokumentację wykazującą wystąpienie efektu zachęty, o którym mowa w art. 6 ust. 3 rozporządzenia 651/2014. Po potwierdzeniu efektu zachęty przez ministra właściwego do spraw gospodarki przedsiębiorca może rozpocząć przedsięwzięcie gospodarcze na tym gruncie (art. 17a ust.2 ustawy o SSE). Dużemu przedsiębiorcy nie przysługują żadne roszczenia w przypadku niewłączenia gruntu, o którym mowa w ust. 2, do strefy albo nieuzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na tym gruncie (art. 17a ust.3 ustawy o SSE).

Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w 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 (art. 16 ust. 1 ustawy o SSE). Zezwolenie określa przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki dotyczące w szczególności: zatrudnienia przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy przez określony czas określonej liczby pracowników; dokonania przez przedsiębiorcę na terenie strefy inwestycji o wartości przewyższającej określoną kwotę; terminu zakończenia inwestycji; maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych inwestycji i dwuletnich kosztów kwalifikowanych pracy; wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o SSE – w przypadku, gdy inwestycja będzie realizowana na gruntach stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy (art. 16 ust. 2 ustawy o SSE).

Zezwolenie może być udzielone, jeżeli podjęcie działalności na terenie strefy przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w jej planie rozwoju. Ustalenie przedsiębiorców, którzy uzyskują zezwolenie, następuje w drodze przetargu lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia (art. 17 ust. 1 ustawy o SSE – przepisy w brzmieniu obowiązującym do dnia

¹¹⁹ Uwaga Deloitte jw.

¹²⁰ Art. 17a i art. 17 ustawy o SSE utraciły swoją moc z dniem 16 czerwca 2019 r. na podstawie art. 38 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji.

15 czerwca 2019 r., które zostały uchylone). Minister właściwy do spraw gospodarki określił w drodze rozporządzeń, odrębnie dla każdej strefy, sposób przeprowadzenia, zasady i warunki przetargu lub rokowań, a także kryteria oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie strefy. Według rozporządzeń w sprawie przetargów, przetarg łączny przeprowadza się w przypadku ubiegania się przedsiębiorcy o zezwolenie i nabycie prawa do nieruchomości lub innych składników majątkowych położonych na terenie strefy, a rokowania (w trakcie których ustala się warunki prowadzenia działalności gospodarczej) – gdy przedsiębiorca ubiega się tylko o zezwolenie. W obu przypadkach Zarządzający zaprasza do udziału w postępowaniu, zamieszczając ogłoszenie w prasie oraz na stronie internetowej strefy.

Zezwolenie wygasa z upływem okresu, na jaki została ustanowiona strefa. Zezwolenie może być cofnięte albo zakres lub przedmiot działalności określony w zezwoleniu może zostać ograniczony, jeżeli przedsiębiorca: zaprzestał na terenie strefy prowadzenia działalności gospodarczej, na którą posiadał zezwolenie; rażąco uchybił warunkom określonym w zezwoleniu; nie usunął uchybień stwierdzonych w toku kontroli jego działalności gospodarczej w terminie do ich usunięcia wyznaczonym w wezwaniu ministra właściwego do spraw gospodarki; lub wystąpił z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia albo ograniczenie zakresu lub przedmiotu działalności określonego w zezwoleniu. (art. 19 ust. 1 i 3 ustawy o SSE). Zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o SSE minister właściwy do spraw gospodarki może, na wniosek przedsiębiorcy, po zasięgnięciu opinii Zarządzającego, zmienić zezwolenie, przy czym zmiana nie może: dotyczyć obniżenia poziomu zatrudnienia, określonego w zezwoleniu w dniu jego udzielenia o więcej niż 20%; skutkować zwiększeniem pomocy publicznej; dotyczyć spełnienia wymagań odnoszących się do inwestycji realizowanej na gruntach stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy o SSE.

Minister właściwy do spraw gospodarki stwierdza wygaśnięcie zezwolenia na wniosek przedsiębiorcy, który nie skorzystał z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, na podstawie tego zezwolenia lub przedsiębiorcy, który korzystał z pomocy publicznej udzielonej zgodnie z ustawą i spełnił wszystkie warunki określone w zezwoleniu oraz warunki udzielania pomocy publicznej, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 4 (art. 19 ust. 5 ustawy o SSE). Do wniosku, o którym mowa w ust. 5, przedsiębiorca dołącza oświadczenie o niekorzystaniu z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z *ustawą*, na podstawie zezwolenia, którego wniosek dotyczy lub oświadczenie o realizacji warunków udzielenia pomocy publicznej, o których mowa w ust. 5 (art. 19 ust. 6 ustawy o SSE – przepisy ust. 5 i 6 w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 czerwca 2018 r.).

Zwolnienia od podatku dochodowego

Na mocy art. 12 ustawy o SSE, dochody uzyskane z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy w ramach zezwolenia przez osoby prawne lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, są zwolnione od podatku dochodowego, na zasadach określonych odpowiednio

w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych lub od osób fizycznych. Zwolnienie to stanowi pomoc publiczną, przy czym wielkość tej pomocy nie może przekroczyć jej maksymalnej wielkości określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy o SSE. Zwolnienia podatkowe przysługują przedsiębiorcom z tytułu kosztów realizacji nowych inwestycji oraz tworzenia nowych miejsc pracy. Wielkość zwolnienia od podatku jest uzależniona od wysokości poniesionych wydatków inwestycyjnych.

Z dniem 30 czerwca 2018 r. dodano nowe przepisy ust. 2 i 3 do art. 12 ustawy o SSE: ust. 2 – w przypadku gdy przedsiębiorca posiada co najmniej dwa zezwolenia, o których mowa w art. 16 ust. 1, przyjmuje się, że rozliczenie pomocy publicznej następuje zgodnie z kolejnością wydawania zezwoleń; ust. 3 – rozliczenie pomocy publicznej przyznanej przedsiębiorcy na podstawie zezwolenia, o którym mowa w art. 16 ust. 1, ma zastosowanie wyłącznie do zezwolenia, w ramach którego realizowana jest inwestycja i w oparciu o tę inwestycję prowadzona jest działalność gospodarcza.

Na podstawie art. 12 a ustawy o SSE przedsiębiorcy korzystający z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, obowiązani do prowadzenia ksiąg podatkowych – przechowują księgi i związane z ich prowadzeniem dokumenty, a przedsiębiorcy korzystający z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy – dodatkowo przechowują dokumenty związane z poborem podatków oraz innych dochodów budżetu państwa, a także przychodów państwowych funduszy celowych. Księgi oraz dokumenty są przechowywane do czasu upływu okresu przedawnienia roszczeń związanych ze zwrotem pomocy publicznej.

W przypadku cofnięcia zezwolenia, przedsiębiorca jest obowiązany do zwrotu pomocy publicznej, udzielonej zgodnie z ustawą. Do dnia zwrotu tej pomocy przedsiębiorcy nie może zostać udzielone nowe zezwolenie. W przypadku cofnięcia albo stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia, minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu dla przedsiębiorcy w sprawach podatku dochodowego kopię wydanej decyzji w terminie 14 dni, licząc od dnia, w którym decyzja ta stała się prawomocna (art. 12b ust. 1 i 2 ustawy o SSE). W sytuacji cofnięcia zezwolenia, naczelnik urzędu skarbowego określa w drodze decyzji kwotę pomocy podlegającą zwrotowi pomniejszoną o kwotę należnego podatku ustalonego zgodnie z art. 21 ust. 5b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych lub art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 12 b ust. 3 ustawy o SSE¹²¹). W kwocie pomocy podlegającej zwrotowi, o której mowa w ust. 3, uwzględnia się odsetki liczone jak dla zaległości podatkowej. Odsetki te należne są za okres od dnia udzielenia pomocy do dnia jej zwrotu.

Na podstawie art. 12c ustawy o SSE roszczenia związane ze zwrotem pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, przedawniają się z upływem 10 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym przedsiębiorca skorzystał z tej pomocy.

¹²¹ W brzmieniu obowiązującym do dnia 29 czerwca 2018 r.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych¹²² zostały określone i zdefiniowane:

- rodzaje działalności gospodarczej, których nie będzie obejmować zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy;
- warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia;
- maksymalna wielkość pomocy publicznej, której można udzielić przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia;
- warunki uznawania wydatków za wydatki poniesione na inwestycję na terenie strefy, a także ich minimalną wysokość;
- koszty inwestycji uwzględniane przy obliczaniu wielkości pomocy publicznej dla przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie po dniu 31 grudnia 2000 r.;
- sposób dyskontowania kosztów inwestycji i wielkości pomocy publicznej na dzień uzyskania zezwolenia – uwzględniający konieczność zapewnienia zgodności udzielonej pomocy z prawem UE.

Wsparcie przedsiębiorców z Funduszu Strefowego

Przedsiębiorcy działający w SSE na podstawie zezwolenia mogą otrzymywać pomoc publiczną w postaci wsparcia ze środków tzw. Funduszu Strefowego¹²³ na wsparcie nowych inwestycji związanych z utworzeniem lub rozbudową przedsiębiorstwa, jak również z rozpoczęciem w przedsiębiorstwie działań obejmujących dokonywanie zasadniczych zmian produkcji bądź procesu produkcyjnego, zmian wyrobu lub usługi w tym także zmian w zakresie sposobu świadczenia usług, z wyłączeniem kosztów uwzględnionych przy ustaleniu dopuszczalnej wielkości pomocy publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o SSE.

Warunki udzielenia wsparcia, koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą, maksymalną dopuszczalną wielkość pomocy, rodzaje działalności gospodarczej, na które nie udziela się wsparcia oraz wzór wniosku o wsparcie nowej inwestycji oraz wymagane dokumenty, termin składania i rozpatrywania wniosku, sposób i terminy przekazywania przez Bank Gospodarstwa Krajowego udzielonego wsparcia na rachunek wskazany przez podatnika lub przedsiębiorcę, sposób i termin zawiadomienia o udzielonym wsparciu naczelnika urzędu skarbowego – określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego¹²⁴.

¹²² Dz. U. z 2019 r. poz. 121.

¹²³ Instrument wsparcia nowej inwestycji ustanowiony na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 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.) – dalej: ustawa o zmianie ustawy o SSE, w celu częściowego zrehabilitowania przedsiębiorcom, którzy weszli do stref do końca 2000 r., korzyści utraconych w związku z postanowieniami Traktatu Akcesyjnego.

¹²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 126.

Organem udzielającym wsparcia nowej inwestycji jest minister właściwy do spraw gospodarki (art. 8 ust. 6 ustawy o *zmianie ustawy o SSE*). Wsparcie nowej inwestycji jest udzielane na wniosek podatnika albo przedsiębiorcy (art. 8 ust. 7 ustawy o *zmianie ustawy o SSE*). Podstawą udzielenia wsparcia jest umowa zawarta przez ministra właściwego do spraw gospodarki z otrzymującym wsparcie. Umowa określa wartość i harmonogram inwestycji oraz liczbę zatrudnionych pracowników. Umowa określa także wielkość i szczegółowe przeznaczenie oraz zasady rozliczania wsparcia i przyczyny zwrotu udzielonego wsparcia (art. 8 ust. 9 i 10 ustawy o *zmianie ustawy o SSE*). Minister właściwy do spraw gospodarki może odmówić, w drodze decyzji, udzielenia wsparcia, jeżeli jego udzielenie w istotny sposób mogłoby naruszyć lub grozić naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub produkcji niektórych towarów (art. 8 ust. 11 ustawy o *zmianie ustawy o SSE*).

Zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości

Na podstawie z art. 10 ustawy o *zmianie ustawy o SSE*, zwolnione z podatku od nieruchomości są: grunty, budowle i budynki, które są zajęte przez dużego przedsiębiorcę (tj. przedsiębiorcę do którego stosuje się art. 5 ust. 2 ustawy) prowadzącego działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia wydanego przed 1 stycznia 2001 r., zmienionego stosownie do przepisów art. 6 tej ustawy. Powyższe zwolnienia, stanowią regionalną pomoc publiczną na wspieranie nowych inwestycji.

Gmina, która w danym roku podatkowym nie uzyskała dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców, o których mowa w ust. 1, z podatku od nieruchomości, otrzymuje w następnym roku z budżetu państwa część rekompensującą subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów, wynikającego ze zwolnienia, o którym mowa w ust. 1, w wysokości tego zwolnienia (art. 10 ust. 5 ustawy o *zmianie ustawy o SSE*). Kwotę przeznaczoną na część rekompensującą subwencji, o której mowa w ust. 5, określa dla każdego roku budżetowego ustawa budżetowa. Minister właściwy do spraw gospodarki określa corocznie, w drodze rozporządzenia, wykaz gmin, o których mowa w ust. 5, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok poprzedni, mając na uwadze sprawne przekazanie subwencji.

Warunki ramowe udzielania przez gminy zwolnień z podatku od nieruchomości lub podatku od środków transportowych określało do dnia 30 czerwca 2014 r. wydane na podstawie art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o *podatkach i opłatach lokalnych*¹²⁵ – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną¹²⁶.

Od dnia 17 lutego 2015 r. obowiązują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych,

¹²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.

¹²⁶ Dz. U. Nr 146, poz. 927. Rozporządzenie wygasło z dniem 30 czerwca 2014 r.

*stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów*¹²⁷. Do pomocy uregulowanej przepisami rozporządzenia mają zastosowanie przepisy rozporządzenia 651/2014.

Nadzór właścicielski

Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa na podstawie ustawy z 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*¹²⁸ odpowiadał do dnia 31 grudnia 2016 r. za gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, w tym wykonywanie praw z należących do Skarbu Państwa udziałów i akcji spółek. Poza Ministrem Skarbu Państwa prawa z udziałów i akcji wykonywały inne organy, w tym Minister Gospodarki. Po likwidacji MSP, od dnia 3 stycznia 2017 r. nadzór nad 432 spółkami z udziałem SP sprawowali wskazani ministrowie, w tym nad większością spółek zarządzających SSE – Minister Rozwoju i Finansów¹²⁹.

*Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*¹³⁰ określa m.in. zasady zarządzania mieniem państwowym, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2017 r. *u.z.m.p.* wprowadza nowy model nadzoru właścicielskiego, ukierunkowany na efektywne gospodarowanie posiadanymi przez państwo aktywami oraz podnoszenie jakości zarządzania spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

Kompetencje właścicielskie w odniesieniu do spółek z udziałem Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów, który ma możliwość delegowania uprawnień do wykonywania praw z akcji na innego członka Rady Ministrów, pełnomocnika rządu lub inny podmiot. Delegowanie uprawnień przez Prezesa Rady Ministrów dokonywane jest w formie pisemnej, zgodnie z podziałem branżowym dokonany w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne*.

Prezes Rady Ministrów w każdym momencie ma prawo zwołać lub żądać zwołania walnego zgromadzenia/zgromadzenia wspólników i umieszczenia określonych spraw w porządku obrad tego zgromadzenia. Do wyłącznych kompetencji Prezesa Rady Ministrów należy składanie w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki lub przystąpieniu do spółki.

¹²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 297 – wygaśnięcie rozporządzenia z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.

¹²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.

¹²⁹ Na mocy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne* (Dz.U. poz. 10, ze zm.) – uchylone z dniem 29 marca 2019 r.

¹³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1302, ze zm. Dalej także: *u.z.m.p.* – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. w terminie określonym w art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2260, ze zm.).

Na podstawie art. 7 ust. 1 *u.z.m.p.* Prezes Rady Ministrów:

1. koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa – w przypadku określonym w art. 8;
2. wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej;
3. wykonuje uprawnienia z akcji należących do Skarbu Państwa na walnym zgromadzeniu w sprawach, o których mowa w art. 201 §4 oraz art. 368 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych*¹³¹;
4. składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki lub objęciu akcji.

Art. 7 ust. 2. *u.z.m.p.*¹³² stanowi, że w celu koordynacji wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach, Prezes Rady Ministrów może określać zasady nadzoru właścicielskiego oraz dobre praktyki, którymi kieruje się Skarb Państwa jako akcjonariusz, w szczególności w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu, polityki dywidendowej, sponsoringu, a także kształtowania wynagrodzeń.

W art. 8 ust. 1 *u.z.m.p.*¹³³ określono, że Prezes Rady Ministrów może przekazać innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi Rządu lub państwowej osobie prawnej wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2, pkt 3 lub pkt 4 – w zakresie składania w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o objęciu akcji.

Art. 8 ust. 2 *u.z.m.p.* stanowi¹³⁴, że w przypadku, o którym mowa w ust. 1, Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, wykaz spółek, w których uprawnienia, o których mowa w ust. 1, wykonują inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, wskazując odrębnie dla każdej spółki, członka Rady Ministrów, pełnomocnika Rządu lub państwową osobę prawną, właściwych do wykonywania w stosunku do tej spółki uprawnień, o których mowa w ust. 1, uwzględniając przedmiot działalności spółki, a także właściwość członka Rady Ministrów wynikającą z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*, zakres zadań pełnomocnika Rządu lub przedmiot działalności państwowej osoby prawnej.

Wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w celu osiągnięcia trwałego wzrostu wartości tych akcji, z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa (art. 9 ust. 1 *u.z.m.p.*).

W spółce realizującej misję publiczną wykonywanie praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej odbywa się na zasadach prawidłowej gospodarki, w szczególności w celu efektywnej realizacji misji publicznej realizowanej przez tę spółkę (art. 9 ust. 2. *u.z.m.p.*).

¹³¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm. Dalej także: *ksh*.

¹³² W brzmieniu obowiązującym do dnia 28 marca 2019 r.

¹³³ W brzmieniu obowiązującym do dnia 28 marca 2019 r.

¹³⁴ W brzmieniu obowiązującym do dnia 28 marca 2019 r.

Na podstawie art. 17 ust. 1 *u.z.m.p.*¹³⁵ podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, że zgody walnego zgromadzenia wymaga m.in.:

- rozporządzenie składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*¹³⁶ zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienie jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza wartość 5% sumy aktywów w rozumieniu ustawy *o rachunkowości*, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego, a także oddanie tych składników do korzystania innemu podmiotowi, na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym, na podstawie czynności prawnej, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 5% sumy aktywów;
- nabycie składników aktywów trwałych w rozumieniu ustawy *o rachunkowości*, o wartości przekraczającej 100 000 000 zł lub wartości 5% sumy aktywów w rozumieniu ustawy *o rachunkowości*, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego;
- objęcie albo nabycie akcji innej spółki o wartości przekraczającej 100 000 000 zł lub wartości 10% sumy aktywów w rozumieniu ustawy *o rachunkowości*, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego;
- zbycie akcji innej spółki o wartości przekraczającej 100 000 000 zł lub 10% sumy aktywów w rozumieniu ustawy *o rachunkowości*, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego.

W dalszych przepisach art. 17 ust. 2–7 *u.z.m.p.* zostały określone kolejne wymagania, jakie działania są obowiązane podejmować wskazane podmioty w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce.

Na podstawie art. 44 *u.z.m.p.* zostało wydane *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 września 2017 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa*¹³⁷.

W celu koordynacji wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach, Prezes Rady Ministrów może określać zasady nadzoru właścicielskiego oraz dobre praktyki. Obowiązujące dokumenty, które zostały wydane przez Prezesa Rady Ministrów we wrześniu 2017 r.

- Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.
- Kierunki polityki właścicielskiej w zakresie zbywania akcji/udziałów należących do Skarbu Państwa.

¹³⁵ W brzmieniu obowiązującym do dnia 28 marca 2019 r.

¹³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 351. Dalej: ustawa *o rachunkowości*.

¹³⁷ Dz. U. poz. 1804 – weszło w życie 30 września 2017 r.

- Wytyczne dotyczące procedury wyboru i współpracy z firmą audytorską badającą roczne sprawozdanie finansowe spółki z udziałem Skarbu Państwa.
- Wytyczne dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2017.

Zasady nadzoru właścicielskiego według stanu sprzed 1 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 133 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym* z dniem 1 stycznia 2017 r. została uchylona ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*¹³⁸, która stanowiła, do tego czasu, podstawowy akt regulujący zasady zarządzania mieniem stanowiącym własność państwa, w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych.

Według art. 5 *u.z.s.p.*, minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem odrębnych przepisów oraz statutów wydanych na podstawie tych przepisów, odwoływał i powoływał członków organów państwowych osób prawnych – m.in. jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa przysługiwały, określone w odrębnych przepisach, uprawnienia właścicielskie względem państwowych osób prawnych, jeżeli nie zostały one zastrzeżone na rzecz innych organów państwowych. Jeżeli z odrębnych przepisów nie wynikało, jakiej państwowej osobie prawnej przysługują prawa majątkowe do składnika mienia państwowego, prawa te przysługiwały Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra właściwego do spraw SP. Do kompetencji Ministra właściwego do spraw SP należało również m.in. wykonywanie uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi.

Zgodnie z art. 5a tej ustawy, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa były obowiązane uzyskać zgodę Ministra Skarbu Państwa na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 000 euro. Czynność prawna dokonana z naruszeniem tego obowiązku była nieważna.

Nie wymagała zgody Ministra SP czynność prawna m.in. jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, w których prawa z akcji lub udziałów wykonywał minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, jeżeli na mocy przepisów odrębnych, postanowień statutu albo umowy spółki na jej dokonanie była wymagana zgoda walnego zgromadzenia albo zgromadzenia wspólników.

¹³⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm. Dalej także: *u.z.s.p.*

W celu usystematyzowania i jednoznacznego określenia wymagań dot. nadzoru właścicielskiego w Ministerstwie Skarbu Państwa opracowano *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi* – kwiecień 2004 r. (zmienione w październiku 2005 r.)¹³⁹. Zasady przygotowano na podstawie *Wytycznych OECD dotyczących nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*¹⁴⁰. W dokumencie tym określono m.in. podstawowe cele nadzoru właścicielskiego.

Kolejne *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa*¹⁴¹, zostały przyjęte 19 marca 2010 r.¹⁴², Następne *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami udziałem Skarbu Państwa*, zostały przyjęte 28 stycznia 2013 r.¹⁴³ Wydane zostały również m.in. – *Wytyczne dla jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek z większościovym udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdania finansowe za rok: 2014, 2015 i 2016*.

Wykonywanie praw z akcji będących własnością Skarbu Państwa przez Ministra Gospodarki

Nadzór Ministra Gospodarki według stanu sprzed 1 stycznia 2017 r.

Od 15 września 2008 r., tj. od wprowadzenia w Ministerstwie Gospodarki zintegrowanego systemu zarządzania, sprawy związane z nadzorem właścicielskim były realizowane w oparciu o tzw. karty procesów. I tak, od 8 listopada 2011 r. obowiązywały (co najmniej do 3 lutego 2015 r.) karty procesów KP-DNP-86: *Realizacja zadań związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków organów spółek i innych podmiotów, w stosunku do których Minister posiada stosowne uprawnienia* oraz KP-DNP-87: *Realizacja zadań wynikających z wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa w spółkach*. Wdrożone w ramach zintegrowanego systemu zarządzania formalne procedury określające kolejność i powiązanie czynności występujących w procesie wykonywania praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa nie regulowały zagadnień związanych z nadzorem właścicielskim w zakresie, w jakim normowały to uprzednio obowiązujące w Ministerstwie Gospodarki zasady nadzoru właścicielskiego. Ograniczały się one głównie do przygotowywania dokumentów niezbędnych do podjęcia przez walne zgromadzenie/zgromadzenie wspólników spółek Skarbu Państwa decyzji w sprawach określonych w *Kodeksie spółek handlowych* oraz w statutach spółek.

Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki*¹⁴⁴ zadania Ministerstwa Gospodarki zostały rozdzielone pomiędzy Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Energii.

¹³⁹ Zarządzenia Ministra Skarbu Państwa nr 10 z 19 kwietnia 2004 r. i nr 41 z 19 października 2005 r. Dalej: *Zasady* (http://www.msp.gov.pl/index_msp.php?dzial=41&id=1448 [2017.03.20]).

¹⁴⁰ *OECD Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises* (ISBN 92-64-00942-6 – © OECD 2005). <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf> [2017.03.20].

¹⁴¹ Dalej: *Zasady nadzoru*.

¹⁴² *Zarządzenie nr 19 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 marca 2010 r.*

¹⁴³ *Zarządzenie nr 3 Ministra Skarbu Państwa z dnia 28 stycznia 2013 r.*

¹⁴⁴ Dz. U. poz. 2076.

Spółki kapitałowe

Regulacje dotyczące funkcjonowania spółek zawiera *ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych* – Tytuł I, w którym zamieszczono przepisy ogólne, a także wspólne dla spółek, oraz Tytuł III regulujące powstanie i funkcjonowanie spółek kapitałowych, tj. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (Dział I) oraz spółek akcyjnych (Dział II).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹⁴⁵

Ustawa wprowadza nowy mechanizm udzielania przedsiębiorcom wsparcia w podejmowaniu nowych inwestycji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przewiduje wsparcie nowych inwestycji w formie zwolnienia od podatku dochodowego (odpowiednio na zasadach określonych w *ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych* lub w *ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*) oraz usług informacyjnych świadczonych nieodpłatnie przez podmioty odpowiedzialne za wspieranie nowych inwestycji, tj. spółki zarządzające strefami na podstawie przepisów *ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych*. Nowe uregulowania dotyczące wsparcia zastąpią wsparcie dotychczas funkcjonujące w ramach *ustawy o SSE*.

Intencją zmian, wyrażoną przez projektodawców, było skorelowanie mechanizmu wsparcia z obowiązującym dokumentem strategicznym dotyczącym rozwoju gospodarki Polski, jakim jest *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, (dalej: „SOR”), stanowiąca załącznik do *uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.*¹⁴⁶ Jednym z zakładanych efektów realizacji SOR jest trwały rozwój gospodarczy oraz rozwój zrównoważony terytorialnie.

Celem *ustawy* jest stymulowanie wzrostu inwestycji prywatnych, co ma się przyczynić do:

1. rozwoju innowacyjnych dziedzin działalności gospodarczej;
2. tworzenia nowych stabilnych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników;
3. rozwoju nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej;
4. zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług;
5. rozwoju eksportu;
6. zahamowania wzrostu różnicowań regionalnych.

Organem właściwym w sprawach wspierania nowej inwestycji w rozumieniu *ustawy* jest minister właściwy do spraw gospodarki. Wsparcie może być udzielone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podzielonym na obszary, zgodnie z ust. 3, z uwzględnieniem spójności terytorialnej, powiązań gospodarczych oraz granic powiatów (art. 5 ust.1 i 2 *uwni*). Mini-

¹⁴⁵ Dz. U. poz.1162, ze zm. Dalej: *uwni* – weszła w życie w dniu 30 czerwca 2018 r.

¹⁴⁶ M.P. poz. 260.

ster właściwy do spraw gospodarki określił, w drodze rozporządzenia¹⁴⁷, obszary, na których poszczególni zarządzający obszarami będą wykonywać zadania określone w ustawie, przez przypisanie zarządzającym terenów położonych w administracyjnych granicach powiatów, mając na względzie kryteria określone w ust. 2 oraz sprawność zarządzania poszczególnymi obszarami (art. 5 ust. 3 *uwni*).

Zarządzający obszarem wspiera rozwój nowych inwestycji na danym obszarze, biorąc pod uwagę potrzeby rozwojowe regionu i cele gospodarcze określone w dokumentach strategicznych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 7 ust. 1 *uwni*). Do zadań zarządzającego obszarem należy prowadzenie działań zmierzających do powstawania nowych inwestycji i ich rozwoju na terenie obszarów przypisanych zarządzającemu obszarem. Szczegółowy zakres zadań zarządzającego został opisany w art. 7 ust. 2 pkt od 1 do 10 *uwni*.

Ustawa przewiduje korzystanie ze zwolnienia podatkowego przez okres obowiązywania wydanej na rzecz przedsiębiorcy decyzji o wsparciu, która to decyzja uprawnia przedsiębiorcę do korzystania ze wsparcia nowej inwestycji w postaci zwolnienia od podatku dochodowego, na zasadach określonych odpowiednio w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* albo w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*. Decyzje o wsparciu będą wydawane na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 15 lat w zależności od intensywności pomocy publicznej w danym województwie. Przy czym, w przypadku inwestycji realizowanej na terenie, na którym w dniu wejścia w życie ustawy ustanowiona będzie SSE, okres ten będzie wynosił 15 lat (art. 13 ust. 5 *uwni*).

Na podstawie art. 14 *uwni* decyzja o wsparciu może być wydana w odniesieniu do nowej inwestycji po spełnieniu przez nią szeregu kryteriów, które mają na celu weryfikację, czy inwestycja przysłuży się do rozwoju gospodarczo-społecznego kraju i regionu. Zgodnie z brzmieniem art. 14 decyzja o wsparciu może być wydana w odniesieniu do nowej inwestycji, w ramach której zostaną poniesione koszty kwalifikowane inwestycji w wysokości określonej w oparciu o przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 14 ust. 3 *uwni* oraz która spełnia kryteria jakościowe określone w tym rozporządzeniu.

Minister właściwy do spraw gospodarki prowadzi Ewidencję Wsparcia Nowej Inwestycji, zwaną dalej „ewidencją” (art. 29 ust. 1 i 2 *uwni*).

Zmiany w ustawie o SSE dokonane ustawą o wspieraniu nowych inwestycji

Ponieważ w zakresie już wydanych zezwoleń utrzymano w mocy *ustawę o SSE*, niezbędne było dokonanie w niej zmian. Zmiany w *ustawie o SSE* dotyczą uchylecia przepisów dotyczących udzielania nowych zezwoleń (z wyjątkiem okresu *vacatio legis*). Ponadto w *ustawie o SSE* zachowana została możliwość rozszerzenia granic SSE z tzw. „kryterium niezbędności”

¹⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym – Dz. U. poz. 1698 – weszło w życie w dniu 5 września 2018 r.

z uwagi na fakt, że takie rozszerzenie dotyczy sytuacji, w których włączenie jest niezbędne dla realizacji już podjętej inwestycji, na których będzie prowadzona działalność gospodarcza. Do tego typu przypadków zaliczyć można budowę obiektów towarzyszących, takich jak magazyny, parkingi, bocznice kolejowe, budynki socjalne. Obszar takiego włączenia nie może jednak przekroczyć powierzchni 2,0 ha i na nowo włączonym obszarze nie może być prowadzona działalność gospodarcza w oparciu o nowe zezwolenie. Wprowadzone zostały także przepisy regulujące postępowanie w razie wystąpienia konfliktu interesów w sytuacji, w której członek zarządu spółki będącej Zarządzającym nie może być zatrudniony u przedsiębiorcy korzystającego ze wsparcia nowej inwestycji na podstawie decyzji o wsparciu. Analogiczny przepis został wprowadzony dla osób, które miałyby zostać włączone do składu Rady Nadzorczej spółki będącej Zarządzającym. Wprowadzono również przepis umożliwiający Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki kontrolę zarządzającego w zakresie realizacji powierzonych zadań w celu weryfikacji ich prawidłowości (art. 20 ust.4 ustawy o SSE).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. *o specjalnych strefach ekonomicznych* – Dz. U. z 2019 r. poz. 482, ze zm.
2. Ustawa z dnia 2 października 2003 r. *o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw* – Dz. U. Nr 188, poz. 1840, ze zm.
3. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* – Dz. U. z 2018 r. poz. 362, ze zm.
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* – Dz. U. z 2019 r. poz. 351.
5. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* – Dz. U. z 2019 r. poz. 865, ze zm.
6. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* – Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.
7. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* – Dz. U. z 2019 r. poz. 1295.
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* – Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.
9. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej* – Dz. U. poz. 650.
10. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* – Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.
11. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* – Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.
12. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* – Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.
13. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami* – Dz. U. z 2019 r. poz. 1885, ze zm.
14. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* – Dz. U. z 2016 r. poz. 154, ze zm. – utraciła moc z dniem 1 stycznia 2017 r.
15. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* – Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.
16. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym* – Dz. U. z 2019 r. poz. 1302, ze zm.
17. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. *o wspieraniu nowych inwestycji* – Dz. U. poz. 1162, ze zm.
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji – Dz. U. poz. 1713 – weszło w życie w dniu 5 września 2018 r.

19. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym – Dz. U. poz. 1698 – weszło w życie w dniu 5 września 2018 r.
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną – Dz. U. 2015 r. poz. 1473 – uchylone z dniem 2 lipca 2017 r.
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych – Dz. U. z 2019 r. poz. 121.
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego – Dz. U. z 2019 r. poz. 126.
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną – Dz. U. Nr 146, poz. 927, ze zm. – obowiązywało do dnia 30 czerwca 2014 r.
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów – Dz. U. z 2019 r. poz. 297 – weszło w życie 17 lutego 2015 r. – wygaśnięcie z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.
25. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych – Dz. U. z 2016 r. poz. 1871.
26. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie:
 - katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r., poz. 414, ze zm.;
 - wałbrzyskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r., poz. 415;
 - tarnobrzeskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 2322;
 - starachowickiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 384;
 - kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 326, ze zm.;
 - krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2017 r. poz. 2121, ze zm.;

- łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 328;
 - suwalskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 1082;
 - legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 758.;
 - pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 527;
 - kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 2205;
 - słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2016 r. poz. 712;
 - warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 2228;
 - mieleckiej specjalnej strefy ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 785.
27. Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju:
- Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej INVEST-PARK – Dz. U. Nr 158, poz. 1253;
 - Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. Nr 158, poz. 1254;
 - Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. Nr 158, poz. 1243;
 - Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” – Dz. U. Nr 158, poz. 1250;
 - Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. Nr 113, poz. 940;
 - Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości – Dz. U. Nr 158, poz. 1242;
 - Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2018 r. poz. 2289;
 - Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. Nr 158, poz. 1249;
 - Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. Nr 158, poz. 1251;
 - Tarnobrzskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK WISŁOSAN – Dz. U. z 2014 r. poz. 70;
 - Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2014 r. poz. 452;
 - Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec – Dz. U. z 2015 r. poz. 569;
 - Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2017 r. poz. 2033;
 - Specjalnej strefy ekonomicznej Krakowski Park Technologiczny – Dz. U. z 2017 r. poz. 2037.
28. Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia (uchylone z dniem 16 czerwca 2019 r.):
- Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Tarnobrzskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK WISŁOSAN oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 113, poz. 941;

- Wałbrzyskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej INVEST-PARK Sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej INVEST-PARK oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 934;
- Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 933;
- Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 932;
- Specjalnej Strefie Ekonomicznej „Starachowice” S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 931;
- Specjalnej Strefie Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 930;
- Pomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 929;
- Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 928;
- Krakowskiemu Parkowi Technologicznemu sp. z o.o. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Krakowskiego Parku Technologicznego oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 927;
- Łódzkiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 926;
- Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 925;

- Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 924;
 - Katowickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 923;
 - Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia – Dz. U. Nr 112, poz. 922.
29. Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie (uchylone z dniem 16 czerwca 2019 r.):
- Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 894.;
 - Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej INVEST-PARK – Dz. U. z 2019 r. poz. 522.;
 - Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 117;
 - Specjalnej Strefy Ekonomicznej „Starachowice” – Dz. U. z 2019 r. poz. 444;
 - Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 446;
 - Tarnobrzeskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK WISŁOSAN – Dz. U. z 2019 r. poz. 476;
 - Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 470;
 - Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 508;
 - Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 461;
 - Specjalnej Strefy Ekonomicznej EURO-PARK Mielec – Dz. U. z 2019 r. poz. 383;
 - Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 437;
 - Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – Dz. U. z 2019 r. poz. 282;
 - Krakowskiego Parku Technologicznego – Dz. U. z 2019 r. poz. 450;
 - Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości – Dz. U. z 2015 r. poz. 1730, ze zm.
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne – Dz. U. poz. 10, ze zm. – uchylone z dniem 29 marca 2019 r.

31. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa – Dz. U. z 2015 r. poz. 980, utraciło moc z dniem 1 stycznia 2017 r.
32. Rozporządzenie 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 Traktatu – Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1, ze zm. – wygaśnięcie z końcem dnia 31 grudnia 2020 r.
33. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 2017/1084 z dnia 14 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych – Dz. Urz. UE L 156 z 20.06.2017, s. 1 – weszło w życie w dniu 10 lipca 2017 r.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Aktywów Państwowych
6. Minister Rozwoju
7. Minister Finansów
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Komisja Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP
12. Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
ROZWOJU

JADWIGA EMILEWICZ

BK-II.0810.5.2018
IK.760876

Warszawa, 7 stycznia 2020 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezencie,

w związku z przekazaniem Informacji o wynikach kontroli: „Działalność specjalnych stref ekonomicznych”¹, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Na wstępie pragnę wskazać, że kontrola NIK dotyczyła funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych (sse) ustanowionych na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych³. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji⁴, która w sposób zasadniczy zmieniła model funkcjonowania stref, była odpowiedzią zarówno na potrzeby dostosowania instrumentów wsparcia przedsiębiorców do nowych wyzwań ekonomicznych oraz zmian w administracji publicznej i strategii gospodarczej Polski, jak i na, zidentyfikowane już wcześniej przez ministra właściwego ds. gospodarki, systemowe słabości systemu sse, w tym m.in. skomplikowaną i długotrwałą procedurę włączania nowych terenów w granice stref, czy ograniczenia czasowe funkcjonowania stref. Należy zatem uznać, że zmiany w funkcjonowaniu tego instrumentu wsparcia wprowadzone ustawą o WNI są zbieżne z częścią ocen NIK.

Dodatkowo, podniesione przez NIK oceny i uwagi zostaną wzięte pod uwagę w ramach planowanej nowelizacji ustawy o WNI, której celem będzie m. in. dalsze zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej gruntów włączonych w granice SSE.

Niemniej, w związku z ocenami NIK przedstawiam stanowisko do najistotniejszych kwestii zawartych w przekazanym dokumencie.

Odnosząc się do niewydania nowych przepisów wykonawczych do ustawy o sse w związku z utratą mocy, z dniem 2 lipca 2017 r., rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną, pragnę podkreślić, że postępowanie to było w pełni uzasadnione ekonomicznie. Grunty już włączone w granice stref były przygotowane do zagospodarowania (uzbrojone) i przystosowane do lokowania na nich inwestycji. Zgodnie z informacją przedstawioną Sejmowi RP o realizacji ustawy o sse w 2017 r., łączny obszar SSE był zagospodarowany w 60% (stan na koniec 2017 r.). Największym stopniem zagospodarowania terenów charakteryzowały się strefy tarnobrzeska (76,80%) i mielecka (75,86%), zaś najmniejszym – legnicka (25,63%). Oznacza to, że nawet w najgęściej zagospodarowanych strefach wolne grunty inwestycyjne stanowiły około 1/4 ich powierzchni. Dane jednoznacznie wskazują, że rzeczywisty potencjał inwestycyjny SSE nie był dostatecznie eksploatowany i istniały liczne, niewykorzystane tereny inwestycyjne, co powodowało

¹ Dalej: Informacja.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

³ Dalej: ustawa o sse (Dz. U. z 2019 r., poz. 482, ze zm.).

⁴ Dalej: ustawa o WNI; (Dz. U. 2018 poz. 1162, ze zm.).

konieczność rozwiązania tej kwestii w pierwszej kolejności, przed podjęciem dalszych działań na rzecz rozszerzenia SSE. Dodatkowo w materiale nie wskazano również, że niewydanie rozporządzenia nie spowodowało utraty środków publicznych, ani innych negatywnych skutków dla SSE czy też inwestorów.

Zdaniem NIK niepełne zagospodarowanie stref wynika m.in. z nieprawidłowych działań Zarządzających, tj. wnioskowania o włączenie w ich granice gruntów nieatrakcyjnych i niedostosowanych do potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej oraz zaniechania inwestycji infrastrukturalnych. Sugeruje to, że w granice stref powinny być włączane tylko tereny doskonale skomunikowane i uzbrojone we wszystkie media. Tymczasem, takich terenów brakuje w Polsce. Dlatego też dopuszczono obejmowanie strefą terenów nieposiadających pełnej infrastruktury, ale z zobowiązaniem do ich uzbrojenia. Objęcie gruntu publicznego strefą miało być bodźcem, głównie dla gmin, do podjęcia działań, które – tak jak instrument stref – zwiększą szanse napływu nowych inwestycji. W przypadku wystąpienia nowych okoliczności pozwalających na wyłączenie danego gruntu ze strefy ekonomicznej kwestię tę oceniał zarządzający, który na mocy rozporządzenia Rady Ministrów miał za zadanie zarządzać danym obszarem strefy. W praktyce to zarządzający, a nie minister właściwy do spraw gospodarki, był właściwy do stwierdzenia nieprzydatności takiego terenu w ramach SSE oraz wystąpienia do ministra właściwego do spraw gospodarki o jego wyłączenie.

W odniesieniu do kwestii braku monitorowania wywiązywania się JST z zobowiązań do uzbrojenia gruntów włączanych do stref należy zauważyć, że warunek włączenia terenu publicznego do strefy dotyczący zobowiązania do uzbrojenia terenu wynikał z faktu, że budowa infrastruktury jest zadaniem własnym gminy i to gmina, jako wnioskodawca i wyrażający zgodę na włączenie terenu do strefy, a jednocześnie jeden z beneficjentów napływu nowych inwestycji, powinna zaplanować i uczynić wszystko, aby włączony do SSE teren został dostosowany do oczekiwań inwestorów. Ponadto, weryfikacja realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest zadaniem spoczywającym na zarządzających strefami. W sytuacji, gdy jednostka samorządu nie wywiązuje się z zobowiązań dot. realizacji inwestycji infrastrukturalnych, to zarządzający powinien określić moment, w którym należy zainicjować proces wyłączenia terenu z obszaru strefy. Decyzja ta powinna być przeanalizowana, bowiem jednostka samorządu może z uzasadnionych ekonomicznie przyczyn odkładać w czasie inwestycje infrastrukturalne.

Odnosząc się do zagadnienia rozszerzenia obszarów działalności Stref o tereny znajdujące się w województwach, które nie były ujęte w ich planach rozwoju, to w opinii Ministerstwa Rozwoju ocena NIK jest błędna. Specjalna strefa ekonomiczna ustanawiana była w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Jednocześnie minister określa dla danej strefy plan rozwoju strefy. Zatem konsekwencją decyzji Rady Ministrów o ustanowieniu strefy jest aktualizacja planu rozwoju, a nie tworzenie planu rozwoju strefy i następnie wnioskowanie do Rady Ministrów o ustanowienie strefy.

W odniesieniu do zarzutu, że Spółki Zarządzające Strefami w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia służące osiągnięciu celów, dla których zostały ustanowione, w szczególności poprzez udzielanie zezwoleń przedsiębiorcom, którzy nie działali w branżach preferowanych dla danego regionu i nie przyczyniali się do rozwoju innowacyjności, należy wskazać, że Zarządzający, tam gdzie było to obligatoryjne, stosowali kryteria oceny projektów inwestycyjnych, wynikające z *Koncepcji rozwoju specjalnych stref ekonomicznych* (przyjętej przez Rząd w styczniu 2009 r.) lub z rozporządzenia Rady Ministrów określającego wymagania wobec inwestycji realizowanych na tzw. gruntach prywatnych włączonych do stref. *Koncepcja* określa wymagania co do inwestycji lokowanych na terenach włączanych do stref po jej przyjęciu przez Rząd, definiując w ten sposób inwestycje pożądane dla gospodarki kraju, realizujące politykę zrównoważonego rozwoju rozumianego jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje integrowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i tworzenia nowych miejsc pracy. W *Koncepcji* wskazano aż 5 kryteriów oceny projektów i tylko jedno z nich związane jest z określeniem branży, w której ma być realizowane przedsięwzięcie. Na terenach włączonych do strefy przed 2009 r. *Koncepcja* nie obowiązywała, zatem przedsiębiorcy nie byli zobligowani do definiowania swojego przedsięwzięcia, np. jako innowacyjne lub przyczyniające się do rozwoju klastrów i parków przemysłowych. Nie oznacza to jednak, że inwestycje te nie przyczyniały się do osiągnięcia celów ustanowienia strefy czy realizacji prorozwojowych celów polityki gospodarczej Polski. NIK wskazał, że system udzielania zezwoleń nie promował przedsięwzięć, które w największym stopniu przyczyniłyby się do realizacji celów, na które miała być ukierunkowana pomoc publiczna, podczas gdy system taki zapewniała ww. *Koncepcja* i określone w niej kryteria dla tzw. gruntów publicznych włączonych w granice stref począwszy od 2009 r. W ocenie NIK jedynie ok. 30% zezwoleń

dotyczyło inwestycji w sektorach wskazanych w planach rozwoju stref jako sektory w najwyższym stopniu przyczyniające się do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Warto zaznaczyć, że określone w planach rozwoju stref dla każdego województwa preferowane inwestycje nie zawsze odnoszą się do konkretnych branż. Zapisy planów rozwoju wskazujące preferowane inwestycje w każdym regionie stanowiły dla Zarządzających kryterium wyboru najlepszej oferty z kilku zgłoszeń inwestorów do jednego przetargu/rokowań, ale w zdecydowanej większości przypadków ofertę składał tylko jeden przedsiębiorca. Jeśli przedsięwzięcie opisane przez takiego przedsiębiorcę spełniało wymogi wynikające z ustawy i rozporządzeń wykonawczych, w szczególności projekt inwestycyjny kwalifikował się do udzielenia wsparcia, zarządzający udzielał zezwolenia, nawet w sytuacji gdy profil działalności czy charakter przedsięwzięcia nie do końca był zgodny z charakterystyką najbardziej pożądaných inwestycji wskazanych w planie rozwoju. W Informacji wskazano, że minister właściwy do spraw gospodarki nie określił danych wymaganych w sprawozdaniach kwartalnych i tym samym nie miał możliwości monitorowania takich celów jak: współfinansowanie inwestycji w infrastrukturę techniczną, zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym, wspierania rozwoju parków i klastrów oraz tworzenie warunków pozyskiwania inwestycji z sektora B+R. Twierdzenie takie jest nieuprawnione, bowiem informacje o wydatkach na infrastrukturę strefy przekazują raz w roku i odpowiednie dane (środki SSE i innych podmiotów zaangażowane w budowę infrastruktury oraz najważniejsze działania na rzecz jej rozwoju) znajdują się w raporcie z funkcjonowania stref. Informacje o spełnieniu przez dane przedsięwzięcie kryterium innowacyjności, rozwoju parków i klastrów, czy sektorów priorytetowych, w tym np. działalności B+R, Zarządzający strefami zawierali w pismach przekazujących zezwolenia i dane te znajdują się w bazie danych ministerstwa. Zatem Minister dysponuje takimi danymi.

Mając na uwadze realizację założonych celów SSE, Ministerstwo Rozwoju jest obecnie zobligowane do przeprowadzenia ewaluacji funkcjonowania programu pomocy regionalnej dla podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w SSE na podstawie zezwoleń wydanych między 25 grudnia 2014 r. a 31 grudnia 2020 r. Zobowiązanie to wynika z planu ewaluacji dla przedmiotowego programu pomocowego oraz z decyzji KE zatwierdzającej ten plan. Celem badania jest również dostarczenie Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki wiedzy na temat dotychczasowej skuteczności i efektywności pomocy publicznej udzielanej w SSE w Polsce.

W Informacji podkreślono, że nadzór spółek zarządzających nad realizacją zobowiązań przedsiębiorców wynikających z zezwoleń był nieskuteczny, gdyż nie było zapewnionej rzetelnej weryfikacji wykonania warunków wskazanych w zezwoleniach. Wydaje się, że zarzut ten wynika z przyjęcia tezy, że brak wytycznych ministra dotyczących przeprowadzania kontroli, i wynikająca stąd pewna swoboda spółek zarządzających, np. w kwestii zawartości protokołu, skutkuje uchybieniami w przebiegu i ustaleniach kontroli. Dotychczasowa długa historia funkcjonowania stref, w tym wielość kontroli przeprowadzonych u przedsiębiorców, i jednocześnie brak (poza jednostkowymi przypadkami) zastrzeżeń do prawidłowości ustaleń zarządzających strefami, dowodzą, że kontrole przeprowadzane były prawidłowo i nie ma podstaw do kwestionowania ich wyników. Ponadto na ministrze właściwym ds. gospodarki nie ciążył obowiązek określenia wytycznych. Zasady przeprowadzania kontroli określone były w ówczesnie obowiązującej ustawie z dnia 4 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁵. Warto dodatkowo zaznaczyć, iż w Informacji⁶ podkreślono jednak, że spółki zarządzające prawidłowo prowadziły kontrolę przedsiębiorców w obszarze przestrzegania warunków zezwoleń.

W Informacji jednoznacznie wskazano, że wydłużony czas rozpatrywania wniosków o zmianę granic stref wynikał z niewydania do 2016 r. wytycznych określających wymagania wobec takich wniosków. Wytyczne z 15 stycznia 2016 r. nie były jednak pierwszymi i jedynymi wskazówkami, w jaki sposób przygotować wniosek i jakie dokumenty do niego załączyć. Takie wytyczne przekazano spółkom zarządzającym strefami, m.in. w maju 2007 r., styczniu 2009 r. i wrześniu 2010 r. Dodatkowo strefy były informowane na roboczo o rozszerzeniu zakresu informacji o gruntach proponowanych do włączenia, wynikającym z uwag poszczególnych resortów, np. o konieczności przedłożenia dokumentu dotyczącego ewentualnego zagrożenia powodziowego na włączanym gruncie. Celem było zapewnienie prawidłowości sporządzania analiz finansowych na potrzeby Oceny Skutków Regulacji załączanej do każdego projektu rozporządzenia zmieniającego granice stref.

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 i 2290, ze zm.

⁶ Zob. pkt 5.4: *Nadzór nad wypełnianiem zobowiązań przez przedsiębiorców posiadających zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie strefy* (str. 38).

NIK wskazał, że minister właściwy ds. gospodarki nie gromadził i nie przekazał ministrowi właściwemu ds. finansów publicznych danych dotyczących przedsiębiorców, którzy korzystając z pomocy publicznej nie dotrzymali warunków trwałości inwestycji i nie przekazywał informacji dotyczących kwot wydatków zaliczonych przez przedsiębiorców do wydatków kwalifikowanych, a zakwestionowanych przez kontrolujących jako niespełniających definicji kosztów kwalifikujących się do wsparcia. Zgodnie z właściwymi przepisami powierzającym spółkom zarządzającym strefami przeprowadzanie kontroli przedsiębiorców, kontrola ta dotyczy realizacji warunków zezwoleń, a trwałość inwestycji (rozumiana jako utrzymanie inwestycji w regionie i utrzymanie składników majątku objętych wsparciem przez określony czas, zależny od wielkości przedsiębiorcy) nie jest warunkiem zezwolenia. Zatem zarządzający strefą nie był uprawniony do kontroli w zakresie trwałości projektu. Niemniej, jedną z przesłanek cofnięcia zezwolenia jest zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej, co oznacza, że zarządzający strefą jest zobowiązany do poinformowania ministra o każdym przypadku zaprzestania działalności, a minister może wszcząć postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia. W przypadku wydania decyzji cofającej minister przekazuje kopię decyzji właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego, a więc odpowiednim służbom ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Takie rozwiązanie prawne w pewnym sensie zapewnia kontrolę trwałości inwestycji w strefie.

Jeśli chodzi o przekazywanie informacji o zakwestionowaniu w toku kontroli wydatków jako niespełniających definicji kosztów kwalifikujących się do wsparcia, należy zauważyć, że skorzystanie ze zwolnienia podatkowego wymaga zrealizowania inwestycji i osiągnięcia dochodu z działalności, a to oznacza, że najpierw ponoszone są wydatki (i przeprowadzana jest kontrola), a dopiero w dalszej kolejności przedsiębiorca korzysta ze zwolnienia w kwocie wynikającej z wartości kosztów kwalifikowanych. Fakt, że w toku kontroli zarządzający uznał, że jakiś wydatek nie spełnia definicji kosztu kwalifikowanego, nie oznacza, że powstała nieprawidłowość w zakresie korzystania z pomocy, bowiem z dużym prawdopodobieństwem przedsiębiorca nie rozpoczął jeszcze korzystania ze zwolnienia podatkowego, a znając wynik kontroli, ma możliwość prawidłowego ustalenia kosztów kwalifikujących się do wsparcia i co za tym idzie – limitu pomocy do wykorzystania.

Wbrew ocenie NIK audyt niezagospodarowanych gruntów wg. stanu na koniec 2008 r. został przeprowadzony we wszystkich strefach, a jego wyniki zostały zaprezentowane w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w czerwcu 2009 r. pn. *Inwentaryzacja gruntów objętych specjalnymi strefami ekonomicznymi oraz analiza ich funkcjonowania, w szczególności w zakresie możliwości inwestycyjnych na gruntach prywatnych i publicznych*.

Ponadto, nieuzasadnione jest twierdzenie o braku spójnego systemu nadzoru nad spółkami zarządzającymi SSE. W Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii wdrożono właściwy i skuteczny system nadzoru właścicielskiego nad spółkami strefowymi, oparty o obowiązujące dokumenty o charakterze ogólnym oraz procedury wewnętrzne. Departament do spraw wykonywania zadań związanych z wykonywaniem praw z akcji/udziałów Skarbu Państwa współpracował z Departamentem właściwym w sprawach merytorycznych, związanych z funkcjonowaniem i zarządzaniem instrumentem SSE. Współpraca ta została zintensyfikowana. W celu wzmocnienia spójnego systemu nadzoru właścicielskiego nad spółkami Departamenty konsultowały m.in.: (i) merytoryczną ocenę sprawozdań zarządów z działalności spółek i sprawozdań finansowych oraz ocenę pracy zarządów spółek (absolutorium) za 2018 r. pod kątem realizacji zadań wynikających z ustawy o sse oraz ustawy o WNI; (ii) Plany Rozwoju Inwestycji (PRI), (iii) projekty aktów prawnych.

Warto również podkreślić, że przy piśmie z dnia 25 września 2019 r. Minister Przedsiębiorczości i Technologii skierował do spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi wzór sprawozdania z PRI. Sprawozdanie z PRI umożliwi ocenę merytoryczną jakości zarządzania danymi spółkami oraz realizacji zadań i celów wynikających z ustawy o WNI. W mojej ocenie, aby zapewnić spójność nadzoru merytorycznego z nadzorem korporacyjnym, sprawozdania z realizacji PRI powinny stanowić załącznik do sprawozdań zarządu z działalności spółki lub stanowić ich istotny element.

Łukasz Wójcik

podpis Eucelany

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Warszawa, 22 stycznia 2020 r.

OPINIA PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

w sprawie stanowiska Ministra Rozwoju do Informacji o wynikach kontroli P/18/016 „Działalność specjalnych stref ekonomicznych”

Uprzejmie dziękuję Pani Minister za przedstawienie szczegółowych informacji związanych z obszarami działalności objętymi kontrolą NIK oraz za odniesienie się do wniosków i ustaleń przedstawionych w Informacji o wynikach powyższej kontroli.

Z zadowoleniem przyjmuję do wiadomości deklarację, że wyrażone przez NIK oceny i uwagi zostaną uwzględnione w ramach planowanej nowelizacji ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji¹. Wyrażam satysfakcję z tego, że projektowane zmiany w zakresie dotyczącym funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych są zbieżne z ocenami NIK.

W odniesieniu do kwestionowanych przez Panią Minister sformułowań zawartych w Informacji pragnę podkreślić, że przytoczona argumentacja była już przedmiotem szczegółowej analizy Najwyższej Izby Kontroli. Kwestie te uwzględnione zostały w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Pani Minister. Część argumentacji Pani Minister była także przedmiotem rozstrzygnięcia dokonanego przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, w związku z czym oceny zawarte w Informacji są zgodne z postanowieniami uchwały Kolegium NIK dnia 15 maja 2019 r.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1162, ze zm.