



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.007.01.2022

Krzysztof Żochowski
Prezes Zarządu
Warmińsko-Mazurska
Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A.
ul. Barczewskiego 1
10-061 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/011 – Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna S.A., ul. Barczewskiego 1, 10-061 Olsztyn (dalej: Spółka lub Zarządzający)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żochowski, Prezes Zarządu Spółki, od 11 grudnia 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Grzegorz Smoliński, Prezes Zarządu, od 9 lutego 2016 r. do 12 lipca 2019 r.,– Marcin Czyża, Wiceprezes Zarządu, wykonujący zadania Prezesa od 12 lipca 2019 r. do 2 września 2019 r.,– Zbigniew Targowski, Prezes Zarządu, od 2 września 2019 r. do 7 października 2020 r.,– Grzegorz Kłoczko, Wiceprezes Zarządu, wykonujący zadania Prezesa od 7 października 2020 r. do 11 grudnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Stosowanie przez Zarządzającego mechanizmów wspierania inwestycji.2. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przez Zarządzającego obszarem i specjalną strefą ekonomiczną.3. Efekty systemu wspierania inwestycji w specjalnej strefie ekonomicznej i zarządzanych obszarach.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli, wykraczających poza ten okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/61/2022 z 28 kwietnia 2022 r.2. Edyta Piskorz-Zabujść, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/69/2022 z 27 maja 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-7)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Spółka prawidłowo realizowała zadania zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną i obszarem. Terminowo i z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa oraz dokumentów strategicznych opracowała Plan rozwoju inwestycji³. Zgodnie z tym planem oraz przepisami wydawała decyzje o wsparciu inwestycji oraz realizowała zadania określone w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji⁴.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej: PRI.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1752, ze zm. (dalej: ustawa o wspieraniu inwestycji).

Spółka podejmowała również szereg działań promujących działalność gospodarczą i nowe inwestycje, w tym m.in. organizowała dla przedsiębiorców szkolenia, seminaria i konferencje, a także prowadziła kampanie reklamowe w mediach. Współpracowała ze szkołami i uczelniami wyższymi, m.in. w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy, a także z jednostkami samorządu terytorialnego w celu m.in. ukierunkowania działań wspierających rozwój inwestycji wykorzystujących lokalne zasoby rzeczowe i osobowe regionów. Działania te skutkowały pozyskaniem nowych inwestycji na terenie Strefy.

Spółka sprawowała nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na wsparcie inwestycji. Prawidłowo planowała i, co do zasady, przeprowadzała kontrole spełniania warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej oraz warunków decyzji o wsparciu. Spółka każdorazowo niezwłocznie powiadamiała ministra właściwego do spraw gospodarki⁵ (dalej: Minister) o okolicznościach uzasadniających cofnięcie zezwolenia bądź uchylenie decyzji oraz przekazywała mu wszystkie roczne informacje oraz większość kwartalnych, a ujęte w nich dane były prawidłowe.

Sposób realizowania przez Zarządzającego obowiązków sprawozdawczych umożliwiał dokonywanie przeglądu PRI, a stosowany przez niego system wspierania inwestycji zapewniał na ogół, uwzględniając zakłócenia związane z pandemią COVID-19, osiągnięcie zakładanych wskaźników wykonania celów. Zakładane w PRI efekty zostały w większości zrealizowane, z wyjątkiem nieosiągnięcia w 2020 r. planowanej wartości nakładów inwestycyjnych ogółem w obszarze oraz zakładanego poziomu udziału w niej wartości nakładów inwestycyjnych w branżach priorytetowych oraz B+R (tj. działalności badawczo-rozwojowej).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- ustalania, niezgodnie z postanowieniami umów zawartych z przedsiębiorcami, należnych Spółce wynagrodzeń za świadczenie usług (87,5% badanych przypadków), co skutkowało m.in. zaniżeniem przychodów o kwotę 13,7 tys. zł,
- niesporządzenia, i tym samym nieprzekazania Ministrowi, informacji o funkcjonowaniu Strefy za II kwartał 2018 r.,
- przekazania Ministrowi informacji o realizacji PRI za 2021 r. 137 dni po terminie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Stosowanie przez Zarządzającego mechanizmów wspierania inwestycji

Opis stanu faktycznego

1.1. Spółka zarządzała obszarem o łącznej powierzchni 3 352,5 tys. ha, w tym 1 123,7 tys. ha na terenie województwa mazowieckiego i 2 228,8 tys. ha – województwa warmińsko-mazurskiego, dla którego sporządziła Plan rozwoju inwestycji. Plan ten został sporządzony przez Zarządzającego 19 września 2018 r., tj. w terminie określonym w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji⁷ i 20 września 2018 r. przedłożony do zatwierdzenia Ministrowi⁸.

⁵ Dalej: Minister.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1752, ze zm. (dalej: ustawa o wspieraniu inwestycji).

⁸ Plan został zatwierdzony przez Ministra 28 marca 2019 r., po jego uzupełnieniach dokonanych 3 października 2018 r. i 14 marca 2019 r.

Zawierał on elementy określone w art. 9 ust. 3 ustawy o wspieraniu inwestycji, tj. szczegółowe cele, usługi świadczone przez zarządzającego obszarem oraz zasady ustalania wynagrodzenia za świadczone przez niego usługi, inne niż informacyjne.

W okresie objętym kontrolą Spółka, zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o wspieraniu inwestycji, nie rzadziej niż co dwa lata dokonywała przeglądu Planu rozwoju inwestycji i dostosowywała go do bieżących warunków. W jego wyniku opracowano nowy plan, obejmujący okres do 2022 r. (z perspektywą do 2030 r.), przyjęty przez Zarząd Spółki 26 marca 2021 r. i zatwierdzony przez Ministra 13 maja 2021 r. W ramach dostosowania planu do bieżących warunków ujęto w nim opis nowych inwestycji, w tym już zrealizowanych, w zakresie transportu drogowego, kolejowego i wodnego, zaktualizowano wskaźniki realizacji celów szczegółowych oraz dane statystyczne dotyczące m.in. liczby ludności, stopy bezrobocia, średniego wynagrodzenia. Zmianie uległy również zasady naliczania odpłatności za usługi standardowe świadczone przez zarządzającego obszarem, w tym m.in. obniżono wynagrodzenie pobierane od średniego przedsiębiorcy⁹, wprowadzono dodatkowe zniżki w opłatach z tytułu posiadania więcej niż jednej decyzji o wsparciu nowych inwestycji¹⁰ (dalej: decyzje o wsparciu) lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy¹¹ (dalej: zezwolenia) oraz ustalono zasady waloryzacji opłat w oparciu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Ww. plan był spójny z planem rozwoju Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (dalej: Strefa lub W-MSSE), określonym rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju W-MSSE¹². Uwzględnił on, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o wspieraniu inwestycji, dokumenty strategiczne, w tym m.in.:

- Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjętą uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.¹³, dalej: SOR, w szczególności w zakresie zgodności opisanych poniżej celów PRI z celem¹⁴ i oczekiwanymi efektami określonymi dla obszaru tej strategii pn. „Kapitał dla rozwoju”;
- Strategię rozwoju województwa mazowieckiego do 2030 r., przyjętą uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 28 października 2013 r., a także Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025 oraz Strategię rozwoju województwa „Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego”, przyjęte uchwałami Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego odpowiednio z: 25 czerwca 2013 r. i 18 lutego 2020 r., m.in. w zakresie zbieżności, opisanych poniżej, celów szczegółowych.

Spółka, przygotowując PRI korzystała również, zgodnie z art. 9 ust. 2 ww. ustawy, z dokumentów planistycznych, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, m.in. miast Olsztyna, Elbląga, Ostrołęki i Ciechanowa. Zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tych miast były analizowane zarówno na etapie włączania terenów

⁹ Średni przedsiębiorca – zatrudniający mniej niż 250 osób (min. 50), którego roczny obrót nie przekracza 50 mln euro (min. 10 mln euro) lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 mln euro (min. 10 mln euro).

¹⁰ O których mowa w art. 13 ustawy o wspieraniu inwestycji.

¹¹ O których mowa w art. 16 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1670, ze zm.), dalej: ustawa o SSE.

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 158 poz. 1254. Plan ten obejmował lata 2009-2020.

¹³ M. P. z 2017 r. poz. 260.

¹⁴ Tj. Trwałe zwiększenie stopy inwestycji i ich jakości w dłuższej perspektywie przy większym wykorzystaniu środków krajowych.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

proponowanych przez lokalne władze do objęcia przedmiotowych gruntów granicami Strefy, jak również przy opracowaniu PRI.

Zgodnie z Planem rozwoju inwestycji celem strategicznym działań podejmowanych przez Zarządzającego miały być działania na rzecz wzrostu inwestycji prywatnych o wysokiej wartości dodanej, zaś celami szczegółowymi:

- poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce,
- wspieranie inwestycji zwiększających produktywność i konkurencyjność polskiej gospodarki,
- ukierunkowanie działań na pobudzenie inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP),
- wspieranie inwestycji przekładających się na zrównoważony terytorialnie rozwój wykorzystujący potencjał regionów i likwidujący bariery w rozwoju na poziomie lokalnym.

Cele te były spójne z celami strategicznymi rozwoju województw:

- mazowieckiego, w tym m.in. z celem „Wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój działalności gospodarczej oraz transfer i wykorzystanie nowych technologii”,
- warmińsko-mazurskiego, w tym m.in. z celem „Inteligentna produktywność”, polegającym na wzmocnieniu regionu w zakresie rozwoju firm, których drogą do konkurencyjności będą innowacje oraz intensywne zagospodarowanie wysokiej jakości zasobów ludzkich.

(akta kontroli str. 8-83)

1.2. Rada rozwoju obszaru gospodarczego (dalej: Rada) została powołana przez Spółkę 14 czerwca 2019 r. Skład Rady ustalono zgodnie z art. 11 ust. 2-4 ustawy o wspieraniu inwestycji, bowiem weszli do niej przedstawiciele: trzech przedsiębiorców (w tym MŚP i dużego), województwa mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego i działających w nich wojewódzkich rad dialogu społecznego, miast: Lidzbark Warmiński, Kętrzyn i Elbląg oraz gmin: Pomiechówek i Nidzica (łącznie 12 przedstawicieli). Zgłoszenia 12 kandydatów na przedstawicieli do Rady wpłynęły do Strefy w odpowiedzi na zaproszenie opublikowane 3 marca 2019 r. w jej Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP), określające m.in. kryteria ich wyboru, tj. kwalifikacje i doświadczenie oraz zachowanie równowagi między grupami podmiotów, które miały być reprezentowane w Radzie.

W okresie objętym kontrolą odbyło się jedno posiedzenie Rady (28 czerwca 2019 r.), na którym podjęto uchwały w sprawach przyjęcia jej regulaminu oraz wyboru przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i sekretarza. Na posiedzeniu tym Rada nie przedstawiała opinii i wniosków w sprawach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej na terenie obszaru, ani nie proponowała kierunków działań na rzecz poprawy otoczenia przedsiębiorstw, co należało do jej zadań zgodnie z art. 11 ust. 6 ustawy o wspieraniu inwestycji.

Regulamin Rady określał m.in., że jej członkowie wybierani są przez Zarządzającego na dwuletnią kadencję wspólną, posiedzenia zwoływane są minimum dwa razy w roku, a w obradach uczestniczą obowiązkowo przedstawiciele Spółki.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że prawo i obowiązek zwoływania posiedzeń Rady należy do obowiązków jej przewodniczącego. Przewodniczący Rady zaproponował zwołanie kolejnego powyborczego posiedzenia na 2 sierpnia 2019 r.¹⁶, do którego nie doszło. Wprowadzony w Polsce 20 marca 2020 r. stan epidemii spowodował, że kolejne posiedzenia nie odbyły. Prezes Zarządu dodał, że Rada nie podlega

¹⁶ E-mail przesłany do Spółki 16 lipca 2019 r.

zarządzającemu obszarem i nie posiada on ustawowych kompetencji do ingerowania w jej działalność. Członkowie zarządu kontaktowali się z przewodniczącym Rady w sprawie Spółki, jednak do zwołania posiedzenia nigdy nie doszło. Zarząd, mając świadomość powyższego, opublikował 12 maja 2022 r. w BIP, po ustaniu epidemii, zaproszenie do zgłaszania kandydatów do Rady kolejnej kadencji.

(akta kontroli str. 80-110)

Regulamin Rady, przyjęty w 2019 r., nie przewidywał przeprowadzania jej posiedzeń w formie zdalnej, jednakże, zdaniem NIK, analogicznie jak w przypadku prowadzonych w Spółce w okresie pandemii COVID-19 m.in. webinarium, również posiedzenia Rady mogły odbywać się w formie zdalnej (np. wideokonferencji).

(akta kontroli str. 106-108 i 264-267)

W dniu 11 lipca 2022 r. Zarząd Spółki powołał Radę w nowym składzie.

(akta kontroli str. 111)

1.3. Liczba wydanych przez Spółkę aktywnych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na jej terenie, łączna skumulowana wartość zainwestowanego na ich podstawie kapitału, a także liczba osób zatrudnionych w związku z udzielonym wsparciem wyniosła na koniec:

- 2018 r. odpowiednio: 127 zezwoleń, 3 926,2 tys. zł i 6 687 osób,
- 2019 r. – 115 zezwoleń, 5 836 312,3 tys. zł i 9 862 osób,
- 2020 r. – 107 zezwoleń, 5 943 566 tys. zł i 9 942 osób,
- 2021 r. – 99 zezwoleń, 6 138 702,4 tys. zł i 10 425 osób.

Natomiast liczba wydanych przez Spółkę przedsiębiorcom realizującym na jej terenie nową inwestycję aktywnych decyzji o wsparciu, łączna skumulowana wartość zainwestowanego na ich podstawie kapitału, a także liczba osób zatrudnionych w związku z udzielonym wsparciem wyniosła na koniec:

- 2018 r. 12 decyzji (w roku tym przedsiębiorcy nie inwestowali kapitału i nie zatrudniali pracowników¹⁷),
- 2019 r. odpowiednio 33 decyzje, 234 848,7 tys. zł i 310 osób,
- 2020 r. – 57 decyzji, 173 337 tys. zł i 358 osób,
- 2021 r. – 92 decyzje, 393 276,1 tys. zł i 354 osoby.

Wartości zadeklarowanych przez inwestorów nakładów inwestycyjnych oraz liczbę zadeklarowanych miejsc pracy na podstawie zezwoleń i decyzji podano w punkcie 3.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 112-113)

Badanie dokumentacji ośmiu wybranych decyzji o wsparciu na łączną kwotę 521 086,5 tys. zł, wydanych w latach 2018-2021¹⁸ przedsiębiorcom realizującym nową inwestycję wykazało m.in., że:

- ich wydanie zostało poprzedzone złożeniem wniosku spełniającego określone kryteria formalne, tj. kompletnego, zawierającego wymagane załączniki i oświadczenia, podpisanego przez osobę upoważnioną oraz sporządzonego na formularzu zgodnym z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia

¹⁷ Decyzje wydawane od sierpnia 2018 r. Przedsiębiorcy realizowali inwestycje oraz zatrudniali pracowników w kolejnych latach.

¹⁸ Tj. po trzy decyzje o najwyższej wartości wsparcia wydane przedsiębiorcom w poszczególnych latach 2018-2020, po trzy decyzje z każdego roku ww. okresu o najwyższej wartości wsparcia, objęte przez Zarządzającego kontrolą w zakresie przestrzegania ich warunków oraz dwie decyzje z 2021 r. o najwyższej wartości (żadna z decyzji wydanych w 2021 r. nie została, według stanu na 31 marca 2022 r., skontrolowana przez Zarządzającego).

Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji¹⁹;

- okres, na który zostały wydane mieścił się, zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, w przedziale od 12 do 15 lat;
- wydano je na realizację nowych inwestycji spełniających odpowiednie kryteria jakościowe i ilościowe określone w ww. rozporządzeniu, tj. m.in. zobowiązanie do poniesienia kosztów kwalifikowalnych nowej inwestycji w odpowiedniej wysokości, spełnianie kryterium zrównoważonego rozwoju (np. realizacja inwestycji w projekt wspierający branże zgodne z aktualną polityką rozwojową kraju) oraz kryterium zrównoważonego rozwoju społecznego (np. realizacja inwestycji w powiecie, w który stopa bezrobocia jest nie mniejsza niż 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz zobowiązanie do zawarcia umowy z organem prowadzącym szkołę lub centrum kształcenia praktycznego lub uczelnią, że w okresie utrzymania inwestycji przyjmie uczniów lub studentów na praktyczną naukę zawodu);
- nie została nimi objęta działalność gospodarcza wyłączona, na podstawie § 2 ww. rozporządzenia, z możliwości uzyskania wsparcia;
- zawierały elementy wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji, tj. m.in. określały okresy ich obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, które przedsiębiorca był zobowiązany spełnić, w tym m.in. zobowiązanie do utworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy w związku z realizacją inwestycji, przez określony czas;
- treść ww. postanowień zawartych w decyzjach była zgodna ze złożonymi wnioskami oraz uwzględniała wszystkie zawarte w nich deklaracje
- nie były zmieniane przez Ministra²⁰.

(akta kontroli str. 114-180)

1.4. Spółka dysponowała następującymi powierzchniami gruntów i budynku²¹ według stanu na koniec:

- 2018 r. – odpowiednio: 76,9 ha i 823,5 m², o wartości zgodnie z ewidencją księgową odpowiednio: 24 451 tys. zł i 200,9 tys. zł,
- 2019 r. – 76,9 ha i 823,5 m² (odpowiednio: 24 451 tys. zł i 194,2 tys. zł),
- 2020 r. – 75,5 ha i 823,5 m² (odpowiednio: 23 897,3 tys. zł i 180,9 tys. zł),
- 2021 r. – 80 ha (26 074,1 tys. zł).

Nieruchomości te, według stanu na koniec ww. lat, nie były udostępniane przedsiębiorcom działającym na terenie Strefy na podstawie wydanych zezwoleń lub decyzji o wsparciu. W latach 2018-2022 (do 31 maja) do Spółki nie wpłynęły wnioski przedsiębiorców o najem/dzierżawę kontrolowanych przez nią składników majątkowych.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że pozostające w dyspozycji Spółki grunty w zdecydowanej większości stanowią jej ofertę jako grunty inwestycyjne przeznaczone do sprzedaży (lub dzierżawy) przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji, z wyjątkiem gruntów o powierzchni 4,9 ha, stanowiących nieużytek (4,2 ha) lub przeznaczonych pod budowę obwodnicy Szczytna (0,7 ha). Zdecydowana większość przedsiębiorców planujących realizację inwestycji przy wykorzystaniu pomocy publicznej określonej w Polskiej Strefie Inwestycji (dalej: PSI)

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1713, ze zm. (dalej: rozporządzenie ws. pomocy publicznej).

²⁰ Według stanu na 29 czerwca 2022 r.

²¹ Dotyczy to zdewastowanego, nieużytkowanego od 1999 r. lokalu użytkowego w Szczytnie, sprzedanego przez Spółkę po wielokrotnych próbach 31 maja 2021 r. Spółka była właścicielem, od 1998 r. środkowej kondygnacji dwupiętrowego budynku, nabytego z przeznaczeniem na jej siedzibę i działania związane z jego sprzedażą, dzierżawą i remontem wymagały współpracy z właścicielem pozostałej części nieruchomości.

zainteresowana jest jedynie zakupem nieruchomości, a dzierżawa nie jest dla nich atrakcyjną formą. Prezes Zarządu podał m.in., że Spółka podejmuje działania w kierunku sprzedaży gruntów przedsiębiorcom. Wybór lokalizacji jest jednak ich indywidualną sprawą. Ustawa o wspieraniu inwestycji daje możliwość realizacji nowych projektów na dowolnym, wskazanym przez przedsiębiorcę, terenie, w tym również na jego własnych gruntach. Spowodowało to, zdaniem Prezesa Zarządu, zmniejszenie popytu na grunty własne Spółki i ograniczyło możliwości ich sprzedaży inwestorom. Pomimo to Spółka w latach 2018-2021 sprzedała 12 przedsiębiorcom łącznie ok. 19,2 ha gruntów.

(akta kontroli str. 181, 244 i 256-263)

Część kontrolowanych przez Zarządzającego gruntów była wykorzystywana na jego potrzeby, tj. na koniec:

- 2018 r. – 12,2 ha gruntów o wartości księgowej 3 890,3 tys. zł, co stanowiło 15,9% całości powierzchni gruntów i 15,9% ich wartości wykazanej w ewidencji księgowej,
- 2019 r. – 14,1 ha (4 381,5 tys. zł), tj. 18,3% (17,9%),
- 2020 r. – 13,1 ha (4 115 tys. zł), tj. 17,4% (17,2%),
- 2021 r. – 13,1 ha (4 115 tys. zł), tj. 16,4% (15,8%).

Ww. grunty zostały przez Spółkę wdzierżawione osobom fizycznym z przeznaczeniem do produkcji rolnej. Umowy dzierżawy zawierano każdorazowo na okres 12 miesięcy, z uwagi na przeznaczenie ich do sprzedaży²². W latach 2018-2022 (I kwartał) roczne przychody netto Spółki z tytułu dzierżawy ww. gruntów wyniosły łącznie 26,6 tys. zł, w tym 4,9 tys. zł w 2018 r., 6,1 tys. zł w 2019 r., 5,7 tys. zł w 2020 r., 5,8 tys. zł w 2021 r. i 4,1 tys. zł w I kwartale 2022 r., a czynsze dzierżawne płacone były terminowo. Zawarcie umów dzierżawy tych gruntów poprzedzane było uchwałami Zarządu Spółki, w których odnotowywano m.in., że przekazywane były one rolnikom w dzierżawę celem uniknięcia dodatkowych kosztów związanych z ewentualnymi pracami porządkowymi, np. w wyniku zarastania przez drzewa i krzewy (samosiewki) lub powstania nielegalnych wysypisk śmieci, kompensacji kosztów Spółki związanych z podatkiem od nieruchomości/rolnym, a stawki czynszu dzierżawnego nie odbiegają od stawek stosowanych przez daną gminę lub przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

Według stanu na koniec 2021 r.²³ Spółka dysponowała również następującymi składnikami majątkowymi:

- budowlami i infrastrukturą, na którą składały się chodniki, drogi, kanalizacja sanitarna, kanalizacja deszczowa, przepompownie, sieć wodociągowa, sieć teleinformatyczna o łącznej powierzchni 5,8 ha i wartości księgowej netto 1 229,2 tys. zł,
- środkami transportu – trzy samochody o wartości księgowej netto 56,9 tys. zł,
- urządzeniami i maszynami (łącznie 33 sztuki), tj. komputery, telefony, odbiornik TV, projektor, w całości umorzonymi,
- wartościami niematerialnymi i prawnymi, tj. oprogramowanie komputerowe (3 szt.) – w całości umorzonymi,
- innymi składnikami (łącznie 14 szt.), tj. m.in. aparat fotograficzny, niszczarka, kopiarka, szafy, stoły, meble o wartości księgowej netto 57,2 tys. zł.

²² Spółka miała prawo wypowiedzenia umów, z terminem miesięcznym lub trzymiesięcznym, w przypadku zamiaru zbycia nieruchomości.

²³ Łączna wartość księgowa składników majątkowych Spółki na koniec 2021 r. wyniosła 27 363,8 tys. zł i była wyższa o 1 007,8 tys. zł od ich wartości na koniec 2018 r.

Powyższe składniki, poza budowlami i infrastrukturą, wykorzystywane były w całości na potrzeby Zarządzającego. Natomiast składniki majątkowe Spółki ujęte w kategorii „budowle i infrastruktura” były udostępnione w całości przedsiębiorcom prowadzącym działalność na terenie Strefy na podstawie zezwoleń lub decyzji o wsparciu. Ich powierzchnia i wartość księgową według stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2018-2020 wynosiła odpowiednio: 6,2 ha (1 454,6 tys. zł), 6,2 ha (1 646,1 tys. zł), 5,4 ha (1 417,4 tys. zł). W umowach zawartych z przedsiębiorcami na świadczenie na ich rzecz przez Spółkę odpłatnych usług zawarto m.in. możliwość korzystania z infrastruktury technicznej i drogowej w obszarze, której dysponentem/właścicielem jest zarządzający obszarem. Spółka nie prowadziła ewidencji infrastruktury technicznej i drogowej w podziale na korzystających z niej przedsiębiorców działających na podstawie zezwoleń i decyzji o wsparciu²⁴. W jednym przypadku Spółka zawarła w 2007 r. z przedsiębiorcą umowę dzierżawy działki, stanowiącej drogę, położonej w Bartoszycach, o powierzchni 0,11 ha. Była ona ujęta w ewidencji księgowej w kategorii „budowle i infrastruktura” i na koniec lat 2018-2021 była w całości umorzona²⁵. Droga ta graniczyła z nieruchomością gruntową, na której przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą na podstawie zezwolenia. Umowa jej dzierżawy została zawarta na czas nieoznaczony, z sześciomiesięcznym terminem wypowiedzenia, z przeznaczeniem na urządzenie na niej parkingu i magazynu niezwiązanego stale z gruntem. Roczny czynsz dzierżawny, ustalony na kwotę 3,5 tys. zł netto, w okresie objętym kontrolą płacony był terminowo.

(akta kontroli str. 181-263)

1.5. W PRI określono następujące kategorie usług świadczonych przedsiębiorcom przez Spółkę:

- 1) usługi informacyjne świadczone nieodpłatnie, tj.:
 - prezentacja posiadanych w bazie danych ofert nieruchomości inwestycyjnych w ramach obszaru oraz stanu i planów ich uzbrajania,
 - wskazanie oferty dostępnych instrumentów wsparcia inwestorów,
 - kompleksowe wsparcie informacyjne przedsiębiorców w zakresie procesu aplikacyjnego o decyzję o wsparciu,
 - wsparcie informacyjne w zakresie należytej realizacji warunków decyzji o wsparciu,
 - przygotowywanie informacji niezbędnych do podjęcia decyzji inwestycyjnej, w szczególności na temat potencjału społeczno-gospodarczego obszaru,
 - wsparcie przedsiębiorców w kontaktach z organami administracji samorządowej i rządowej,
- 2) usługi standardowe świadczone odpłatnie, w tym oferta:
 - infrastrukturalna, tj. możliwość korzystania z infrastruktury technicznej i drogowej w obszarze, której dysponentem/właścicielem jest zarządzający obszarem,
 - doradczo-szkoleniowa, tj. doradztwo i pomoc w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie decyzji o wsparciu, możliwość uczestnictwa w szkoleniach organizowanych przez Zarządzającego, wsparcie i pośrednictwo w kontaktach m.in. z: instytucjami otoczenia biznesu, szkołami zawodowymi, ośrodkami B+R, przedsiębiorcami, klastrami, itd.,
 - badawczo-rozwojowa, tj. wsparcie i pośrednictwo w kontaktach z ośrodkami akademickimi w obszarze rozpoznania dostępności wykwalifikowanej kadry

²⁴ Brak możliwości wyodrębnienia infrastruktury według takiego podziału, gdyż korzystali niej jednocześnie przedsiębiorcy działający na podstawie zezwolenia, jak i decyzji o wsparciu.

²⁵ Początkowa wartość księgową wynosiła 158,4 tys. zł.

- pracowniczej (absolwenci uczelni wyższych), pomoc w kontaktach z naukowymi ośrodkami badawczymi działającymi na terenie obszaru w celu zapoznania możliwości przeprowadzania badań i analiz,
- pracownicza, tj. inicjowanie spotkań z pracownikami szkół/uczelni w zakresie dopasowywania oferty kształcenia do potrzeb lokalnych przedsiębiorców, promocja szkolnictwa branżowego poprzez m.in. organizowanie wizyt studyjnych uczniów/studentów u przedsiębiorców działających na terenie obszaru, pomoc w organizowaniu praktyk i staży zawodowych dla uczniów/studentów w firmach z obszaru,
 - promocyjna, tj. udostępnianie przedsiębiorcom portalu Spółki dla celów informacyjnych, promocja przedsiębiorców za pomocą dostępnych kanałów komunikacji (np. strona internetowa, social media, prezentacje multimedialne), promocja przedsiębiorców podczas wydarzeń organizowanych przez zarządzającego obszarem,
 - biznesowa, tj. organizacja wydarzeń i spotkań B2B²⁶ dla przedsiębiorców działających na terenie obszaru,
 - pro-eksportowa, tj. wspieranie zagranicznej ekspansji przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie obszaru poprzez m.in. prowadzone kampanie informacyjne dotyczące prowadzonych procedur przetargowych organizacji międzynarodowych oraz doradztwo w zakresie dostępnych instrumentów wsparcia ekspansji zagranicznej przedsiębiorców w ramach funduszy unijnych.

(akta kontroli str. 35-57)

W okresie objętym kontrolą Spółka monitorowała i analizowała zakres i formy udzielonych informacji w celu m.in. usprawnienia przekazu, wyboru optymalnych kanałów informacyjnych/promocyjnych, a także analizy ich skuteczności. Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka monitoruje wykonanie wydatków na działania informacyjno-promocyjne w oparciu o plany działań promocyjnych sporządzonych na 2021 r. i 2022 r. Została przeprowadzona diagnoza i aktualizacja stosowanych kanałów dystrybucji informacji, co znalazło swoje odbicie w opracowanej Strategii rozwoju Spółki na lata 2022-2024²⁷. W Spółce odbywały się cykliczne spotkania dotyczące planowania i realizacji wydatków marketingowych. Bieżące analizy skuteczności działań i wynikające z nich krótkoterminowe planowanie ma miejsce na spotkaniach operacyjnych. W wyniku tych analiz stwierdzono, że przedsiębiorcy potrzebują bezpośredniego kontaktu i konkretnych, ukierunkowanych na ich indywidualne potrzeby, informacji i działań. Zmieniono również strukturę organizacyjną Spółki tworząc, od 31 marca 2022 r., nowy Departament Marketingu i Promocji.

(akta kontroli str. 256-263 i 273-333)

W PRI w ramach celu szczegółowego pn. „Wspieranie inwestycji zwiększających produktywność i konkurencyjność polskiej gospodarki” jako wskaźniki jego pomiaru podano inwestycje z udziałem B+R (tj. działalności badawczo-rozwojowej) oraz inwestycje z priorytetowych branż, tj.: lotniczej, biotechnologicznej, farmaceutycznej, elektronicznej, maszynowej, chemicznej, meblarskiej, spożywczej, IT, urządzeń medycznych i automotive.

Prezes Zarządu, w sprawie ukierunkowania działań informacyjno-promocyjnych Spółki na docieranie do przedsiębiorców realizujących inwestycje w ww. branżach, podał, że polegało to m.in. na informowaniu o preferencjach dla przedsiębiorców

²⁶ B2B (ang. business to business) – określenie relacji występujących pomiędzy przedsiębiorstwami.

²⁷ Strategia przyjęta przez Zarząd Spółki 6 czerwca 2022 r.

działających w branżach priorytetowych i realizujących działalność badawczo-rozwojową (m.in. o możliwości uzyskania z tego tytułu dodatkowych punktów pozwalających na spełnienie kryteriów jakościowych). Informacje te przekazywano przedsiębiorcom zarówno w materiałach informacyjno-promocyjnych, jak i podczas bezpośrednich spotkań. W ich wyniku w latach 2018-2022 (do 10 czerwca) wydano 12 decyzji o wsparciu dotyczących inwestycji B+R oraz 61 decyzji dotyczących branż priorytetowych.

Przykładami takich działań był m.in. udział Spółki w 2019 r. i 2021 r., jako partnera wydarzenia, w konferencji „Automatyzacja i robotyzacja przemysłu”, której tematem były nowoczesne rozwiązania stosowane w przemyśle oraz prawne i ekonomiczne aspekty robotyzacji przemysłu, udział w konferencji „Smart Education for Industry 4.0.”, zorganizowanej przez Politechnikę Białostocką i Ogólnopolski Klaster Obróbki Metali, a także udział w ogólnopolskiej kampanii medialnej promującej PSI.

(akta kontroli str. 35-57 i 256-263)

Spółka podejmowała w okresie objętym kontrolą, stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy o wspieraniu inwestycji, działania promujące działalność gospodarczą i nowe inwestycje, a także działania informacyjne na rzecz przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie oraz korzystających z niego. Polegały one m.in. na:

- spotkaniach informacyjnych z przedsiębiorcami w siedzibie Spółki i na terenie Strefy,
- prowadzeniu strony internetowej promującej działalność Strefy i zachęcającej do kontaktów z pracownikami Spółki²⁸,
- wykonaniu plakatów i ulotek reklamowych dystrybuowanych na spotkaniach i konferencjach,
- współorganizowaniu seminariów, konferencji i szkoleń dla przedsiębiorców, dotyczących m.in. możliwości i zasad otrzymania wsparcia na realizację nowych inwestycji w ramach PSI,
- publikacji artykułów w lokalnej prasie na temat możliwości wsparcia nowych inwestycji w ramach PSI,
- realizacji filmu promocyjno-informacyjnego na temat możliwości jakie oferuje Strefa w ramach PSI oraz o wsparciu przedsiębiorców w czasie epidemii COVID-19, emitowany w TV Kopernik, na stronie internetowej Spółki i na jej profilu na Facebooku (koszt 5 tys. zł),
- opracowaniu i zamieszczeniu na stronie internetowej Spółki interaktywnych panoram 360° terenów inwestycyjnych – zdjęcia wykonane z drona (8 tys. zł),
- emisji banerów reklamowych na stronach internetowych lokalnej prasy (1,8 tys. zł),
- pełnieniu roli partnera organizowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego konkursu „Sternik. Cała naprzód”, w którym Spółka odpowiadała za wybór laureatów z kategorii MŚP i współfinansowała nagrody (15,7 tys. zł), a w ramach promocji konkursu ukazały się w mediach lokalnych wzmianki o Strefie.

(akta kontroli str. 264-272 i 334-356)

1.6. W latach 2018-2022 (I kwartał) koszty działalności promocyjno-informacyjnej Spółki wyniosły łącznie 206,7 tys. zł, w tym: 11,2 tys. zł w 2018 r., 92,7 tys. zł w 2019 r., 44,4 tys. zł w 2020 r., 53,5 tys. zł w 2021 r. i 5 tys. zł w I kwartale 2022 r.

W Spółce, w okresie objętym kontrolą, nie wykonywano odrębnych, oprócz podanych w punkcie 1.5 wystąpienia, analiz wydatków na działalność informacyjną oraz na

²⁸ Na stronie internetowej Spółki www.wmsse.com.pl, pod informacją o wsparciu dla firm realizujących nowe inwestycje, podano imiona i nazwiska pracowników Zarządzającego, ich telefony komórkowe oraz adresy e-mailowe, z adnotacją: „Jeżeli chcesz dowiedzieć się więcej, skontaktuj się z nami”.

prowadzenie działań promujących działalność gospodarczą i nowe inwestycje. Dla zarządu i rady nadzorczej Spółki sporządzano sprawozdania kwartalne z jej działalności, przedstawiające m.in. koszty reprezentacji i reklamy, a roczne sprawozdania finansowe poddawane były badaniu przez biegłego rewidenta. Od 2022 r. wprowadzono w ewidencji księgowej Spółki nowy podział ww. kosztów na: reklamę, promocję, reprezentację, reklamę publiczną (wcześniej księgowano je w ramach jednej kategorii – „reprezentacja i reklama”).

(akta kontroli str. 357)

1.7. W okresie objętym kontrolą współpraca Spółki ze szkołami ponadpodstawowymi i uczelniami w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy, tj. w ramach realizacji zadania określonego w art. 7 ust. 2 pkt 8 ustawy o wspieraniu inwestycji, polegała m.in. na:

- Udziale w 2018 r., m.in. razem z Warmińsko-Mazurskim Kuratorem Oświaty (dalej: Kurator), Zastępcą Prezydenta Olsztyna, lokalnymi pracodawcami, dyrektorami i nauczycielami szkół zawodowych, w seminarium branżowym w Zespole Szkół Budowlanych w Olsztynie, na którym konsultowano zmiany w kształceniu zawodowym, zgodnym z zapotrzebowaniem lokalnego rynku pracy.
- Współorganizowaniu w latach 2018-2019, razem z Kuratorium Oświaty w Olsztynie oraz firmą Alnea Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, Programu „Laboratorium – Mój Profil”, którego celem było wspomaganie uczniów kończących szkoły podstawowe i gimnazja w wyborze ścieżki zawodowej. Uczestnicy Programu z całego województwa warmińsko-mazurskiego mieli możliwość zdobycia wiedzy o różnych zawodach i sposobach pracy dzięki wizytom studyjnym w nowoczesnych przedsiębiorstwach działających na terenie Strefy. W II i III edycji Programu udział wzięło odpowiednio 46 i 157 szkół, 32 i 67 przedsiębiorstw, a liczba zrealizowanych wizyt w lokalnych zakładach pracy wyniosła odpowiednio 117 i 293. Zaangażowanie Spółki przy realizacji ww. programu polegało przede wszystkim na propagowaniu jego założeń wśród przedsiębiorców współpracujących z Zarządzającym. Byli oni polecani Kuratorium Oświaty w Olsztynie oraz władzom szkolnym jako przedsiębiorcy godni odwiedzenia.
- Współorganizowaniu w 2019 r., w partnerstwie z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, Kuratorem i Ministerstwem Edukacji Narodowej, Warmińsko-Mazurskiego Kongresu Zawodowego, na którym m.in. omawiano kluczowe zmiany w szkolnictwie branżowym oraz prezentowano szkoły branżowe prowadzące w regionie kształcenie zawodowe. Podczas Kongresu zawarto 11 porozumień pomiędzy szkołami, pracodawcami i innymi podmiotami związanymi ze szkolnictwem zawodowym, w tym porozumienie zawarte przez Spółkę z Zespołem Szkół Elektronicznych i Telekomunikacyjnych w Olsztynie (dalej: ZSEiT) i z firmą Alnea Sp. z o.o. w Warszawie. W ramach ww. porozumienia Zarządzający zobowiązał się do informowania przedsiębiorców działających w obszarze Strefy o realizowanym w ww. szkole kształceniu zawodowym (m.in. na kierunku technik mechatronik), informowaniu ww. szkoły o potrzebach zatrudnienia absolwentów i kształceniu w zawodach poszukiwanych przez pracodawców.
- Zawarciu w 2019 r. z ZSEiT porozumienia o współpracy partnerskiej na rzecz zwiększenia liczby staży, praktyk i ewentualnego zatrudnienia uczniów oraz absolwentów tej szkoły w firmach współpracujących z Zarządzającym oraz na rzecz promowania przedsiębiorczości, innowacyjności oraz nowych technologii wśród młodzieży w regionie, m.in. poprzez warsztaty, konferencje, wystawy, pokazy, wizyty i prelekcje. Prezes Zarządu wyjaśnił, że realizując zapisy

ww. porozumienia Spółka w rozmowach z przedsiębiorcami występującymi o decyzje o wsparciu wskazuje i poleca kryterium jakościowe: „wspieranie zdobywania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych oraz współpraca ze szkołami branżowymi”.

Współpraca Zarządzającego ze szkołami i uczelniami była realizowana głównie w latach 2018-2019. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że znaczna część okresu objętego kontrolą NIK przypadła na czas funkcjonowania gospodarki, w szczególności szkolnictwa, w warunkach obostrzeń i ograniczeń spowodowanych epidemią COVID-19 i z uwagi na dwuletnią naukę zdalną nie można było realizować zaplanowanych działań. Przykładem był realizowany wspólnie z Warmińsko-Mazurską Wojewódzką Komendą Ochotniczych Hufców Pracy w Olsztynie program „Mój pierwszy biznes – wsparcie dla młodych”, w ramach którego zaplanowano na przełomie 2021 i 2022 r. spotkania z uczniami sześciu szkół branżowych z Olsztyna, Nidzicy, Pisz, Mrągowa, Olecka i Giżycka. Po zakończeniu nauki zdalnej udało się zorganizować dwa spotkania: 25 kwietnia 2022 r. w Nidzicy i 5 maja w Mrągowie.

Prezes Zarządu Spółki podał, że przy okazji spotkań z zarządami innych specjalnych stref ekonomicznych wymieniano doświadczenia w zakresie współpracy ze środowiskiem oświatowym i uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy. W tym zakresie Spółka, zdaniem Prezesa, prowadziła działania analogiczne do przedsięwzięć realizowanych w innych strefach w kraju. Przeanalizowane zostały m.in. rozwiązania stosowane przez specjalne strefy ekonomiczne w Łodzi, Gdańsku, Wałbrzychu, czy Katowicach. Spółki te funkcjonują jednak w różnych realiach, a tym samym nie wszystkie ich doświadczenia i działania mogą być przeniesione na teren działania innych spółek. Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna była jedyną, która powołała do życia technikum. Utworzenie szkoły to proces długotrwały i skomplikowany, wymagający odpowiednio wykwalifikowanej kadry pedagogicznej, bazy lokalowej, wyposażenia w niezbędny sprzęt. Z tego względu nawet strefy o podobnym, co łódzka, potencjale kadrowym i finansowym nie decydują się na tego typu działania. Tym bardziej, że podobny efekt można osiągnąć współpracując z już istniejącymi placówkami. Prezes wskazał, że Spółka objęła swoim patronatem uruchamianie od września 2022 r. przez Zespół Szkół Powiatowych w Troszynie pierwsze w kraju technikum o profilu dekar skim. Prezes Zarządu Spółki zaznaczył, że brak specjalistów w tym zakresie od dawna sygnalizowali przedsiębiorcy, w tym działająca na terenie Strefy, firma Kurp-Dach.

(akta kontroli str. 358-396)

1.8. W SOR wyznaczono m.in. działanie²⁹ dotyczące reorganizacji zasad i celów działania specjalnych stref ekonomicznych – zwiększenie ich roli w integrowaniu działalności podmiotów gospodarczych, z terminem realizacji do 2030 r. Natomiast w PRI wskazano w tym zakresie m.in. na potrzebę inicjowania wydarzeń branżowych (np. konferencji, targów), czy też zawarto ofertę organizacji spotkań i wydarzeń B2B dla przedsiębiorców działających na terenie obszaru. W ramach integrowania działalności podmiotów gospodarczych Zarządzający m.in. w listopadzie 2021 r. podjął rozmowy z przedstawicielem Ogólnopolskiego Klastra Obróbki Metali. Dotyczyły one współpracy, w tym w szczególności kojarzenia firm działających na terenie obszaru zarządzanego przez Spółkę i ewentualnego przystąpienia jej do tego klastra³⁰. W marcu 2022 r. spotkał się z przedstawicielami Mazowieckiego Klastra

²⁹ W ramach celu szczegółowego „Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną” w obszarze „Małe i średnie przedsiębiorstwa” w ramach kierunku interwencji pn. Wsparcie lokalnych motorów przedsiębiorczości.

³⁰ Klaster – terytorialne skupienie wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (uniwersytetów,

ICT³¹ w celu podjęcia współpracy w obszarze energetyki odnawialnej. W trakcie kontroli NIK trwały prace związane z uzgodnieniem treści umowy o współpracy z ww. klastrem, dotyczącej budowy, finansowania, zarządzania dystrybucją i obrotem energii elektrycznej na potrzeby lokalnych inwestorów.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że tworzenie klastrów lub inicjatyw klastrowych nie jest procesem łatwym. Niezbędna jest do tego oddolna inicjatywa głównie mikro, małych i średnich przedsiębiorców motywowana konkretnymi korzyściami. Przy okazji kontaktów z przedsiębiorcami zainteresowanymi realizacją nowych inwestycji przy wsparciu pomocą publiczną określoną w ustawie o wspieraniu inwestycji, rozmawiano z nimi na temat ich ewentualnego uczestnictwa w klastrach lub inicjatywach klastrowych. Żaden przedsiębiorca, z którym prowadzono rozmowy na temat utworzenia klastra, nie wyraził jakiegokolwiek zainteresowania uczestnictwem w takim przedsięwzięciu, a tym bardziej podjęcia się roli lidera w klastrze. Dodatkową trudnością było również funkcjonowanie przez dwa lata w niestandardowych i bardzo uciążliwych, zarówno dla Spółki, jak i przedsiębiorców, warunkach ograniczeń i obostrzeń spowodowanych epidemią COVID-19, które skutecznie ograniczały możliwości operacyjne.

Zarządzający, w ramach realizacji zadania określonego w art. 7 ust. 2 pkt. 6 ustawy o wspieraniu inwestycji, polegającego na podejmowaniu działań przyczyniających się do polepszenia współpracy między przedsiębiorcami, lokalną społecznością oraz partnerami społecznymi, wykazał również m.in.:

- zawarcie w 2018 r. porozumienia o współpracy z Agencją Rozwoju Przemysłu S.A. dotyczącego m.in. wymiany informacji w celu maksymalizacji efektów gospodarczych inwestycji stron trzecich dla polskiej gospodarki poprzez oferowanie instrumentów finansowych możliwych do wykorzystania dla realizacji inwestycji w rozwój atrakcyjności inwestycyjnej obszaru Strefy, w którego ramach zorganizowano dwa webinaria dla przedsiębiorców,
- udział Spółki w 2018 r., jako partnera Banku Gospodarstwa Krajowego, w konferencji pn. „Rozwój regionu warmińsko-mazurskiego: inteligentne specjalizacje – czy to wystarczy?“, w której uczestniczyli przedstawiciele przedsiębiorców z różnych branż, organizacji okołobiznesowych, lokalnych samorządów – konferencja ta miała na celu omówienie SOR oraz propagowanie i wspieranie współpracy między samorządem terytorialnym i przedsiębiorcami,
- zorganizowanie w latach 2018-2022 (do 1 kwietnia) na terenie działania W-MSSE, w partnerstwie z lokalnymi samorządami lub Elbląskim Parkiem Technologicznym, 43 spotkań informacyjnych z przedsiębiorcami, dotyczących prezentacji zasad funkcjonowania PSI i oferty Strefy, w tym możliwości i kryteriów otrzymania wsparcia nowych inwestycji – efektem tych spotkań było m.in. wydanie jedenastu przedsiębiorcom decyzji o wsparciu.

(akta kontroli str. 381-386 i 397-414)

1.9. W okresie objętym kontrolą Spółka nie zlecała osobom trzecim wykonywania zadań, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 3, 4, 6, 8 i 9 ustawy o wspieraniu inwestycji.

(akta kontroli str. 415)

Zarządzający, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy o wspieraniu inwestycji, określił w PRI szczegółowy katalog usług świadczonych odpłatnie przedsiębiorcom. Usługi zdefiniowano w ramach siedmiu ofert, tj. infrastrukturalnej, doradczo-szkoleniowej, badawczo-rozwojowej, pracowniczej, promocyjnej, biznesowej i pro-eksportowej,

jednostek normalizacyjnych, stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących i współpracujących ze sobą.

³¹ ICT (z ang. information and communication technologies) – technologie informacyjne i komunikacyjne.

których szczegółowy zakres został opisany w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego. Odpłatność za te usługi była pobierana od przedsiębiorców, na podstawie zawartej z nimi umowy, w formie miesięcznego ryczałtu naliczanego według wzoru określonego w PRI. Spółka w okresie objętym kontrolą świadczyła odpłatne usługi w ramach wszystkich siedmiu powyższych ofert. Z oferty infrastrukturalnej, dotyczącej przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenach uzbrojonych przez Spółkę, skorzystało w tym okresie 18 przedsiębiorców, na 205 wnoszących ww. opłaty ryczałtowe³². W przypadku pozostałych sześciu zakresów odpłatnych usług Spółka nie posiadała danych dotyczących liczby podmiotów, które z nich skorzystały (nie prowadziła takiej ewidencji). W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki pobrania od przedsiębiorcy opłaty za inne usługi niż wymienione w PRI.

W latach 2018-2022 (I kwartał) przychody Spółki z tytułu opłat za korzystanie przez przedsiębiorców z odpłatnych usług wyniosły łącznie 13 501,9 tys. zł, co stanowiło 66,9% jej przychodów ogółem, w tym:

- 2 594,8 tys. zł w 2018 r. (59,8% przychodów ogółem),
- 3 227 tys. zł w 2019 r. (60,5%),
- 3 205,3 tys. zł w 2020 r. (67%),
- 3 453,3 tys. zł w 2021 r. (75,7%),
- 1 021,5 tys. zł w I kwartale 2022 r. (86,9%).

W okresie objętym kontrolą Zarządzający nie wyodrębniał w ewidencji księgowej kosztów związanych ze świadczeniem przedsiębiorcom odpłatnych usług określonych w PRI. W ewidencji księgowej³³ wyodrębniono natomiast koszty utrzymania stref w Szczytnie, Bartoszycach, Olsztynie, Nidzicy, Pomiechówku, Elblągu i w Dobrym Mieście, związane głównie z utrzymaniem infrastruktury technicznej i drogowej, m.in. odśnieżanie, podatek od nieruchomości i inne opłaty, energia, utrzymanie dróg, które w poszczególnych latach 2018-2022 (I kwartał) wyniosły odpowiednio: 772 tys. zł, 757 tys. zł, 747,2 tys. zł, 769,8 tys. zł i 62,1 tys. zł³⁴. Natomiast koszty wynagrodzeń (wraz z pochodnymi, tj. m.in. składki na ubezpieczenia społeczne) pracowników Spółki wyniosły w poszczególnych latach ww. okresu odpowiednio: 1 958 tys. zł, 2 151 tys. zł, 1 954,3 tys. zł, 2 097 tys. zł i 410,6 tys. zł³⁵. Udział kosztów wynagrodzeń (z pochodnymi) i kosztów utrzymania ww. stref w kosztach ogółem Spółki wyniósł w poszczególnych latach ww. okresu: 94,5%, 90,8%, 89,4%, 90,2% i 84,5%.

Porównanie przychodów Spółki z tytułu świadczenia odpłatnych usług z kosztami związanymi bezpośrednio z utrzymaniem ww. stref i kosztami wynagrodzeń ogółem (z pochodnymi)³⁶ wykazało następujący wynik: ujemny w 2018 r. wynoszący -135,2 tys. zł, a w kolejnych latach okresu 2019-2022 (I kwartał) – dodatni, odpowiednio w kwocie: 319 tys. zł, 503,7 tys. zł, 587,4 tys. zł i 548,9 tys. zł.

Według rachunku wyników Spółka, w każdym z poszczególnych lat 2018-2022 (I kwartał), uzyskała dodatni wynik finansowy (zysk brutto), wynoszący: 1 449,7 tys. zł w 2018 r., 2 129,2 tys. zł w 2019 r., 1 762,6 tys. zł w 2020 r., 1 381,5 tys. zł w 2021 r. i 615,7 tys. zł w I kwartale 2022 r.

(akta kontroli str. 35-57, 415-429 i 433-436)

³² W tym: 97 działających na podstawie zezwoleń i 108 – na podstawie decyzji o wsparciu.

³³ Na kontach zespołu 5 – ewidencja kosztów wg typów działalności (układ kalkulacyjny rachunku zysków i strat).

³⁴ Ich udział w kosztach ogółem Spółki w poszczególnych latach 2018-2022 (I kwartał) wyniósł odpowiednio: 26,7%, 23,6%, 24,7%, 24,2% i 11,1%.

³⁵ Ich udział w kosztach ogółem Spółki w poszczególnych latach 2018-2022 (I kwartał) wyniósł odpowiednio: 67,8%, 67,2%, 64,7%, 65,9% i 73,4%.

³⁶ Wynagrodzenia ogółem pracowników Spółki – brak możliwości wyodrębnienia wynagrodzeń pracowników świadczących wyłącznie odpłatne usługi na rzecz przedsiębiorców.

Prawidłowość naliczenia i pobrania przez Spółkę w latach 2018-2022 (I kwartał) wynagrodzenia za świadczenie odpłatnych usług zbadano na podstawie umów na świadczenie usług wspomagających działalność przedsiębiorcy oraz na podstawie dokumentacji księgowej dotyczącej ośmiu decyzji o wsparciu³⁷, z tytułu których uzyskano przychody w łącznej kwocie 1 734,3 tys. zł, co stanowiło 12,8% ogółu tych opłat za ww. okres. Ustalono m.in., że:

- z przedsiębiorcami zawarto, po wydaniu decyzji o wsparciu, umowy na świadczenie usług na czas oznaczony w tych decyzjach,
- określony w umowach zakres odpłatnych usług był zgodny z PRI,
- ujęte w umowach miesięczne wynagrodzenia ryczałtowe zostały obliczone zgodnie z wzorem określonym w PRI,
- ww. wynagrodzenia były, zgodnie z zapisami umów, corocznie waloryzowane w oparciu o ogłoszony przez Prezesa GUS średni roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok kalendarzowy,
- naliczone opłaty zostały pobrane od przedsiębiorców w kwotach wynikających z wystawianych kwartalnie przez Spółkę faktur VAT,
- w przypadku wynagrodzeń należnych od siedmiu, spośród ośmiu, przedsiębiorców objętych badaniem, ich kwoty ustalono nieprawidłowo, tj. niezgodnie z zapisami ww. umów lub też z treścią faktur VAT (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 117-180, 429 i 431-490)

W latach 2018-2022 (do 1 kwietnia) Spółka nie zawierała umów na odpłatne przygotowanie nieruchomości do sprzedaży oraz zorganizowanie i przeprowadzanie przetargu na jej zbycie, tj. umów, o których mowa w art. 12 ustawy o wspieraniu inwestycji.

(akta kontroli str. 430)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Należne Spółce w latach 2018-2022 (I kwartał) wynagrodzenie za możliwość korzystania przez przedsiębiorców z usług w przypadku siedmiu, spośród ośmiu badanych decyzji o wsparciu, ustalono nieprawidłowo, tj. niezgodnie z zapisami umów na świadczenie tych usług lub też niezgodnie z opisem operacji gospodarczej podanym na fakturze VAT, bowiem:

- Dwóm przedsiębiorcom korzystającym z decyzji o wsparciu z 11 grudnia 2018 r. i z 18 grudnia 2018 r.³⁸ Spółka nie naliczyła opłat z tytułu wynagrodzeń w łącznej kwocie 9 920,94 zł brutto z tytułu świadczenia przez nią odpłatnych usług w okresie od dnia zawarcia z nimi umów na te usługi (tj. w dniu wydania decyzji o wsparciu) do 31 grudnia 2018 r., pomimo że, zgodnie z § 2 ust. 1 tych umów, przedsiębiorcy ci zobowiązali się płacić zarządzającemu obszarem wynagrodzenie w każdym miesiącu obowiązywania umowy.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że od września 2018 r. w Spółce zaczęto wydawać decyzje o wsparciu, w miejsce do tej pory wydawanych zezwoleń. Do końca lutego 2019 r. naliczanie opłat z tytułu świadczenia przez Spółkę usług odbywało się jeszcze według zasad stosowanych jak dla wyliczenia opłat w okresie gdy wydawane były zezwolenia. W związku z tym przedmiotowe faktury zostały wystawiane od następnego pełnego miesiąca po wydaniu decyzji

³⁷ Badaniem objęto ośmiu przedsiębiorców, których decyzje o wsparciu były analizowane w ramach punktu 1.3 wystąpienia.

³⁸ Odpowiednio decyzje nr: 9/2018 i 10/2018.

i podpisaniu umowy. Prezes Zarządu dodał, że było to zgodne z przyjętymi praktykami w Spółce, na które nie tworzone odrębnych pisemnych procedur.

(akta kontroli str. 117-130 i 431-451)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wynagrodzenie za możliwość korzystania z usług świadczonych przedsiębiorcom posiadającym decyzje o wsparciu powinno być pobierane, zgodnie z zapisami umowy, za każdy miesiąc jej obowiązywania, tj. również za miesiąc, w którym ją zawarto. Należy również zauważyć, że umowy o świadczenie usług zawarte z przedsiębiorcami działającymi na terenie Strefy na podstawie zezwoleń posiadały inne zapisy od umów zawartych z przedsiębiorcami działającymi na podstawie decyzji o wsparciu, w tym m.in. nie określały, że wynagrodzenie winno być płacone w każdym miesiącu obowiązywania umowy.

(akta kontroli str. 452-455)

- W przypadku pozostałych pięciu, spośród ośmiu badanych, przedsiębiorców należne od nich wynagrodzenia za możliwość korzystania z usług określonych w PRI zostały naliczone za niepełne okresy ich świadczenia (cztery przypadki) lub naliczono je za okres przed zawarciem umowy na te usługi. Było to niezgodne z § 2 ust. 1 zawartych z nimi umów oraz treścią faktur VAT, w których wskazano, od jakiego dnia wynagrodzenie to było należne³⁹. Dotyczyło to przedsiębiorców, którym wydano decyzje o wsparciu:
 - 12 lipca 2019 r.⁴⁰, przy którym wynagrodzenie z tytułu świadczenia odpłatnych usług w okresie od 12 do 31 lipca 2019 r. (tj. od dnia zawarcia umowy na te usługi) zostało naliczone za 12 dni lipca 2019 r., podczas gdy w miesiącu tym ww. umowa obowiązywała przez 20 dni i według treści faktury VAT udział w kosztach administrowania Strefą dotyczył okresu od 12 lipca 2019 r., co skutkowało pobraniem od przedsiębiorcy opłaty za ten miesiąc w kwocie o 2 505,92 zł niższej od należnej,
 - 11 kwietnia 2019 r.⁴¹, przy którym wynagrodzenie z tytułu świadczenia odpłatnych usług w okresie od 11 do 30 kwietnia 2019 r. (tj. od dnia zawarcia umowy na te usługi) zostało naliczone za 19 dni kwietnia 2019 r., podczas gdy w miesiącu tym ww. umowa obowiązywała przez 20 dni i według treści faktury VAT udział w kosztach administrowania Strefą dotyczył okresu od 11 kwietnia 2019 r., co skutkowało pobraniem od przedsiębiorcy opłaty za ten miesiąc w kwocie o 169,46 zł niższej od należnej,
 - 22 października 2020 r.⁴², przy którym wynagrodzenie z tytułu świadczenia odpłatnych usług w okresie od 22 do 31 października 2020 r. (tj. od dnia zawarcia umowy na te usługi) zostało naliczone za 9 dni października 2020 r., podczas gdy w miesiącu tym ww. umowa obowiązywała przez 10 dni i według treści faktury VAT udział w kosztach administrowania Strefą dotyczył okresu od 22 października 2020 r., co skutkowało pobraniem od przedsiębiorcy opłaty za ten miesiąc w kwocie o 628,32 zł niższej od należnej,
 - 21 sierpnia 2020 r.⁴³, przy którym wynagrodzenie z tytułu świadczenia odpłatnych usług w okresie od 26 do 31 sierpnia 2020 r. (tj. od dnia zawarcia umowy na te usługi – 26 sierpnia 2020 r.) zostało naliczone za 10 dni sierpnia 2020 r., podczas gdy w miesiącu tym umowa na ww. usługi obowiązywała

³⁹ Z wyjątkiem faktury VAT, obejmującej m.in. sierpień 2020 r., wystawionej przy decyzji o wsparciu z 21 sierpnia 2020 r. nr 50/2020, w której błędnie wskazano datę świadczenia usług wcześniejszą od daty zawarcia umowy w tym zakresie.

⁴⁰ Nr 27/2019.

⁴¹ Nr 22/2019.

⁴² Nr 55/2020.

⁴³ Nr 50/2020.

przez 6 dni, co skutkowało pobraniem od przedsiębiorcy opłaty za ten miesiąc w kwocie o 1 620,18 zł wyższej od należnej,

- 19 listopada 2021 r.⁴⁴, przy którym wynagrodzenie z tytułu świadczenia odpłatnych usług w okresie od 19 do 30 listopada 2021 r. (tj. od dnia zawarcia umowy na te usługi) zostało naliczone za 11 dni listopada 2021 r., podczas gdy w miesiącu tym ww. umowa obowiązywała przez 12 dni i według treści faktury VAT udział w kosztach administrowania Strefą dotyczył okresu od 19 listopada 2021 r., co skutkowało pobraniem od przedsiębiorcy opłaty za ten miesiąc niższej o 442,80 zł.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że wskazane nieścisłości mogły wynikać z błędu rachunkowego, jednak trudno było mu się do tego odnieść, gdyż pracownik, który w danym okresie wystawiał faktury VAT przeszedł, w styczniu 2022 r., na emeryturę. Podał również, że w Spółce obecnie funkcjonują zasady polegające na tym, że umowy sporządzane są w dniu wydania decyzji o wsparciu, a opłata za administrowanie jest naliczana od dnia podpisania umowy do dnia jej wygaśnięcia, proporcjonalnie do liczby dni w miesiącu. Dodał, że ww. zasady zostały przyjęte na podstawie wewnętrznych ustaleń, na które nie stworzono pisemnych procedur.

(akta kontroli str. 131-180, 444-451 i 456-490)

NIK zauważa, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym Spółki, jej zarząd jest organem wykonawczym i zarządzającym, a prezes zarządu jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich jej pracowników. Powyższe nieprawidłowości skutkowały pobraniem przez Spółkę od przedsiębiorców w sześciu przypadkach opłat niższych od należnych łącznie o 13,7 tys. zł, a w jednym przypadku – wyższej od należnej o 1,6 tys. zł (12 tys. zł per saldo).

(akta kontroli str. 274-280, 431-432 i 456-461)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Spółki w skontrolowanym obszarze.

OBSZAR

2. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przez Zarządzającego obszarem i specjalną strefą ekonomiczną

Opis stanu faktycznego

2.1. Spółka opracowała roczne plany kontroli realizacji warunków określonych w zezwoleniach oraz w decyzjach o wsparciu, obejmujące poszczególne lata 2018-2021. Na ich podstawie w:

- 2018 r. skontrolowano 36 przedsiębiorców⁴⁵, co stanowiło 32% wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Strefy⁴⁶, w tym: 21 skontrolowano w I kwartale 2018 r., trzech – w II, siedmiu – w III oraz pięciu w IV, w zakresie realizacji warunków zezwoleń;
- 2019 r. – 42 przedsiębiorców (35% wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Strefy⁴⁷), w tym:
 - 37 skontrolowano w zakresie realizacji warunków zezwoleń (24 w I kwartale, dwóch w II, żadnego – w III oraz 11 – w IV kwartale),

⁴⁴ Nr 89/2021.

⁴⁵ Przedsiębiorcy ci prowadzili działalność na podstawie zezwolenia.

⁴⁶ Według stanu na 31 grudnia 2018 r. Przedsiębiorcy (12), którzy w 2018 r. otrzymali decyzję o wsparciu nie byli w tym roku objęci kontrolą (kontrolowano ich w następnych latach).

⁴⁷ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

- pięciu⁴⁸ – w zakresie realizacji warunków decyzji (żadnego – w I kwartale, po dwóch – w II i w III oraz jednego w IV kwartale),
- c) 2020 r. – 49 przedsiębiorców (37% wszystkich prowadzących działalność na terenie Strefy⁴⁹), w tym:
 - 38 skontrolowano w zakresie realizacji warunków zezwoleń (17 – w I kwartale, żadnego – w II, siedmiu – w III i 14 – w IV),
 - 11⁵⁰ – w zakresie realizacji warunków decyzji (żadnego – w I i II kwartale, jednego – w III oraz dziesięciu – w IV kwartale),
- d) 2021 r. – 57 przedsiębiorców (36% wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie Strefy⁵¹), w tym:
 - 37 skontrolowano w zakresie realizacji warunków zezwoleń (siedmiu – I kwartale, 18 – w II, ośmiu – w III oraz czterech – w IV),
 - 20⁵² – w zakresie realizacji warunków decyzji (ośmiu – w I kwartale, jednego – w II, sześciu – w III oraz pięciu – w IV).

(akta kontroli str. 113, 491 i 531-592)

2.2. Badanie dokumentacji przeprowadzonych w latach 2018-2021 przez Spółkę kontroli warunków realizacji czterech zezwoleń i czterech decyzji o największej kwocie wsparcia wykazało m.in., że:

- a) W każdym przypadku kontrolą objęto realizację wszystkich warunków określonych w decyzji bądź zezwoleniu, które w danym okresie powinny zostać zrealizowane. W ramach przeprowadzonych kontroli weryfikowano m.in.:
 - czy faktycznie zostały poniesione wydatki kwalifikowalne zgodnie z otrzymaną decyzją oraz zezwoleniem – dokonywano tego na podstawie analizy dokumentów oraz informacji przekazanych od przedsiębiorców, takich jak: zestawienia poniesionych wydatków inwestycyjnych, ewidencje środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, dokumenty przyjęcia środków trwałych na stan, faktury dotyczące wydatków inwestycyjnych oraz potwierdzenia ich płatności;
 - czy został spełniony warunek zatrudnienia – na podstawie analizy dokumentów oraz informacji przekazanych od przedsiębiorców, takich jak: dokumentacja płacowa i kadrowa, deklaracje: ZUS DRA, ZUS RSA, ZUS RZA, ZUS RCA, potwierdzenia wysłania do ZUS dokumentów rozliczeniowych, ewidencja zatrudnienia, wydruki z systemu do obsługi spraw kadrowych.
- b) Kontrole prowadzone były zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi⁵³ oraz Wytycznymi Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie organizacji i sposobu przeprowadzania przez Zarządzających Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi kontroli działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców w zakresie realizacji warunków zawartych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej i decyzji o wsparciu⁵⁴ (dalej: Wytyczne), z wyjątkiem, opisanego dalej w ppkt. f, nieudokumentowania przeprowadzonych oględzin.

⁴⁸ Tj. 15% aktywnych decyzji (33) na koniec 2019 r.

⁴⁹ Według stanu na 31 grudnia 2020 r.

⁵⁰ Tj. 19,3% aktywnych decyzji (57) na koniec 2020 r.

⁵¹ Według stanu na 31 grudnia 2021 r.

⁵² Tj. 21,7% aktywnych decyzji (92) na koniec 2021 r.

⁵³ „Regulamin wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie W-M SSE”.

⁵⁴ Przekazane pismem nr DRI-VI.4150.7.2019.AK z 25 września 2019 r.

- c) W przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej również poza Strefą badano wydatki kwalifikowalne dotyczące tylko działalności prowadzonej na podstawie badanego zezwolenia lub decyzji o wsparciu.
- d) Spełnienie warunku zakończenia inwestycji weryfikowano wyłącznie na podstawie pisemnych oświadczeń przedsiębiorców. Prezes Zarządu Spółki wskazał, że określenie w zezwoleniach i decyzjach daty zakończenia inwestycji ma na celu precyzyjne określenie terminu, po którym koszty poniesione przez przedsiębiorcę w ramach prowadzonej inwestycji nie będą zaliczane do kosztów kwalifikowalnych. Wyjaśnił, że weryfikacja oparta była wyłącznie na podstawie oświadczenia przedsiębiorcy, ponieważ zespoły kontrolne, opierając się na wynikach wcześniejszych kontroli przeprowadzonych w tych podmiotach, uznały oświadczenia za wystarczające i nie budzące wątpliwości.
- e) Nie poddawano kontroli utrzymania przez przedsiębiorcę prawa własności do składników majątkowych, na które ponoszone były wydatki inwestycyjne, przez wymagany okres, tj. od dnia wprowadzenia ich do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że utrzymanie własności składników majątkowych nie należy do warunków decyzji o wsparciu, a Spółka ma delegację prawną do kontroli wyłącznie warunków decyzji o wsparciu. Prezes Zarządu dodał również, że warunek ten nie jest wymieniony w §11 pkt. 4 Wytycznych jako warunek podlegający kontroli.

W żadnej z analizowanych kontroli nie badano także spełniania przez przedsiębiorcę kryteriów jakościowych i ilościowych określonych w decyzji o wsparciu. Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że wynikało to z tego, iż kryteria jakościowe zawarte w tych decyzjach podlegają kontroli nie wcześniej niż po roku od daty zakończenia inwestycji, a wśród przedmiotowych czterech decyzji, najwcześniejsza data zakończenia inwestycji to 31 grudnia 2020 r. Wyjaśnił także, iż spełnienie kryterium ilościowego badane jest w trakcie procesu wydawania decyzji o wsparciu i nie podlega badaniu w trakcie późniejszych kontroli.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 22 ustawy o wspieraniu inwestycji kontrola obejmuje realizację warunków zawartych w decyzji o wsparciu, w tym również, stosownie do art. 15 ust. 5 tej ustawy, warunków dotyczących kryteriów ilościowych i jakościowych, do których spełnienia zobowiązał się przedsiębiorca.

- f) W czterech przypadkach, w których kontrolą objęto m.in. realizację warunku wybudowania nowego obiektu bądź poniesienia określonych kosztów kwalifikowalnych, z treści protokołów kontroli nie wynikało, że w trakcie kontroli sprawdzano czy przedsiębiorca faktycznie zbudował nowy obiekt oraz czy porównano stan wynikający z ewidencji/faktur ze stanem faktycznym dotyczącym zakupu maszyn, urządzeń.

Jak wskazał Prezes Zarządu Spółki, dwie kontrole zostały przeprowadzone w sposób zdalny w związku ze stanem epidemii Covid-19 i podyktowanymi prawem obostrzeniami. Stąd też nie weryfikowano tego zakresu. Wyjaśnił także, iż standardowym działaniem zespołów kontrolnych w przypadku kontroli poniesionych nakładów inwestycyjnych przeprowadzanych w sposób stacjonarny (na terenie inwestycji) jest, że kontrolujący dokonują oględzin przeprowadzonej inwestycji. Podał, że oględziny te mają na celu sprawdzenie czy informacje przekazane przez kontrolowanego przedsiębiorcę są zgodne ze stanem faktycznym. Wskazał, że w dwóch przypadkach zespoły kontrolne dokonały takich oględzin, lecz nie odnotowały tego faktu w protokole kontroli.

Z ustaleń kontroli oraz wyjaśnień Prezesa Zarządu Spółki wynika, że w dwóch przypadkach, spośród ośmiu analizowanych, kontrole zostały przeprowadzone

w niepełnym zakresie, a w pozostałych dwóch – nie udokumentowano części przeprowadzonych czynności (tj. oględzin). Należy wskazać, iż Minister w § 3 ust. 3 pkt 4 Wytucznych rekomendował kierowanie się przez kontrolującego, przy prowadzeniu kontroli, zasadą pisemności, tj. utrwalania w formie pisemnej lub na nośnikach elektronicznych zgromadzonego w trakcie kontroli materiału dowodowego;

- g) W jednym przypadku, w którym przedsiębiorca posiadał więcej niż jedno zezwolenie, nie skontrolowano, czy dla każdego posiadanego przez tego przedsiębiorcę zezwolenia prowadzono odrębną ewidencję ponoszonych wydatków inwestycyjnych i wzrostu zatrudnienia oraz ewidencję umożliwiającą ustalenie dochodu zwolnionego. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu Spółki kontrola ta dotyczyła tylko realizacji warunków określonych w jednym zezwoleniu⁵⁵. Przedsiębiorca co prawda posiadał wówczas również drugie zezwolenie, jednak termin realizacji warunków (nakłady inwestycyjne i zwiększenie zatrudnienia) został określony na 31 grudnia 2019 r. Dodał, że weryfikacja rozdzielania ewidencji ponoszonych nakładów inwestycyjnych i zatrudnienia będzie możliwa dopiero w trakcie kontroli drugiego zezwolenia.

(akta kontroli str. 131-134, 492-530 i 593-673)

2.3. W wyniku przeprowadzonych przez Zarządzającego w latach 2018-2021 kontroli, w 19 przypadkach⁵⁶ stwierdził on niewywiązywanie się przedsiębiorcy ze zobowiązań określonych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy bądź w decyzji o wsparciu, mogące skutkować jego cofnięciem/uchyleniem. W każdym przypadku Zarządzający niezwłocznie zawiadamiał Ministra o okolicznościach uzasadniających cofnięcie zezwolenia bądź uchylenie decyzji. Na skutek ww. działań w:

- czterech przypadkach cofnięto zezwolenie (trzy w 2020 r. oraz jedno w 2021 r.),
- dwóch przypadkach – Minister uznał uchybienia za nierażące (oba w 2020 r.),
- pięciu przypadkach sprawa, według stanu na 17 czerwca 2022 r., była w toku.

Dodatkowo, na wniosek przedsiębiorcy, w:

- trzech przypadkach wygaszono zezwolenie (po jednym w 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r.),
- pięciu przypadkach zmieniono zezwolenie (dwa w 2018 r., jedno w 2020 r. oraz dwa w 2021 r.).

(akta kontroli str. 580-592 i 674)

2.4. Spółka terminowo przekazała Ministrowi roczne informacje o realizacji Planu rozwoju inwestycji za 2019 r. i 2020 r. Natomiast informacja za 2021 r. została przekazana Ministrowi 137 dni po terminie (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości). Sprawozdania te odnosiły się m.in. do założeń i celów rozwoju inwestycji określonych w tym planie.

(akta kontroli str. 10-30, 35-57 i 675-740)

2.5. Spółka sporządziła i przekazała Ministrowi 15 z 16 wymaganych kwartalnych informacji o funkcjonowaniu Strefy w latach 2018-2021 (nie sporządzono takiego sprawozdania za II kwartał 2018 r. – opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

Na podstawie analizy sprawozdań z czwartych kwartałów poszczególnych lat objętych kontrolą ustalono, że zamieszczane w nich informacje były zgodne z danymi posiadanymi przez Zarządzającego. Zawierały one informacje dotyczące

⁵⁵ Zezwolenia nr 107/2010 z dnia 12.03.2010 r.

⁵⁶ 18 – dotyczyło kontroli warunków zezwolenia, a jeden – warunków decyzji.

m.in.: zezwoleń i decyzji o wsparciu (m.in. wykaz przedsiębiorców posiadających ważne zezwolenie lub decyzję wraz z parametrami nowych inwestycji), przeprowadzonych kontroli, działalności dodatkowej Zarządzającego. Prezes Zarządu Spółki podał, że w sprawozdaniach tych nie ujmowano informacji o realizacji Planu rozwoju inwestycji⁵⁷, gdyż sporządzane były one według schematu ustalonego w 2008 r. z pracownikiem Ministerstwa, odpowiedzialnym za sprawozdawczość i informacje dotyczące PRI nie były przedmiotem tych sprawozdań. Dodał, że ponieważ miało to miejsce ponad 14 lat temu, a przez ten okres m.in. biuro Spółki dwukrotnie zmieniało siedzibę i wszystkie komputery były kilkakrotnie wymieniane, to brak jest pisemnego potwierdzenia ww. ustaleń. Prezes Zarządu podał również, że począwszy od 2008 r. schemat sprawozdań składanych przez Spółkę nie ulegał istotnym zmianom, a Ministerstwo nie składało żadnych zastrzeżeń, ani uwag do merytorycznej zawartości ww. sprawozdań, jak i ewentualnej niewyczerpującej ich treści. Spółka nie otrzymała też w tym zakresie żadnych wytycznych.

(akta kontroli str. 741-816)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Informacja o realizacji Planu rozwoju inwestycji za 2021 r. została sporządzona przez Zarządzającego dopiero 12 lipca 2022 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) i przekazana Ministrowi 15 lipca 2022 r., tj. 137 dni po terminie określonym w art. art. 9 ust. 7 ustawy o wspieraniu inwestycji.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że przyczyną tego było przeoczenie spowodowane dużą liczbą zadań realizowanych w pierwszych miesiącach 2022 r.

(akta kontroli str. 675-677 i 724-740)

2. Informacja o funkcjonowaniu Strefy za II kwartał 2018 r. nie została sporządzona, ani tym samym przekazana Ministrowi, pomimo wymogu określonego w § 2 rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powierzenia zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi wykonywania kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy⁵⁸.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że brak ww. informacji był wynikiem nieporozumienia spowodowanego treścią przesłanego e-maila z Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Wskazał, że z jego treści wynikało, iż dotychczasowe sprawozdania kwartalne zostały zastąpione sprawozdaniami miesięcznymi składanymi drogą elektroniczną. Wyjaśnił jednak, że po późniejszym otrzymaniu z Ministerstwa Rozwoju i Technologii wyjaśnień w tej sprawie, powrócono do sporządzania sprawozdań kwartalnych.

(akta kontroli str. 741 i 667-671)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka prawidłowo sprawowała nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na wsparcie inwestycji. Planowała i, co do zasady, właściwie przeprowadzała kontrole spełniania warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej oraz warunków decyzji o wsparciu. Zarządzający każdorazowo niezwłocznie powiadamiał Ministra o okolicznościach uzasadniających cofnięcie zezwolenia bądź uchylenie decyzji. Jednakże NIK zauważa, że kontrole te nie zawsze były przeprowadzane w pełnym zakresie

⁵⁷ Obowiązek zawierania takich informacji w sprawozdaniach kwartalnych nie wynikał z przepisów prawa.

⁵⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1785.

i nie każdorazowo stosowano zasadę pisemności. Stwierdzono bowiem m.in. dwa przypadki nieobjęcia kontrolami, z uwagi na zdalny tryb ich przeprowadzania, spełnienia warunku wybudowania nowego obiektu bądź poniesienia określonych kosztów kwalifikowalnych, a także nieudokumentowania oględzin przeprowadzonych w ramach dwóch kontroli, pomimo że Minister w swoich Wytocznych rekomendował kierowanie się przez kontrolującego zasadą pisemności. Spółka na ogół prawidłowo wywiązywała się wobec Ministra z obowiązków sprawozdawczych, przekazując mu w okresie objętym kontrolą prawidłowo sporządzone roczne i kwartalne informacje o funkcjonowaniu Strefy. Stwierdzono jednak, że nie przekazała Ministrowi takich informacji za II kwartał 2018 r., a z opóźnieniem wynoszącym ponad cztery miesiące, przekazała informacje o realizacji PRI za 2021 r.

OBSZAR

3. Efekty systemu wspierania inwestycji w specjalnej strefie ekonomicznej i zarządzanych obszarach

Opis stanu faktycznego

3.1. Efekty wykonywanych zadań w zakresie wspierania inwestycji na terenie WMSSE
Zarządzający prezentował w rocznych informacjach o realizacji Planu rozwoju inwestycji za lata 2019-2021 oraz w kwartalnych informacjach o funkcjonowaniu Strefy.

Roczne informacje o realizacji PRI zawierały m.in.:

- syntetyczną, sporządzoną w formie opisowej, informację z realizacji PRI,
- opis sposobu realizacji poszczególnych czterech celów szczegółowych, poprzez wskazanie zaplanowanych sposobów realizacji związanych z nimi zadań i opisy działań zrealizowanych w danym roku,
- opis świadczonych w danym roku przedsiębiorcom nieodpłatnych usług informacyjnych oraz odpłatnych usług standardowych,
- opis planowanych oraz podjętych w danym roku działań w celu eliminacji barier zidentyfikowanych w PRI, w tym barier infrastrukturalnych, edukacyjnych, inwestycyjnych, lokalizacyjnych, finansowych i prawnych,
- monitoring realizacji celów, poprzez prezentację osiągniętych na koniec danego roku wskaźników dla każdego z czterech celów szczegółowych, w porównaniu do założonych wartości docelowych na 2020 r., 2022 r. oraz 2030 r.

Dane zawarte w informacjach kwartalnych o funkcjonowaniu Strefy były tożsame z danymi prezentowanymi w informacjach rocznych i przedstawiały m.in. dynamikę procesów w ujęciu kwartalnym. Sposób realizowania przez Spółkę obowiązków sprawozdawczych umożliwiał dokonywanie przeglądu PRI, o którym mowa w art. 9 ust. 5 ustawy o wspieraniu inwestycji.

(akta kontroli str. 678-814)

3.2. Zarządzający ustalił w PRI docelowe wskaźniki realizacji celów szczegółowych przyjmując średnie wartości bazowe z lat:

- 2015-2017 – w przypadku PRI zatwierdzonego przez Ministra 29 marca 2019 r. i wartości docelowej danego wskaźnika do osiągnięcia w 2020 r. i 2030 r.,
- 2019-2020 - w przypadku PRI zatwierdzonego przez Ministra 13 maja 2021 r. oraz wartości docelowej danego wskaźnika do osiągnięcia w 2022 r. i 2030 r.

W PRI podano również m.in., że wskaźniki realizacji celów mogą być modyfikowane poprzez obniżenie lub zwiększenie ich wartości, w zależności od aktualnej sytuacji gospodarczej zarządzanego obszaru. Zastrzeżono również, że w sytuacji, gdy np. zagraniczny duży inwestor będzie planował dużą inwestycję to nie będzie podstaw

prawnych do odmowy wydania decyzji o wsparciu z uwagi na nieosiągnięcie jakiegokolwiek ze wskaźników (m.in. wskaźnika odnoszącego się do inwestycji z większościowym udziałem polskiego kapitału).

Realizacja założonych w PRI wskaźników celów szczegółowych przedstawiała się następująco:

- Cel 1 – Poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce, w ramach którego wskaźnik:
 - liczba inwestycji skutecznie obsłużonych⁵⁹ został osiągnięty w poszczególnych latach 2018-2021 odpowiednio na poziomie: 24, 21, 30 i 37, a jego wartość docelową na 2020 r., założoną na poziomie 27, wykonano w 111%,
 - wartość nakładów inwestycyjnych⁶⁰ – osiągnięto w ww. latach odpowiednio na poziomie: 513, 237, 330 i 810, a jego wartość docelową na 2020 r. (664) wykonano w 50%;
- Cel 2 – Wspieranie inwestycji zwiększających produktywność i konkurencyjność polskiej gospodarki, w ramach którego wskaźnik:
 - inwestycje z priorytetowych branż⁶¹ został osiągnięty w poszczególnych latach 2018-2021 odpowiednio na poziomie: 57%, 58%, 47% i 81%, a jego wartość docelową na 2020 r. (66%) wykonano w 71%,
 - inwestycje z udziałem B+R⁶² – osiągnięto w ww. latach odpowiednio na poziomie: 40%, 41%, 13% i 11%, a jego wartość docelową na 2020 r. (15%) wykonano w 89%,
 - wysoko wykwalifikowane miejsca pracy⁶³ – osiągnięto w ww. latach odpowiednio na poziomie: 29%, 12%, 47% i 42%, a jego wartość docelową na 2020 r. (25%) wykonano w 187%;
- Cel 3 – Ukierunkowanie inwestycji na pobudzenie inwestycji MŚP, w ramach którego wskaźnik:
 - polskie inwestycje⁶⁴ został osiągnięty w poszczególnych latach 2018-2021 odpowiednio na poziomie: 92%, 87%, 90% i 73%, a jego wartość docelową na 2020 r. (60%) wykonano w 150%,
 - inwestycje MŚP⁶⁵ – osiągnięto w ww. latach odpowiednio na poziomie: 34%, 69%, 93% i 86%, a jego wartość docelową na 2020 r. (69%) wykonano w 135%;
- Cel 4 – Wspieranie inwestycji przekładających się na zrównoważony terytorialnie rozwój wykorzystujący potencjał regionów i likwidujący bariery w rozwoju na poziomie lokalnym, w ramach którego wskaźnik:

⁵⁹ Średnia liczba wydanych decyzji o wsparciu inwestycji w ostatnich trzech latach (wartość docelowa w 2022 r. i 2030 – odpowiednio: 33 i 46).

⁶⁰ Średnia wartość całkowitych nakładów inwestycyjnych w obszarze z ostatnich trzech lat w mln zł (wartość docelowa w 2022 r. i 2030 – odpowiednio: 369 i 482).

⁶¹ Relacja wartości nakładów inwestycyjnych w branżach SOR (tj. w branżach wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia ws. pomocy publicznej) do całkowitej wartości nakładów inwestycyjnych w obszarze (wartość docelowa w 2022 r. i 2030 – odpowiednio: 61% i 64%).

⁶² Relacja wartości nakładów inwestycyjnych z udziałem B+R do całkowitej wartości nakładów inwestycyjnych w obszarze (wartość docelowa w 2022 r. i 2030 – odpowiednio: 16% i 19%).

⁶³ Relacja liczby nowych wysoko wykwalifikowanych miejsc pracy do całkowitej liczby nowych miejsc pracy w obszarze (wartość docelowa w 2022 r. i 2030 – odpowiednio: 23% i 24%).

⁶⁴ Relacja wartości nakładów inwestycyjnych z większościowym udziałem kapitału polskiego do całkowitej wartości nakładów inwestycyjnych w obszarze (wartość docelowa w 2022 r. i 2030 – po 60%).

⁶⁵ Relacja liczby wydanych decyzji o wsparciu dla firm MŚP do całkowitej liczby wydanych decyzji o wsparciu (wartość docelowa w 2022 r. i 2030 – odpowiednio: 85% i 89%).

- inwestycje w powiatach o wysokim bezrobociu⁶⁶ został osiągnięty w poszczególnych latach 2018-2021 odpowiednio na poziomie: 58%, 97%, 83% i 47%, a jego wartość docelową na 2020 r. (62%) wykonano w 134%.

(akta kontroli str. 10-30, 35-57, 698-699, 723 i 739)

W sprawie niezrealizowania w 2020 r. wartości docelowych trzech, spośród ośmiu ww. wskaźników, tj. wskaźnika „wartość nakładów inwestycyjnych”, „inwestycje z priorytetowych branż” oraz „inwestycje z udziałem B+R”, Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że wynikało to głównie z wybuchu pandemii COVID-19, która spowodowała, że przedsiębiorcy znacznie ograniczyli swoje zamierzenia inwestycyjne. Podał również, że w momencie opracowywania PRI program PSI funkcjonował dopiero od około roku. Był to stosunkowo krótki okres i konstruowane plany bazowały w głównej mierze na danych historycznych dotyczących funkcjonowania W-MSSE. Program PSI różnił się od programu „Specjalnych Stref Ekonomicznych” i oparcie się w planach na danych historycznych dotyczących W-MSSE mogło w pewnym stopniu spowodować przeszacowanie zakładanych wartości.

(akta kontroli str. 444-449)

3.3. Na obszarze zarządzanym przez Spółkę w województwie mazowieckim⁶⁷, według stanu na 13 grudnia 2021 r., najwięcej aktywnych zezwoleń i decyzji o wsparciu (odpowiednio: 5 i 3) było w powiecie nowodworskim, w którym stopa bezrobocia wynosiła na koniec 2021 r. 6% i była jedną z niższych spośród powiatów z ww. obszaru⁶⁸. Natomiast w powiatach: makowskim, żuromińskim i pułtuskim, tj. powiatach o najwyższym poziomie bezrobocia na ww. obszarze (odpowiednio: 15,8%, 13,1% i 12,6%) nie wystąpiły żadne aktywne zezwolenia, ani decyzje. Nie wystąpiły one również w mieście Ostrołęce (stopa bezrobocia: 8%) oraz powiatach: przasnyskim (8%) i wyszkowskim (3,2%).

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. w województwie warmińsko-mazurskim w każdym z 17 powiatów i dwóch miast na prawach powiatu, objętych obszarem zarządzanym przez Spółkę⁶⁹, funkcjonowały aktywne zezwolenia lub decyzje o wsparciu. Najwięcej aktywnych zezwoleń było w powiecie olsztyńskim (15), mieście Elblągu (14) oraz powiecie mrągowskim (10), w których stopa bezrobocia wynosiła na koniec 2021 r. odpowiednio: 7,6%, 6,6% i 9,1%, zaś najwięcej aktywnych decyzji o wsparciu – w powiatach: olsztyńskim (21 decyzji, stopa bezrobocia – 7,6%) oraz giżyckim (7 i 8,3%). Ani jednego aktywnego zezwolenia nie było w powiatach: braniewskim (z bezrobociem na poziomie 16,8%), elbląskim (13,6%), giżyckim (8,3%) i ostródzkim (9%). Natomiast żadnej aktywnej decyzji o wsparciu nie było w powiatach: nowomiejskim (9,3%) i węgorzewskim (13,9%).

(akta kontroli str. 823-824)

3.4. Wartość zadeklarowanych przez inwestorów nakładów inwestycyjnych oraz liczba zadeklarowanych nowych miejsc pracy na obszarze Strefy, na podstawie nowych zezwoleń i decyzji o wsparciu, wyniosła:

⁶⁶ Relacja wartości nakładów inwestycyjnych w powiatach o bezrobociu wyższym niż 160% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz w miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze do całkowitej wartości nakładów inwestycyjnych w obszarze (77% i 81%).

⁶⁷ Obszar 10 powiatów (tj. ciechanowski, makowski, mławski, nowodworski, ostrołęcki, płoński, przasnyski, pułtusk, wyszkowski i żuromiński) oraz jednego miasta na prawach powiatu (Ostrołęka). Na koniec 2021 r. w powiatach tych było aktywnych łącznie po 10 zezwoleń/decyzji o wsparciu.

⁶⁸ Niższy poziom bezrobocia wystąpił w powiatach: mławskim (5,4%, 2 aktywne zezwolenia i 1 decyzja) i wyszkowskim (3,2%, 0 aktywnych zezwoleń/decyzji).

⁶⁹ Obszar 17 powiatów (tj. bartoszycki, braniewski, działdowski, elbląski, giżycki, iławski, kętrzyński, lidzbarski, mrągowski, nidzicki, nowomiejski, olecki, olsztyński, ostródzki, piski, szczycieński i węgorzewski) oraz dwóch miast na prawach powiatu (Elbląg i Olsztyn). Na koniec 2021 r. w powiatach tych było aktywnych łącznie 88 zezwoleń i 82 decyzji o wsparciu.

- w 2016 r. odpowiednio: 166 100 tys. zł i 359 (po 100% na podstawie zezwoleń),
- w 2017 r. – 1 730 506 tys. zł i 1 511 (po 100% na podstawie zezwoleń),
- w 2018 r. – 512 815 tys. zł (w tym: 154 300 tys. zł – zezwolenia i 358 515 tys. zł – decyzje o wsparciu) i 327 (w tym: 157 – zezwolenia i 170 – decyzje o wsparciu),
- w 2019 r. – 236 931 tys. zł i 102 (po 100% - decyzje o wsparciu),
- w 2020 r. – 330 464,9 tys. zł i 121 (po 100% - decyzje o wsparciu),
- w 2021 r. – 948 951,1 tys. zł i 272 (po 100% - decyzje o wsparciu).

Łącznie w latach 2016-2021 przedsiębiorcy zadeklarowali poniesienie na terenie Strefy nakładów inwestycyjnych o wartości 3 925 768 tys. zł i utworzenie 2 692 miejsc pracy, w tym w latach:

- 2016-2017 – 1 896 606 tys. zł nakładów i 1 870 miejsc pracy (średniorocznie odpowiednio: 948 303 tys. zł i 935),
- 2018-2021 – 2 029 162 tys. zł nakładów i 822 miejsc pracy (średniorocznie odpowiednio: 385 958 tys. zł i 206).

Po wprowadzeniu w 2018 r. nowych mechanizmów wspierania inwestycji (tj. decyzji o wsparciu) średnioroczna wartość zadeklarowanych w latach 2018-2021 nakładów inwestycyjnych oraz nowych miejsc pracy, w porównaniu z latami 2016-2017, była niższa odpowiednio o 46,5% i o 78%.

(akta kontroli str. 817-822)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że w 2017 r. wydano zezwolenie dla Egger Biskupiec Sp. z o.o. Inwestycję objętą tym zezwoleniem należy uznać za wyjątkową, ponieważ zadeklarowano w niej poniesienie 789 mln zł nakładów inwestycyjnych i utworzenie 300 nowych miejsc pracy. Tak duża inwestycja obszarze Strefy zdarza się raz na kilkadziesiąt lat. Gdyby omawiane okresy poddać porównaniu bez uwzględniania inwestycji Egger Biskupiec Sp. z o.o. to różnica nie będzie już taka znacząca w przypadku średniorocznych nakładów inwestycyjnych. W takim przypadku spadek średniorocznych nakładów inwestycyjnych wyniesie 8,4%. Rok 2017 był wyjątkowy jeszcze pod jednym względem – na przełomie lat 2016 i 2017 została podana oficjalna informacja o tym, że nastąpi znacząca zmiana w zasadach wspierania nowych inwestycji, co zaowocowało znacznym zwiększeniem ilości wydanych zezwoleń w 2017 r. w stosunku do lat poprzednich (w 2015 r. wydano 14 zezwoleń, w 2016 r. wydano 14 zezwoleń a w 2017 r. wydano 36 zezwoleń). Należy nadmienić, że z początkiem roku 2020 pojawiła się pandemia, która także wpłynęła in minus na podejmowane decyzje inwestycyjne. Biorąc powyższe pod uwagę, w naszej ocenie, omawianego spadku nie należy uznawać za stały trend wymagający szczególnej interwencji, a krótkotrwale wahnięcie. Tezę tę potwierdzają wyniki 2021 r, w którym wskaźniki wydanych decyzji o wsparciu są znacząco wyższe od wskaźników decyzji i zezwoleń wydanych w latach poprzednich. Prezes Zarządu Spółki zaznaczył, że nieustannie podejmowane są intensywne działania na rzecz pozyskania nowych inwestycji, polegające m.in. na odbywaniu spotkań z przedsiębiorcami, samorządami, instytucjami otoczenia biznesu w celu propagowania korzyści wynikających z programu PSI, prowadzeniu stałej współpracy z Polską Agencją Informacji i Handlu, Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Agencją Rozwoju Przemysłu. Spółka nie ogranicza się tylko do rozpatrywania wpływających wniosków, ale aktywnie wspiera (nieodpłatnie) przedsiębiorców w procesie przygotowywania dokumentacji związanej z przygotowaniem wniosku o wsparcie.

(akta kontroli str. 444-449)

Łączna wartość poniesionych w Strefie nakładów inwestycyjnych oraz liczba utworzonych miejsc pracy w latach 2018-2021 wyniosła odpowiednio 3 401 330,8 tys. zł i 2 467, a w:

- 2018 r. – odpowiednio: 791 160,7 tys. zł i 341,
- 2019 r. – 2 158 352,6 tys. zł i 1 616,
- 2020 r. – 191 742 tys. zł i 14,
- 2021 r. – 260 075,6 tys. zł i 496.

(akta kontroli str. 817 i 819)

Liczba wydanych w poszczególnych latach okresu 2016-2021 zezwoleń/decyzji o wsparciu dotyczących inwestycji z priorytetowych branż SOR oraz inwestycji z udziałem B+R oraz ich udział w ogólnej liczbie zezwoleń/decyzji wydanych w danym roku, wyniosła:

- w 2016 r. odpowiednio: 13 (92,9% udziału) i 0,
- w 2017 r. – 22 (61,1% udziału) i 0,
- w 2018 r. – 18 (75% udziału) i 0,
- w 2019 r. – 10 (47,6% udziału) i 4, co stanowiło odpowiednio 47,4% i 19% udziału,
- w 2020 r. – 14 i 4, tj. 46,7% i 13,3% udziału,
- w 2021 r. – 18 i 4, tj. 46,2% i 10,3% udziału.

W latach 2018-2021 (tj. po wprowadzeniu nowych mechanizmów wspierania inwestycji – decyzji o wsparciu), w porównaniu do okresu z lat 2016-2017, nastąpił spadek udziału liczby inwestycji wskazanych jako branże priorytetowe SOR w liczbie wydanych w danym okresie zezwoleń/decyzji o wsparciu ogółem, tj. z 70% w latach 2016-2017 do 52,6% w latach 2018-2021.

(akta kontroli str. 821-822)

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że: przyczyny takiego spadku należy się doszukiwać w metodologii kwalifikacji danej inwestycji jako inwestycji w branże priorytetowe. W przypadku inwestycji objętej decyzją o wsparciu zakwalifikowanie danej inwestycji jako inwestycji w branże priorytetowe zostało sformalizowane, w przeciwieństwie do inwestycji objętych zezwoleniem na prowadzenie działalności na terenie specjalnej strefy ekonomicznej. W przypadku decyzji o wsparciu aby objętą nią inwestycję można było uznać jako inwestycję w branże priorytetowe, to klasyfikacja działalności wskazanej jako główna działalność, która będzie prowadzona w wyniku nowej inwestycji, musiała zaliczać się do branż priorytetowych. Natomiast w przypadku wydawanych zezwoleń nie wskazywano głównej działalności i aby inwestycję można było uznać za inwestycję w branże priorytetowe wystarczyło, by jedna, niekoniecznie główna, działalność była zaliczona do branży priorytetowej. Takie podejście mogło znacznie zawyżyć liczbę inwestycji zakwalifikowanych jako branże priorytetowe w ramach zezwoleń w stosunku do inwestycji w ramach decyzji o wsparciu.

W sprawie prowadzenia przez Zarządzającego analiz dotyczących nowej formy wsparcia (tj. decyzji o wsparciu) i uwarunkowań jej skuteczności Prezes Zarządu Spółki podał, że jest ona analizowana na bieżąco, ale nie jest to bezpośrednio dokumentowane. Wnioski jakie płyną z tych analiz stanowią podstawę przy opracowywaniu różnego rodzaju dokumentów w Spółce, np. rocznych planów rzeczowo-finansowych, PRI, strategii Spółki, itp.

(akta kontroli str. 444-449)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Spółki w skontrolowanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Prawidłowe naliczanie przedsiębiorcom wynagrodzeń za korzystanie z usług.
 2. Podjęcie działań w celu rozliczenia z przedsiębiorcami nieprawidłowo naliczonych wynagrodzeń za korzystanie z usług.
 3. Wzmocnienie nadzoru w zakresie terminowego wykonywania obowiązków sprawozdawczych wobec Ministra.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 11 sierpnia 2022 r.

Kontroler

Krzysztof Śleszyński
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
z up.

Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis