



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.02.2018  
P/18/016

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura we Wrocławiu  
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław  
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50  
[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/016 – „Działalność specjalnych stref ekonomicznych”.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/131/2018 z dnia 24 maja 2018 r.; 2. Marian Karbarz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LWR/164/2018 z dnia 2 lipca 2018 r. (dowody: akta kontroli Tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości S.A. w Kamiennej Górze, ul. Jana Pawła II 11A; 58-400 Kamienna Góra (dalej: „KSSEMP”, „Zarządzający” lub „Spółka”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Rycharski - Prezes Zarządu Spółki od dnia 22 marca 2016 r. (dalej: „Prezes Zarządu”) <sup>1</sup> (dowód: akta kontroli Tom I str. 5 -12)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą Spółka w niepełnym zakresie podejmowała działania służące osiągnięciu celów ustanowienia Strefy określonych w *rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia Planu rozwoju Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości*<sup>3</sup>. Sześć z dziesięciu celów nie było realizowanych, a działania służące realizacji pozostałych czterech nie były w pełni skuteczne.

Spółka nie opracowała również mierników ani nie zlecała na zewnątrz badań w celu pomiaru realizacji celów określonych w Planie rozwoju KSSEMP. Także poszczególne Plany rozwoju KSSEMP na dany rok opracowywane przez Zarząd Spółki nie zawierały mierników oceny realizacji misji i celów, ani mierników działań służących realizacji celów, co zdaniem NIK uniemożliwiało określenie stopnia ich realizacji oraz podejmowania odpowiednich działań usprawniających.

W ocenie NIK system udzielania zezwoleń pomimo przeprowadzonych przetargów i rokowań nie mógł zapewnić realizacji Planu rozwoju Strefy, ponieważ ogłoszenia zapraszające do przetargów były zawsze publikowane dopiero w sytuacji, gdy zgłosił się potencjalny oferent i ustalono z nim warunki nabycia nieruchomości. KSSEMP nie realizowała więc celów odnośnie dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionie, zwiększenia inwestycji innowacyjnych. W udzielonych zezwoleniach wydanych tylko dla terenów województwa dolnośląskiego, 70% dotyczyło inwestycji w preferowanych sektorach lub znaczących dla tego województwa, a pozostałe 30% w sektorach innych. Niepokojącym jest natomiast

<sup>1</sup> Poprzednio tj. od dnia 12 czerwca 2013 r. do dnia 21 marca 2016 r. Prezesem Zarządu była Iwona Krawczyk.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 158, poz. 1242. Dalej: *rozporządzenie w sprawie Planu rozwoju KSSEMP*.

fakt, że w badanym okresie nie wydano żadnego zezwolenia na działalność w województwie wielkopolskim.

Nie został w pełni zrealizowany etap I rozwoju KSSEMP, o którym mowa w § 6.2 rozporządzenia w sprawie Planu rozwoju KSSEMP, zgodnie z którym pełne zagospodarowanie Strefy winno być zakończone do 2016 r. Kontrola NIK wykazała, bowiem, że do pełnego zagospodarowania obszarów Strefy brakowało 38,1%, natomiast według stanu na koniec 2017 r. 55,7%, co NIK ocenia negatywnie. Jedną z przyczyn powyższego był fakt nie egzekwowania przez Spółkę, od właścicieli gruntów należących do Strefy, wywiązywania się ze złożonych oświadczeń w zakresie wykonania infrastruktury technicznej. Kontrola pięciu gruntów wyszczególnionych we wniosku o zmianę granic Strefy z 2017 r. wykazała, że w żadnej z trzech Podstref nie wykonano jeszcze zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej dla ww. terenów pomimo upływu ponad roku od wydania rozporządzenia.

Innym powodem niskiego zagospodarowania poszczególnych podstref mógł być fakt, że na 11 podjętych przez KSSEMP w latach 2015-2017 inwestycji infrastrukturalnych (na kwotę 2.502,0 tys. zł), żadnej nie wybrano po dokonaniu stosownych analiz ekonomiczno-finansowych czy analiz określających koszty i korzyści. Powyższe może wskazywać, że zrealizowane w taki sposób zadania inwestycyjne nie w pełni przekonały potencjalnych przedsiębiorców do zakładania działalności gospodarczej na terenie Strefy. NIK zwraca również uwagę, że w badanym okresie wskaźnik bieżącej płynności finansowej wykazywał nadpłynność finansową w sytuacji, gdy Spółka posiadała tereny nieuzbrojone, pozbawione mediów i infrastruktury.

Negatywnie oceniono korzystanie przez KSSEMP ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych. Nielegalnym było, bowiem działanie polegające na dwukrotnym odliczeniu w rachunku podatkowym kwoty wydatków poniesionych zarówno na rozwój Strefy w formie odpisów amortyzacyjnych<sup>4</sup> w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>5</sup>, jak i rozwoju Strefy, jako zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych<sup>6</sup> w oparciu o przepisy § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej.<sup>7</sup> Konsekwencją powyższego było uszczuplenie dochodów budżetu państwa w wysokości co najmniej 205 tys. zł.

Spółka wywiązywała się z obowiązku kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie Strefy. W latach 2015-2017 zasady kontroli w przywołanym powyżej zakresie, określono w stosownym regulaminie, a stwierdzone przez NIK nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wpływały na realizację celów.

---

<sup>4</sup> W kwocie ogółem 7.836,80 zł

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2343.

<sup>6</sup> W kwocie ogółem 1.079.475,98 zł.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1794..

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Realizacja celów działalności SSE określonych w dokumentach rządowych

Opis stanu  
faktycznego

KSSEMP ustanowiono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 września 1997 r., które zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>8</sup>, obejmującą grunty o powierzchni 234 ha położone na terenie miasta Kamienna Góra. W latach 1998-2017 na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów dokonano 13 zmian granic (powierzchni) Strefy. W ramach KSSEMP funkcjonowało 17 podstref ekonomicznych<sup>9</sup>, zlokalizowanych na terenie dwóch województw: dolnośląskiego i wielkopolskiego.

Podstawowe dane charakteryzujące działalność KSSEMP według stanu na koniec 2014 r. oraz 2017 r. przedstawiały się następująco:

- obszar Strefy wynosił odpowiednio 413,396 ha oraz 540,8285 ha, tj. zwiększył się o 127,4325 ha (o 30,8%);
- grunty zlokalizowane były zarówno w 2014 r. jak i w 2017 r. na terenie dwóch województw – dolnośląskiego i wielkopolskiego;
- powierzchnia gruntów zagospodarowanych wynosiła odpowiednio 218,1234 ha oraz 239,4349 ha, tj. zwiększyła się o 21,3115 ha (o 9,8%). Powierzchnia tych gruntów w stosunku do całego obszaru Strefy stanowiła odpowiednio w badanych latach 52,8% oraz 44,3%.
- powierzchnia gruntów niezagospodarowanych wynosiła odpowiednio 195,2726 ha oraz 301,3936 ha, tj. zwiększyła się o 106,121 ha (o 54,3%). Powierzchnia tych gruntów w stosunku do całego obszaru KSSEMP stanowiła odpowiednio w badanych latach 47,3% oraz 55,7%. Dodać przy tym należy, że w 2014 r. powierzchnia gruntów niezagospodarowanych była mniejsza od powierzchni gruntów zagospodarowanych o 22,8508 ha, natomiast w 2017 r. była większa o 61,9587 ha;
- liczba wydanych zezwoleń wyniosła 114 w 2014 r. oraz 124 w 2017 r., tj. była wyższa o 10 (o 8,8%) natomiast ważnych zezwoleń w tych latach było odpowiednio 61 oraz 60;
- nakłady inwestycyjne poniesione przez przedsiębiorców działających w KSSEMP wyniosły 2.039,3 mln zł w 2014 r. oraz 2.557,3 mln zł w 2017 r., tj. były wyższe o 518,0 mln zł (o 25,4%);
- liczba miejsc pracy wyniosła ogółem 6.259 osób w 2014 r. oraz 7.530 osób w 2017 r. (z czego 6.698 były nowymi miejscami pracy i 832 utrzymanymi), tj. liczba ta zwiększyła się o 1.271 osób (20,3%);
- nakłady KSSEMP na budowę infrastruktury wyniosły 18.624,6 tys. zł w 2014 r. (narastająco) oraz 19.683,9 tys. zł w 2017 r. (narastająco), tj. zwiększyły się o 1.059,3 tys. zł.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 155-164, Tom II str. 211-227, Tom IV str. 1171-1172)

<sup>8</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1010

<sup>9</sup> Podstrefy na koniec 2017 r.: Kamienna Góra, Lubawka, Piechowice, Janowice Wielkie, Jelenia Góra, Nowogrodzic, Lubań, Jawor, Prusice, Żmigród, Ostrów Wielkopolski, Gryfów Śląski, Zgorzelec, Bolków, Mirsk, Kowary, Lwówek Śląski. W porównaniu do stanu na koniec 2014 r. nastąpił wzrost o dwie podstrefy, tj. Kowary i Lwówek Śląski.

## 1.1. Działania w zakresie rozszerzenia obszaru działalności SSE

W latach 2015-2017 Spółka złożyła do Ministra Gospodarki/Rozwoju dwa wnioski o zmianę granic Strefy<sup>10</sup>. Wnioskowała o włączenie do granic Strefy gruntów o powierzchni ogółem 202,0105 ha oraz o wyłączenie o powierzchni 9,6144 ha. Struktura tych terenów pod względem własnościowym była następująca:

- własność Skarbu Państwa - włączenia ogółem 10,9501 ha oraz wyłączenia 0 ha (dotyczy wniosku z 2015 r.),
- własność jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „jst”): [1] włączenia ogółem - 179,6143 ha, z tego: 9,4443 ha w 2015 r. oraz 170,1700 ha w 2017 r.; [2] wyłączenia ogółem – 5,6079 ha, z tego: 3,1099 ha w 2015 r. oraz 2,4980 ha w 2017 r.;
- własność prywatna: [1] włączenia ogółem 11,4461 ha (dotyczyły wniosku z 2017 r.); [2] wyłączenia ogółem 4,0365 ha (dotyczyły wniosku z 2015 r.).

Zgodnie w wydanych rozporządzeniami<sup>11</sup> powierzchnia Strefy została rozszerzona o 189,2438 ha oraz zmniejszona o 61,9410 ha. W wydanych rozporządzeniach nie uwzględniono wniosków o włączenie do Strefy terenów prywatnych o powierzchni 11,4461 ha (rozporządzenie z 2017 r.) w tym: [1] podstrefa Nowe Skalmierzyce – 1,2783 ha – właściciel osoba fizyczna. Działkę planowano sprzedać United Petfood Polska Sp. z o.o., która ubiegała się o włączenie ww. terenu do Strefy; [2] podstrefa Murowana Goślina – 8,2450 ha właściciel Inline Poland Sp. z o.o.; [3] podstrefa Kamienna Góra – 1,9228 ha – własność Skarbu Państwa w użytkowaniu wieczystym EFFECT-SYSTEM S.A. miał być użytkowany przez Miranda 2 Sp. z o.o. (inwestor) na podstawie umowy dzierżawy. Dwóch pierwszych ww. przedsiębiorców planowało skorzystać z kryterium innowacyjności natomiast trzeci z kryterium niezbędności terenu. Ponadto w rozporządzeniu z 2015 r. wyłączono bez wniosku Strefy grunty Skarbu Państwa położone w podstrefie Jawor o powierzchni 52,3266 ha.

Do powyższych wniosków o zmianę obszaru Strefy Ministerstwo Rozwoju zgłosiło następujące uwagi:

- Murowana Goślina – podniesiono niezgodność lokalizacji inwestycji z planem rozwoju KSSEMP. Spółka w dniu 9 czerwca 2016 r. wysłała odpowiedź na uwagi Ministerstwa, natomiast w związku z długim oczekiwaniem na włączenie terenu do SSE oraz brakiem potwierdzenia efektu zachęty ze strony Ministerstwa Rozwoju, Inwestor zrezygnował z dalszego procedowania wniosku.
- Nowe Skalmierzyce – zgłoszono uwagi dotyczące braków formalnych we wniosku, a także zakwestionowano opinię o innowacyjności. W związku z długim oczekiwaniem na włączenie terenu do SSE oraz brakiem potwierdzenia efektu zachęty ze strony Ministerstwa Rozwoju, Inwestor zrezygnował z dalszego procedowania wniosku.
- Kamienna Góra – poddano w wątpliwość spełnienie kryterium niezbędności obszaru, w związku z czym SSEMP S.A. wyłączyła ten teren z dalszej procedury zmiany obszaru.

Ponadto Zarządzający został poinformowany o wyłączeniu z obszaru KSSEMP terenu w Podstrefie Jawor w dniu 1 lipca 2015 r. Wyłączenie to zostało przez

---

<sup>10</sup> [1] Wniosek z 2015 r. obejmował włączenia o powierzchni 20,3944 ha oraz wyłączenia o powierzchni 7,1464 ha; [2] Wniosek z 2017 r. obejmował włączenia o powierzchni 181,6161 ha oraz wyłączenia o powierzchni 2,4680 ha

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1340), zgodnie z którym strefa obejmuje grunty o powierzchni 540,8285 ha położone na terenie 8 miast i 11 gmin oraz wcześniejsze, tj. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1193), zgodnie z którym strefa obejmuje grunty o powierzchni 373,8344 ha położone na terenie 7 miast i 10 gmin.

ówczesne Ministerstwo Gospodarki umotywowane tworzeniem Dolnośląskiej Strefy Aktywności Gospodarczej – S3, dla której realizatorem budowy infrastruktury technicznej miał być zarządzający legnicką SSE. Na ww. pismo KSSEMP odpowiedziała w kwestii zadanych w nim pytań, natomiast nie kwestionowano wyłączenia z obszaru KSSEMP terenów w Jaworze.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 209-210, 228-241, Tom III str. 423-556, 655-687)*

Wszystkie grunty objęte ww. wnioskami o włączenie do Strefy były uwzględnione w złożonych wnioskach z inicjatywy przede wszystkim jst (cztery wnioski)<sup>12</sup>, inwestorów (trzy wnioski)<sup>13</sup> oraz przez Spółkę (jeden wniosek)<sup>14</sup>.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że „właściciel nieruchomości, która miała być objęta wnioskiem o poszerzenie obszaru specjalnej strefy ekonomicznej występował z oficjalnym wnioskiem do Zarządzającego o włączenie danego terenu do wniosku o zmianę obszaru specjalnej strefy ekonomicznej, ewentualnie, w przypadku gruntów będących w posiadaniu np. ANR/KOWR – właściciel wyrażał zgodę, a właściwy samorząd lokalny występował z wnioskiem do SSE. Sporządzenie oficjalnego wniosku przez właściciela gruntu poprzedzone było rozmowami i konsultacjami z KSSEMP, a sam oficjalny wniosek ze strony właściciela gruntu nie był jednoznacznym potwierdzeniem, że inicjatywa pochodziła od właściciela gruntu, ale brak jest też w dokumentacji informacji na temat inicjatywy tych działań ze strony KSSEMP. Traktując oficjalny wniosek właściciela gruntu o objęcie terenu wnioskiem o włączenie do obszaru KSSEMP, jako inicjatywę, można założyć, że z inicjatywy KSSEMP S.A. do obszaru strefy w latach 2015-2017 włączonych zostało 5,46% całości włączanych gruntów. Przyczyną tego rodzaju działań jest struktura własnościowa włączanych gruntów”.

*(dowody: akta kontroli Tom I str. 155-164, Tom II str. 228-241)*

W złożonych wnioskach o zwiększenie obszaru Strefy odnotowano, że wszystkie tereny miały dostęp do infrastruktury technicznej lub całkowitą bądź częściową realizację inwestycji w tym zakresie, którą deklarował właściciel gruntu. Żaden z terenów zgodnie z oświadczeniami właścicieli nie miał przeciwwskazań do rozpoczęcia działalności gospodarczej w związku z położeniem np. na obszarze NATURA 2000. Wszystkie tereny były położone w bezpośrednim sąsiedztwie lub w bliskiej odległości od szlaków komunikacyjnych (przynajmniej droga powiatowa).

Tereny włączane znajdowały się w województwie dolnośląskim, w związku z czym, w każdym przypadku Zarząd Województwa Dolnośląskiego opiniował poszerzenie obszaru KSSEMP o dany teren. Część terenów objętych wnioskiem, ale ostatecznie do obszaru KSSEMP niewłączonych znajdowała się w województwie wielkopolskim – Zarząd Województwa Wielkopolskiego również opiniował włączenie tych lokalizacji do KSSEMP.

Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 kładzie nacisk między innymi na rozwój sektora MŚP, w tym wzrost konkurencyjności tych przedsiębiorstw, rozwój nowoczesnych oraz innowacyjnych technologii, rozwój sektora B+R. Jednym z przedsięwzięć mających wpłynąć na rozwój makro sfery Przedsiębiorczość i Innowacyjność w województwie dolnośląskim miało być wspieranie działań na rzecz rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w rozwoju gospodarczym regionu, w związku z czym poszerzenie obszaru SSE, co do zasady, wpisywało się w Strategię Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020. Powyższa Strategia w celu operacyjnym 2.2. Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, wymienia przedsiębiorstwa innowacyjne, stosujące innowacyjne technologie, jako podmioty,

---

<sup>12</sup> Jeden w 2015 r. i trzy w 2017 r.

<sup>13</sup> Wszystkie trzy wnioski w 2017 r. Żaden z tych wniosków nie został ujęty w rozporządzeniu.

<sup>14</sup> Jeden w 2015 r.

którym należy poświęcić dużą uwagę, a pomoc publiczną dla przedsiębiorstw traktuje, jako jedno z działań służących realizacji tego celu. W przypadku terenów prywatnych objętych wnioskiem, tj. Inline Poland Sp. z o.o., United Petfood Polska Sp. z o.o. inwestorzy planowali skorzystać z kryterium innowacyjności.

Ponadto tereny objęte wnioskami znajdowały się na terenie o intensywności pomocy publicznej na poziomie 25% zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia 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<sup>15</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej”).

Prezes Zarządu wskazał, że biorąc pod uwagę Plan rozwoju KSSEMP nie było możliwości włączenia do obszaru strefy terenów z wyższym poziomem intensywności, tj. z województw innych niż dolnośląskie i wielkopolskie.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 228-241)

Kontrola pięciu<sup>16</sup> z sześciu gruntów o powierzchni ogółem 178,9848 ha wyszczególnionych we wniosku z 2017 r. dotyczącym rozszerzenia strefy o nowe tereny publiczne (na podstawie, którego wydane zostało rozporządzenie określające powierzchnię Strefy) wykazała, że wszystkie grunty prywatne o powierzchni 9,5233 ha (które ostatecznie nie zostały włączone do Strefy) spełniały warunki, określone w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju SEE*, a więc: [1] posiadały uregulowany stan prawny, potwierdzony dokumentami z ewidencji gruntów; [2] nie stanowiły terenów, na których nie można było prowadzić działalności przemysłowej i usługowej, w tym wynikających z przepisów o ochronie środowiska (teren Natura 2000, park krajobrazowy); [3] były wyposażone w podstawową infrastrukturę techniczną; [4] były zlokalizowane przy szlakach komunikacyjnych już istniejących. Natomiast grunty publiczne o powierzchni ogółem 169,4615 ha spełniały trzy ww. warunki określone w pkt. 2.1 *Koncepcji rozwoju SEE*. W żadnej z trzech Podstref nie wykonano jeszcze zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej dla ww. terenów. W oświadczeniach, które gminy składały przy włączaniu terenów do obszaru KSSEMP, nie deklarowano konkretnych terminów, a jedynie okres, w jakim dana inwestycja zostanie wykonana w przypadku nabycia nieruchomości przez przyszłych inwestorów. Inne podmioty, tj. Tauron Dystrybucja S.A. oraz PSG sp. z o.o. deklarowały wykonanie swoich zadań po zawarciu stosownych umów z przyszłymi odbiorcami. Realizacja powyższych zobowiązań przedstawiała się następująco:

a) Podstrefa Nowogrodzic – do dnia kontroli NIK na terenach włączonych do obszaru KSSEMP w 2017 r. nie ulokowano żadnego nowego podmiotu. Aktualnie prowadzone są rozmowy z przedsiębiorcą zainteresowanym inwestycją w tej Podstrefie.

- dojazd - zgodnie z deklaracjami Gminy będzie zrealizowany w ciągu 18 miesięcy od momentu pozyskania pierwszego inwestora;

- energia elektryczna - inwestycja ma być zrealizowana przez Tauron Dystrybucja S.A. po zawarciu umowy z przyszłym inwestorem;

- gaz - PSG sp. z o.o. zrealizuje przyłącze na wniosek przyszłego inwestora;

- woda, kanalizacja sanitarna - Gmina będzie realizowała inwestycje po zgłoszeniu takiej potrzeby przez przyszłego inwestora.

b) Podstrefa Lwówek Śląski – do dnia kontroli NIK na terenach włączonych do

<sup>15</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 465 ze zm.

<sup>16</sup> Kontrolą objęto grunty w podstrefach: Kowary (o powierzchni 2,1394 ha), Lwówek Śląski (8,6613 ha) i Nowogrodzic (158,6608 ha) – tereny jst oraz w podstrefach: Nowe Skalmierzyce (1,2783 ha) i Murowana Goślina (8,2450 ha) – tereny prywatne. Ostatecznie tereny prywatne nie zostały włączone do Strefy.

- obszaru KSSEMP w 2017 r. nie ulokowano żadnego nowego podmiotu,
- dojazd - budowa drogi o długości około 350 m i szerokości około 6 m, ma być zrealizowana przez Gminę w ciągu 8-9 miesięcy od momentu uzgodnienia zakresu robót z przyszłym inwestorem;
  - energia elektryczna - sieć zostanie rozbudowana przez Tauron Dystrybucja S.A. po podpisaniu umowy z przyszłym inwestorem. Prace będą trwały 12-18 miesięcy;
  - gaz - PSG Sp. z o.o. zrealizuje przyłącze na wniosek przyszłego inwestora. Prace potrwać około 15-20 miesięcy;
  - woda, kanalizacja sanitarna i deszczowa - znajdują się w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości. Rozprowadzenie sieci wewnątrz terenu ma być przeprowadzone przez Gminę w ciągu 8-9 miesięcy od momentu uzgodnienia z przyszłymi inwestorami zakresu prac.
- c) Podstrefa Kowary – do dnia kontroli NIK na terenach włączonych do obszaru KSSEMP w 2017 r. nie ulokowano żadnego nowego podmiotu,
- dojazd - nie wymaga prac, aby było możliwe ulokowanie inwestora.
  - energia elektryczna - do 4 MW - nie wymaga dodatkowych prac oprócz przyłączenia do sieci, powyżej - Tauron Dystrybucja S.A. rozbuduje sieć w ciągu 12-18 miesięcy od zgłoszenia zwiększonego zapotrzebowania na energię przez przyszłego inwestora;
  - gaz - PSG sp. z o.o. zrealizuje budowę gazociągu w ciągu 18 miesięcy od podpisania umowy przyłączeniowej z przyszłym inwestorem;
  - woda, kanalizacja sanitarna - gmina miejska Kowary zrealizuje inwestycję w ciągu 3 miesięcy. Wykonanie prac będzie kosztowało około 9,7 tys. zł.
  - kanalizacja deszczowa - studnia znajduje się na terenie Podstrefy. Przyłącza ma zrealizować gmina miejska Kowary.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 228-240)

## 1.2. Realizacja zadań w zakresie polityki klastrowej

W badanym okresie KSSEMP realizowała zadania w zakresie polityki klastrowej uczestnicząc w dwóch klastrach, tj. w działalności Strefowego Klastra Edukacyjnego oraz Dolnośląskiego Klastra Lotniczego, a mianowicie:

### a) Strefowy Klaster Edukacyjny:

ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>17</sup>, która weszła w życie w dniu 6 stycznia 2015 wprowadziła do katalogu zadań zarządzającego Strefą zadania „współpracy w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy w strefie” ze szkołami ponadgimnazjalnymi i uczelniami a także podejmowanie działań zmierzających do powstawania klastrów.

Zgodnie z informacją na stronie KSSEMP, Strefowy Klaster Edukacyjny (dalej: „Klaster”) został utworzony 16 grudnia 2014 r. i ma zapewniać dopływ wykształconej i dobrze przygotowanej kadry pracowniczej, wytworzyć mechanizmy sprzyjające spójności kształcenia zawodowego oraz zapotrzebowania na rynku pracy. Klaster utworzyło 14 pracodawców, sześć instytucji Otoczenia Biznesu, 19 szkół i jedna uczelnia wyższa.

W „Regulaminie Strefowego Klastra SSEMP S.A. w Kamiennej Górze” (dalej: „Regulamin”) odnotowano m.in., że Klaster jest powołany w celu wsparcia działań na rzecz szkolnictwa zawodowego i wytworzenia mechanizmów sprzyjających kompatybilności tego kształcenia z potrzebami rynku pracy. Cele te winny być zrealizowane poprzez: [1] Diagnozę aktualnej sytuacji na rynku pracy i rynku edukacyjnym; [2] Prognozowanie zapotrzebowania na umiejętności i kwalifikacje

---

<sup>17</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1854



zawodowe; [3] Dobór partnerów do projektu; [4] Zwiększenie dostępności uczniów do praktyk realizowanych w rzeczywistych warunkach pracy firmy; [5] Pomoc w zwiększaniu konkurencyjności, a w szczególności przez podnoszenie poziomu innowacyjności; [6] Upowszechnianie i promowanie realizowanych dualnych projektów; [7] Organizowanie warsztatów szkolnych; [8] Organizowanie wyjazdów studyjnych; [9] Inicjowanie, kreowanie i wdrażanie Zawodowych Projektów Edukacyjnych; [10] Promowanie dobrej marki szkolnictwa zawodowego poprzez działania Uniwersytetu Zawodowego dla Gimnazjalistów; [11] Subsydiowanie kierunków kształcenia; [12] Animowanie kontaktów formalnych i nieformalnych w ramach Klastra, pozyskiwanie nowych partnerów.

Zgodnie z Regulaminem, KSSEM jako organizator Klastra miała wykonywać następujące zadania: (a) wytyczanie kierunków rozwoju Klastra i sporządzanie planów działalności; (b) opracowywanie zasad organizacji Klastra oraz zasad współpracy podmiotów będących uczestnikami klastra; (c) ustalanie terminów posiedzeń Zebrania Uczestników Klastra; (d) informowanie Zebrania Uczestników Klastra o działaniach podejmowanych w ramach Klastra; (e) prowadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej z funkcjonowaniem Klastra; (f) planowanie mechanizmu finansowania zaplanowanych projektów; (g) pozyskiwanie funduszy koniecznych do realizacji projektów; (h) przyjmowanie deklaracji uczestnictwa w pracach Klastra; (i) prowadzenie działań promocyjnych.

W Regulaminie nie określono mierników zakładanych efektów w związku z określonymi celami i zadaniami. Ponadto Spółka nie dysponowała dokumentacją dotyczącą powołania Klastra. Posiada tylko elektroniczne wersje dokumentów związanych z działalnością Klastra, w tym jego regulamin i wykaz jednostek edukacyjnych, współpracujących i przedsiębiorców, którzy podobno złożyli deklaracje uczestnictwa w Klastrze, ale dokumenty te nie są w żaden sposób podpisane.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w dniu 9 czerwca 2017 r. zwołana została Rada Programowa Klastra, w ramach której omówiono dotychczasową działalność oraz przedstawiono perspektywy funkcjonowania w przyszłości. Przeprowadzona została analiza SWOT określająca słabe i mocne strony funkcjonowania Klastra. Została opracowana Koncepcja funkcjonowania klastra oraz plan współpracy z pracodawcami, jst oraz innymi instytucjami. Określone zostały cele strategiczne związane z dostępnością wykwalifikowanych zasobów ludzkich wraz ze sposobem ich realizacji. Dokonanie zmian w Regulaminie planowane jest pod koniec 2018 r. z uwagi na trwające prace dotyczące wprowadzenia kolejnych zmian w prawie oświatowym dotyczących szkolnictwa zawodowego oraz szeregu zmian dotyczących samych pracodawców.

*(dowody: akta kontroli Tom III str. 649-654)*

Pomimo, że w Regulaminie nie wskazano, że do zadań KSSEMP należało finansowanie działań Klastra to w 2015 r. poniesiono na ten cel wydatki w wysokości 272,5 tys. zł, w tym m.in. na wyposażenie Sali lekcyjnej w Zespole Szkół Technicznych „Mechanik” w Jeleniej Górze – 145,0 tys. zł, wyposażenie Sali lekcyjnej w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Lubaniu – 65,0 tys. zł. W pozostałych latach badanego okresu, tj. w 2016 r. i 2017 r. wydatków na ten cel już nie ponoszono.

W badanym okresie w ramach działalności Klastra zrealizowano następujące działania:

- W 2015 r. działania KSSEM na rzecz rozwoju kształcenia zawodowego obejmowały kształcenie dualne, klasy patronackie, praktyki i staże zawodowe oraz 5-letnie stypendia na studiach kierunkowych. Ponadto w ramach tego Klastra funkcjonował Uniwersytet Zawodowy dla Gimnazjalistów organizujący wyjazdy

studyjne i pilotażowe warsztaty w ramach preorientacji zawodowej „Mój zawód to moja przyszłość – dotknąć zawodu”. Program ten dotyczył powiatów: kamiennogórskiego, jeleniogórskiego, lubańskiego i trzebnickiego. W jego realizację zaangażowanych było 23 pracodawców, którzy zapoznali z 20 zawodami 168 gimnazjalistów z 10 szkół. Innym działaniem Zarządzającego było współtworzenie klas patronackich. We wrześniu 2015 r. w Zespole Szkół Technicznych „Mechanik” w Jeleniej Górze została otwarta kolejna sala pod patronatem KSSEMP służąca przygotowaniu uczniów do zawodu technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej natomiast w październiku 2015 r. w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Lubaniu otwarto klasopracownię wyremontowaną i wyposażoną przez KSSEMP z przeznaczeniem do kształcenia w zawodzie technik mechanik oraz operator maszyn skrawających.

- W 2016 r. KSSEMP kilkakrotnie brała udział w relewantnych spotkaniach i konferencjach, np. w dniu 24 czerwca 2016 r. w siedzibie WSSE „INVEST-PARK” odbyło się spotkanie z udziałem Minister Edukacji Narodowej oraz Wicepremiera, Ministra Rozwoju i Finansów, w trakcie którego zostały przedstawione kierunki reformy w obszarze edukacji zawodowej (branżowej).

- W 2017 r. Strefa zrealizowała projekt „Wykłady HR-owców” polegający na przeprowadzeniu przez specjalistów z działów HR inwestorów strefowych, serii wykładów w szkołach ponadgimnazjalnych powiatu bolesławieckiego. W wykładach uczestniczyło 190 uczniów z ZSE, ZSM oraz z ZSOIZ. Celem projektu było przybliżenie młodzieży działalności oraz oczekiwań firm działających na terenie strefy. W ramach działalności Klastra w dniu 31 października 2017 r. odbyło się spotkanie 90 uczniów 4-letniego technikum oraz 68 uczniów szkoły branżowej Zespołu Szkół Technicznych „Mechanik” w Jeleniej Górze z przedstawicielami firmy Toyota Boshoku w Wykrotach. W trakcie spotkania uczniowie uzyskali informacje dotyczące możliwości odbywania płatnych staży wakacyjnych w firmie, możliwości rozwoju zawodowego poprzez podjęcie pracy i dalszego podwyższania kwalifikacji zawodowych na studiach wyższych. W ramach współpracy z Zespołem Szkół Technicznych „Mechanik” w Jeleniej Górze w grudniu 2017 r. grupa 30 uczniów kształcących się w zawodach technik pojazdów samochodowych, mechanik pojazdów samochodowych oraz mechanik-kierowca, zwiedziła zakład Toyota Boshoku Poland sp. z o.o. oraz zapoznała się z działalnością firmy, strukturą korporacyjną, procesem technologicznym, filozofią pracy, normami jakości i bezpieczeństwa oraz zasadami pracy wykonywanej na poszczególnych stanowiskach linii produkcyjnej.

W badanym okresie firmy działające w Strefie w ramach współpracy ze szkołami oraz uczelniami zrealizowały następujące zadania:

- Dr Schneider - zrealizowała praktyki nauki zawodu oraz studenckie dla 22 osób;

- Dofama Thies Sp. z o.o. - zatrudnia ok 90 młodocianych pracowników w trzech klasach w zawodach ślusarz oraz operator obrabiarek skrawających. Nauczyciele teoretycznego kształcenia przedmiotów zawodowych odbywają warsztaty edukacyjne w firmie mające na celu dostosowanie programów nauczania teoretycznego do specyfiki zakładu pracy. W trakcie zajęć uczniowie realizują dodatkowe staże mające na celu zdobycie doświadczenia i zapoznanie z obsługą nowoczesnych maszyn i urządzeń, nowymi technologiami oraz nowoczesnymi procesami produkcji. Ponadto Firma zmodernizowała i wyposażyla klasopracownię przystosowaną do nauki teoretycznych przedmiotów zawodowych w ramach programu „Klasa pod Patronatem” w ZSZiO w Kamiennej Górze;

- Sopp Polska Sp. z o.o. od 2011 r. współpracuje z ZSZiO w Kamiennej Górze w zakresie kształcenia zawodowego technika logistyka. Współpraca obejmowała praktyki i staże zawodowe. Firma przyznawała stypendia dla najlepszego absolwenta dające wsparcie finansowe i gwarancję zatrudnienia na

zaakceptowanym kierunku studiów. Ponadto zmodernizowała i wyposażała klasopracownię przystosowaną do nauki teoretycznych przedmiotów zawodowych w ramach programu „Klasa pod Patronatem”. W roku szkolnym 2015/2016 patronatem objęte zostały dwie klasy w zawodzie technik logistyk w ZSZiO w Kamiennej Górze;

- AutoCam Poland Sp. z o.o. od 2014 r. współpracuje z ZSZiO w Kamiennej Górze (szkolenie teoretyczne) oraz Dofama Thies (szkolenie praktyczne) w zakresie przygotowania pracowników w zawodzie operator obrabiarek skrawających. Przedsiębiorca daje gwarancję zatrudnienia młodocianym pracownikom;

- Weber Hydraulika Sp. z o.o. od 2009 r. współpracuje z Zespołem Szkół Mechanicznych w Bolesławcu. Zakres współpracy obejmował m.in. od 2009 r. miesięczne praktyki zawodowe dla uczniów technikum; wycieczki zawodoznawcze; spotkania z uczniami nt. „Jak efektywnie szukać pracy”; płatne staże wakacyjne dla uczniów.

#### b) Dolnośląski Klaster Lotniczy:

W maju 2015 r. powołany został Dolnośląski Klaster Lotniczy w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej<sup>18</sup>. Klaster utworzyło 17 instytucji powiązanych z przemysłem lotniczym oraz organizacji otoczenia biznesu. Liderami projektu były LSSE i firma HS Wrocław Sp. z o.o. (z grupy UTC Aerospace Systems), czołowy producent podzespołów dla przemysłu lotniczego na świecie. Inicjatywę Dolnośląskiego Klastra Lotniczego wspierało Ministerstwo Rozwoju, pozostałe strefy ekonomiczne z terenu województwa dolnośląskiego – Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST-PARK”, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Urząd Miasta Lubina i Wrocławia oraz Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej S.A.

Do dnia 31 grudnia 2016 r. do klastra przystąpiło ogółem 22 członków reprezentujących firmy i instytucje wspierające przemysł lotniczy. Wśród członków i partnerów Dolnośląskiego Klastra Lotniczego są firmy reprezentujące przemysł lotniczy, instytucje publiczne i instytucje otoczenia biznesu, jednostki naukowe oraz firmy i instytucje działające na rzecz branży lotniczej. Prezes Zarządu wskazał, że KSSEMP jako partner Klastra współpracuje, wspiera działalność przemysłową, transfer wiedzy i wymianę doświadczeń produkcyjnych, handlowych i organizacyjnych, wzajemną pomoc w poszukiwaniu wykwalifikowanych kadr oraz uczestniczy w szkoleniach i warsztatach.

Koszty związane z członkostwem wspierającym Dolnośląski Klaster Lotniczy wyniosły 1,0 tys. zł (składka za 2017 r.).

Minister jako podmiot odpowiedzialny za wspieranie współpracy w ramach klastrów nie zlecał jednostce kontrolowanej wykonanie określonych zadań w tym zakresie.

*(dowody: akta kontroli Tom III str. 557-574)*

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. KSSMP jako organizator Strefowego Klastra Edukacyjnego nie realizowała zadań określonych w jego Regulaminie polegających na: (a) wytyczaniu kierunków rozwoju Klastra i sporządzanie planów działalności; (b) opracowywaniu zasad organizacji Klastra oraz zasad współpracy podmiotów będących uczestnikami klastra; (c) ustalaniu terminów posiedzeń Zebrania Uczestników Klastra; (d) informowaniu Zebrania Uczestników Klastra o działaniach podejmowanych w ramach Klastra; (e) prowadzeniu i przechowywaniu dokumentacji związanej z funkcjonowaniem Klastra;

<sup>18</sup> LSSE.

(f) planowaniu mechanizmu finansowania zaplanowanych projektów; (g) pozyskiwaniu funduszy koniecznych do realizacji projektów; (h) przyjmowaniu deklaracji uczestnictwa w pracach Klastra; (i) prowadzeniu działań promocyjnych.

W złożonym wyjaśnieniu Prezes Zarządu przedstawił sposób i kierunki realizacji celów działania Klastra, które nie pokrywają się z zadaniami określonymi w obowiązującym Regulaminie Strefowego Klastra Edukacyjnego.

2. Pomimo przeprowadzonego w KSSEMP audytu w czerwcu 2016 r. to do dnia zakończenia kontroli NIK<sup>19</sup> nie zmieniono zapisów w Regulaminie Strefowego Klastra Edukacyjnego, tj. nie określono w nim mierników zakładanych efektów w związku z określonymi celami i zadaniami, jak również nie określono planów działań w tym zakresie.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: nie można było precyzyjnie określić mierników do zakładanego efektu, ponieważ czekaliśmy na wdrożenie zmian w prawie oświatowym dotyczących szkolnictwa zawodowego (powstanie szkół branżowych I oraz II stopnia, likwidacja gimnazjów) oraz szeregu zmian dotyczących samych pracodawców. Pracujemy z Radą Programową Strefowego Klastra Edukacyjnego, by stworzyć mierniki, które będą zgodne ze znowelizowaną ustawą o oświacie. Jednocześnie współpracujemy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, szkołami oraz pracodawcami w ramach promocji szkolnictwa zawodowego, organizacji praktyk i szkoleń dla uczniów”.

(dowody: akta kontroli Tom IV str. 824-825)

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

1. KSSEMP nie do końca skutecznie realizowała cele określone w dokumentach rządowych, w tym w szczególności polegające na ujmowaniu we wnioskach o rozszerzenie Strefy terenów zgodnie z kryteriami określonymi w Koncepcji rozwoju SSE oraz w polityce rozwoju określonej w Planie rozwoju SSE. Kontrola pięciu gruntów wyszczególnionych we wniosku o zmianę granic Strefy z 2017 r. wykazała, że w przypadku gruntów publicznych w żadnej z trzech Podstref nie wykonano jeszcze zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej dla ww. terenów pomimo upływu ponad roku od wydania rozporządzenia. W oświadczeniach, które gminy składały przy włączaniu terenów do obszaru KSSEMP, nie deklarowano konkretnych terminów, a jedynie okres w jakim dana inwestycja zostanie wykonana w przypadku nabycia nieruchomości przez przyszłych inwestorów. W ocenie NIK Spółka winna podjąć działania związane z wyegzekwowaniem od gmin zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej.

2. NIK w pełni podziela wnioski z audytu przeprowadzonego w czerwcu 2016 r., w którym odnotowano m.in., że Klaster powinien być formą współpracy podmiotów w celu realizacji ustawowego celu a nie jedynie szyldem do finansowania z pieniędzy KSSEMP nieusystematyzowanych działań w obszarach powiązanych z edukacją. W raporcie z ww. audytu<sup>20</sup>, w zakresie wydatków poniesionych przez Spółkę na działalność Klastra odnotowano m.in., że „(...) Realizacja ustawy w zakresie współpracy z jednostkami edukacyjnymi nie może polegać jedynie na wydawaniu środków finansowych na potrzeby szkół. Strefa nie jest jednostką powołaną do finansowania szkolnictwa. Brak przyjętych i spisanych założeń, długofalowej strategii, sformalizowanej współpracy z pracodawcami nie pozwala w żaden sposób ocenić czy wydatkowane ze środków SSEMP kwoty przekładają się na zaspokojenie potrzeb rynku pracy. Zidentyfikowane wydatki na wsparcie

<sup>19</sup> 30 października 2018 r.

<sup>20</sup> Przeprowadzonego przez certyfikowanego księgowego (licencja doradcy NewConnect).

finansowe szkół, nagrody dla uczniów i nauczycieli, organizację związanych z edukacją konferencji itp. wyniosły w latach 2014- 2015 łącznie 345 949,42 złotych, przy czym na rok 2014 przypada kwota 73.479,97 złotych związana z salą lekcyjną w ZSZiO w Kamiennej Górze a reszta wskazanych wydatków, tj. 272 469,45 złotych poniesiona została w roku 2015. Dodatkowo od SSEMP na wniosek Zarządu SSEMP dofinansowuje studia pana T. P., przyznając mu stypendium w kwocie 500 złotych miesięcznie. W uzasadnieniu dla Rady Nadzorczej, Zarząd SSEMP wywodził celowość przyznania stypendium właśnie z zapisów znowelizowanej ustawy. Jednak nie wskazano jaka zachodzi zależność pomiędzy przekazywaniem środków pieniężnych studentowi a zadaniem z zakresu współpracy ze szkołami i uczelniami. Widać zatem, że od momentu nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, Zarząd SSEMP zaczął wydatkować znaczne środki na wsparcie szkół i uczniów. Tak jak wspomniano wyżej, nie jest możliwa jednoznaczna ocena wydatków na „obszar edukacyjny” gdyż SSEMP nie posiada dokumentacji z której wynikałoby jakie cele mają być osiągnięte i dlaczego określona forma działania została wybrana jako najlepsza dla ich realizacji. Z możliwych do przeanalizowania dokumentów (umowy ze szkołami, dofinansowanie studiów) można odnieść wrażenie, że Zarząd SSEMP traktował każdy przypadek przekazania środków na cele związane z szeroko pojętą edukacją (stypendium, nagrody, remont sali) jako realizację dyspozycji ustawowej pomijając przy tym fakt, że ustawodawca nie nakazał strefom finansowania edukacji ale współpracę z jej jednostkami (co niekoniecznie musi wiązać się z finansowaniem) w konkretnym celu, jakim jest zaspokajanie potrzeb rynku pracy na obszarze Strefy. A choćby na przykładzie dofinansowania studiów widać jasno, że jedno z drugim nie musi mieć powiązania, gdyż nie zastrzeżono w żaden sposób, że stypendysta po studiach będzie pracował na terenie Strefy. Zdaniem przeprowadzającego audyt, przed ponoszeniem dalszych nakładów na ta sferę należałoby usystematyzować cały proces poprzez określenie zadań i celów jakie powinny być osiągnięte, zidentyfikowanie i skwantyfikowanie potrzeb lokalnego rynku pracy (w tym inwestorów strefowych), analizę jakie działania można podjąć w celu zaspokojenia tych potrzeb i jak mają się do tego dotychczas zrealizowane przedsięwzięcia. Zasadne byłoby także wdrożenie jednej z metodologii zarządzania projektami w tym obszarze a także uwzględnienie w planie kont i systemie rachunkowości takiego sposobu ewidencji kosztów, który pozwoli zarządzającym SSEMP na monitorowanie nakładów. Bazą do tych działań może być opracowany Regulamin Klastra ale należy go wdrożyć w życie i przestrzegać jego realizacji. Klaster powinien być formą współpracy podmiotów w celu realizacji ustawowego celu a nie - jak do tej pory - jedynie szyldem do finansowania z pieniędzy SSEMP S.A. nieusystematyzowanych działań w obszarach powiązanych z edukacją (...).”

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 1130-1170)*

#### Ocena częściowa

KSSEMP nie do końca skutecznie realizowała cele określone w dokumentach rządowych, w tym w szczególności polegające na ujmowaniu we wnioskach o rozszerzenie Strefy terenów spełniających kryteria określone w koncepcji rozwoju SSE oraz w Planie rozwoju SSE. Kontrola pięciu gruntów wyszczególnionych we wniosku o zmianę granic Strefy z 2017 r. wykazała, że w przypadku gruntów publicznych w żadnej z trzech Podstref nie wykonano jeszcze zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej dla ww. terenów pomimo upływu ponad roku od wydania rozporządzenia. W oświadczeniach, które gminy składały przy włączaniu terenów do obszaru KSSEMP, nie deklarowano konkretnych terminów, a jedynie okres w jakim dana inwestycja zostanie wykonana w przypadku nabycia nieruchomości przez przyszłych inwestorów. W ocenie NIK Spółka winna podjąć działania związane z wyegzekwowaniem od gmin zadań inwestycyjnych dotyczących infrastruktury technicznej.

KSSMP jako organizator Strefowego Klastra Edukacyjnego nie realizowała wszystkich zadań określonych w jego Regulaminie. Ponadto w Regulaminie Strefowego Klastra Edukacyjnego nie określono mierników zakładanych efektów w związku z określonymi celami i zadaniami jak również nie określono planów działań w tym zakresie. NIK w pełni podziela również wnioski z audytu przeprowadzonego w 2016 r., w którym odnotowano m.in., że Klaster powinien być formą współpracy podmiotów w celu realizacji ustawowego celu a nie jedynie szyldem do finansowania z pieniędzy KSSEMP nieusystematyzowanych działań w obszarach powiązanych z edukacją.

## **2. Realizacja celów działalności SSE określonych w Planie rozwoju SSE**

Opis stanu  
faktycznego

### **2.1. Działania służące osiągnięciu celów ustanowienia SSE**

W badanym okresie w KSSEMP obowiązywał plan rozwoju ustanowiony rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości. W planie tym wskazano następujące cele: [1] Pobudzenie działalności produkcyjnej i usługowej w regionie poprzez stworzenie nowoczesnych ośrodków przemysłowych; [2] Dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach; [3] Zwiększenie liczby inwestycji o charakterze innowacyjnym; [4] Tworzenie warunków do pozyskiwania inwestycji z sektora badawczo-rozwojowego; [5] Pozyskiwanie nowych lokalizacji KSSEMP w celu uzyskania efektu zrównoważonego wpływu strefy na obszary będące w zasięgu jej działania; [6] Wspieranie procesów rewitalizacji terenów zdegradowanych, ze szczególnym uwzględnieniem terenów poprzemysłowych; [7] Współfinansowanie wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturę techniczną; [8] Rozwój współpracy z instytucjami zajmującymi się promocją regionalnej oferty inwestycyjnej mającej m.in. na celu stymulowanie kooperacji firm działających w regionie; [9] Wspieranie rozwoju parków technologicznych oraz klastrów przemysłowych; [10] Aktywizacja rynku pracy, wzrost poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników.

Określone w Planie rozwoju KSSEMP działania służące osiągnięciu celów ustanowienia KSSEMP to: [1] zbywanie na rzecz przedsiębiorców prawa własności nieruchomości oraz prawa wieczystego użytkowania gruntów zarządzającego, położonych na terenie strefy, jeżeli jest to zgodne z celami ustanowienia strefy oraz z polityką rozwoju strefy; [2] nabywanie nieruchomości na własność oraz prawa użytkowania wieczystego, w przypadkach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o SSE; [3] nabywanie nieruchomości na własność oraz prawa użytkowania wieczystego w wykonywaniu prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o SSE, w celu dalszego jego udostępniania przedsiębiorcom; [4] przygotowanie nieruchomości do sprzedaży oraz zorganizowanie i przeprowadzenie na zlecenie podmiotów, o których mowa w art. 5 ust. 3 i art. 8 ust. 4 ustawy o SSE, przetargu na zbycie nieruchomości stanowiących własność tych podmiotów; [5] tworzenie warunków racjonalnego gospodarowania urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej; [6] budowa lub udział w budowie niezbędnej infrastruktury technicznej koniecznej do realizacji projektów inwestycyjnych w oparciu o zezwolenie; [7] uczestnictwo w procesach tworzenia strategii rozwoju gospodarczego regionu, programów restrukturyzacji, planów zagospodarowania przestrzennego i innych przedsięwzięć sprzyjających aktywizacji gospodarczej regionu; [8] współpraca z władzami województw, miast, gmin i przedsiębiorcami w celu tworzenia przyjaznego środowiska dla inwestorów (rozwój mieszkalnictwa, hotelarstwa, bazy turystyczno-wypoczynkowej, komunikacyjnej itp.); [9] współpraca z centrami obsługi inwestorów oraz Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.; [10] współpraca z placówkami dyplomatycznymi i przedsiębiorcami za granicą

w zakresie promowania strefy w celu pozyskiwania nowych inwestorów; [11] wyznaczanie, na bazie zdobytego doświadczenia i wiedzy, kierunków i trendów rozwoju określonych branż na obszarach nieobjętych strefą; [12] tworzenie systemu informacji, w oparciu o centra obsługi inwestora, o firmach wykonawczych realizujących różne elementy inwestycji; [13] integracja środowiska gospodarczego w regionie.

Realizacja działań określonych w Planie rozwoju SSE wspólnych dla wszystkich SSE (tj. od pkt. 7 do pkt. 13) przedstawiała się następująco:

1) Uczestnictwo w procesach tworzenia strategii rozwoju regionu, programów restrukturyzacyjnych, planów zagospodarowania przestrzennego i innych przedsięwzięciach sprzyjających aktywizacji gospodarczej regionu, a mianowicie:

a) w 2015 r. podjęto następujące działania:

- 24 września 2015 r. – odbyła się „Polsko-Czeska Konferencja Gospodarcza” - przedsięwzięcie promocyjne dla polskiego i czeskiego biznesu, przedstawiciele samorządów oraz izb gospodarczych z obszarów przygranicznych. „Polsko-Czeską Konferencję Gospodarczą” organizowało Ministerstwo Gospodarki wspólnie z KSSEMP;

- 9 października 2015 r. – KSSEMP uczestniczyła (posiadała stoisko) w Dolnośląskich Targach Zawodów Przyszłości, Innowacji i Eksportu na terenie Parku Sportowego Złotnicza 12 w Jeleniej Górze;

b) w 2016 r.:

- 22 lipca 2016 r. w Warszawie odbyło się Forum rozwoju infrastruktury i współpracy gospodarczo-handlowej pomiędzy Polską a prowincją Hunan. W trakcie forum podpisano umowę o partnerstwie pomiędzy województwem dolnośląskim a prowincją Hunan;

- 22 – 23 września 2016 r. - udział w targach Asia Trade Know-How. W trakcie spotkania omówiona została perspektywa ulokowania inwestycji w obszarze KSSEMP przez potencjalnych inwestorów z krajów azjatyckich biorących udział w targach Asia Trade (Filipiny, Indonezja, Malezja, Sri Lanka, Tajlandia oraz Indie);

c) w 2017 r.:

-19 stycznia 2017 r. - Zarząd KSSEMP uczestniczył w uroczystości zmiany nazwy firmy strefowego inwestora: z TBAI Poland Sp. z o.o. na Toyota Boshoku Poland Sp. z o.o. w Podstrefie Nowogrodziec/ Wykroty;

- 5 sierpnia 2017 r. - udział w pierwszej konferencji gospodarczej w Nowogrodzcu. Przedmiotowa konferencja była jednym z wydarzeń towarzyszących świętu miasta: V Jarmark Garncarski – Wielki Garniec z Nowogrodźca nad Kwisą,

- 26 sierpnia 2017 r. – udział w II Powiatowym Święcie Przedsiębiorczości organizowanym przez Starostwo Powiatowe w Kamiennej Górze. W ramach II Święta Przedsiębiorczości przeprowadzono plebiscyt na najlepszych pracodawców powiatu;

2) Współpraca z władzami województw, miast, gmin i przedsiębiorstwami w celu tworzenia przyjaznego środowiska dla inwestorów (rozwój mieszkalnictwa, hotelarstwa, bazy turystyczno-wypoczynkowej, komunikacyjnej itp.):

w zakresie uczestnictwa w procesach tworzenia strategii rozwoju regionu, programów restrukturyzacyjnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego KSSEMP nie uczestniczyła w sposób usystematyzowany (sformalizowany), niemniej jak wskazał Prezes Zarządu zawsze wspierała wszelkie inicjatywy ogniskujące wokół rozwoju gospodarczego regionu. Do najważniejszych działań należy zaliczyć:

a) w 2016 r.:

- 18 maja 2016 r. - wysłano korespondencję do 16 jst (Mirsk, Żmigród, Nowogrodziec, Ostrów Wlkp., Gryfów Śl., Lubań, Lubawka, Kamienna Góra Gmina Miejska & Wiejska, Prusice, Janowice Wielkie, Jelenia Góra, Bolków, Zgorzelec, Jawor) w celu zachęcenia do ulokowania nowych inwestycji w obszarze objętym

granicami SSE znajdującym się w granicach gminy w ramach tworzenia nowej witryny internetowej KSSEMP. Zainteresowane jst przekazały listy intencyjne wraz z informacjami i zdjęciami gmin, które następnie umieszczone zostały w sekcji Lokalizacja na stronie ssemp.pl;

- 27 lipca 2016 r. - siedzibę KSSEMP odwiedził Wojewoda Dolnośląski. W trakcie spotkania omówiona została dotychczasowa współpraca oraz zadeklarowano ściślejszą kooperację, m.in. celem lokowania inwestorów w dolnośląskich podstrefach KSSEMP;

b) w 2017 r.:

- 14 marca 2017 r. – uczestnictwo w posiedzeniu Komisji Gospodarki w Jaworze;

- 21 kwietnia 2017 r. – udział w Kongresie Burmistrzów z dolnośląskich jst. Prezentacja KSSEMP oraz panel dyskusyjny z samorządowcami;

- 5 października 2017 r. – spotkanie z członkami Rady Miasta w Żmigrodzie oraz z przedstawicielem strefowego inwestora, tj. Energomontaż Zachód Sp. z o.o.;

- 29 listopada 2017 r. – udział w Sesji Rady Miasta w Kamiennej Górze, w trakcie której przedstawiono dotychczasowe oraz przyszłe działania KSSEMP.

3) Współpraca z centrami obsługi inwestorów oraz Polską Agencją Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA (dalej: „PALiIZ”).

Współpraca z PALiIZ<sup>21</sup> w latach 2015-2017 opierała się w głównej mierze na odpowiadaniu na oferty lokalizacyjne dla przesyłanych projektów. Niektóre z projektów po wstępnej analizie przechodziły do dalszego etapu, którym było okazanie wybranej lokalizacji z udziałem przedstawiciela PALiIZ. Współpraca ta polegała również na aktualizacji informacji o działalności KSSEMP (wolny obszar SSE, wydane zezwolenia, osoby do kontaktu itp.). W 2017 r. umieszczane były na stronie internetowej newsletterze PALiIZ krótkie artykuły odnośnie działalności KSSEMP a od końca 2017 r. zainicjowana została obopólna współpraca w zakresie promowania treści PAIH na kanałach social media.

4) Współpraca z placówkami dyplomatycznymi i przedsiębiorcami za granicą w zakresie promowania strefy w celu pozyskiwania nowych inwestorów.

W czerwcu 2016 r. KSSEMP podjęła próbę zainicjowania współpracy z zagranicznymi podmiotami poprzez wysłanie 49 listów do placówek dyplomatycznych (izby handlowe, gospodarcze, konsulaty i ambasady).

5) Wyznaczanie, na bazie zdobytego doświadczenia i wiedzy, kierunków i trendów rozwoju określonych branż na obszarach nie objętych strefą.

KSSEMP wykorzystując zdobyte doświadczenie i wiedzę w zakresie charakteru rynku pracy i zapotrzebowania deklarowanego przez pracodawców przyczyniała się do rozwoju branż nie objętych strefą poprzez m.in. inicjatywę Strefowego Klastra Edukacyjnego przy KSSEMP w zakresie powołania projektu: *"Mój zawód to moja przyszłość - dotknąć zawodu"*. Uczniowie z powiatów: jeleniogórskiego, kamiennogórskiego, lubańskiego i trzebnickiego w roku szkolnym 2014/2015 poznawali wybrane przez siebie profesje.<sup>22</sup>

6) Stworzenie systemu informacji, w oparciu o centra obsługi inwestora, o firmach wykonawczych, realizujących różne elementy inwestycji.

Strefa współpracowała z centrum obsługi inwestora w województwie dolnośląskim (Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej S.A.) oraz posiadała spektrum

---

<sup>21</sup> Obecnie Polska Agencją Inwestycji i Handlu S.A. (dalej: „PAIH”)

<sup>22</sup> W dniu 14 maja 2015 r. na terenie firmy PW MARKUS, dolnośląskiego producenta palet drewnianych, palet suszonych oraz palet dezynfekowanych (niebędący strefowym inwestorem), odbyły się zajęcia praktyczno-dydaktyczne dla grupy uczniów z Zespołu Szkół Dwujęzycznych w Żmigrodzie, w ramach programu pilotażowego *"Mój zawód to moja przyszłość - dotknąć zawodu"*, zrealizowanego pod patronatem Kamiennogórskiej Strefy Ekonomicznej.



informacji o firmach wykonawczych, realizujących różne elementy inwestycji poprzez m.in. dostęp do internetowych baz danych.

7) Integrację środowiska gospodarczego w regionie.

Spektrum aktywności KSSEMP przekładało się zarówno w sposób bezpośredni jak i pośredni na integrację środowiska gospodarczego w regionie. W sposób bezpośredni Strefa aktywnie uczestniczyła w dedykowanych wydarzeniach, na które Spółka była zapraszana przez strefowych inwestorów (np. 19 stycznia 2017 r. uczestniczyła w uroczystości zmiany nazwy firmy strefowego inwestora: z TBAI Poland Sp. z o.o. na Toyota Boshoku Poland Sp. z o.o. w Podstrefie Nowogrodziec). Była również współinicjatorem przedsięwzięć mających charakter integracyjnych dla środowiska biznesu w regionie poprzez np. partycypację w spotkaniu informacyjnym z przedstawicielami Dolnośląskiego Klastra Motoryzacyjnego & Lotniczego w Muzeum Tkactwa w Kamiennej Górze (5 grudnia 2016 r.), w którym uczestniczyli zaproszeni strefowi inwestorzy i przedstawiciele lokalnych jst, lub też aktywne uczestnictwo w drugim Dniu Przedsiębiorczości obchodzonego w ramach Dni Powiatu Kamiennogórskiego 26 sierpnia 2017 r. W sposób pośredni aktywność KSSEMP (moderacja mediów społecznościowych) mogła znaleźć odzwierciedlenie w zwiększeniu świadomości lokalnego społeczeństwa na temat zarówno aktywności KSSEMP jak i przedsięwzięć inicjowanych poprzez wyspecjalizowane agencje gospodarcze działające w Polsce.

*(dowody: akta kontroli Tom III str. 575-628)*

W badanym okresie Zarząd KSSEMP nie występował do Ministra Gospodarki z wnioskiem o zmianę (aktualizację) rozporządzenia w sprawie Planu rozwoju SSE pomimo, że w dniu 17 grudnia 2012 r. uchwałą Sejmiku Województwa Wielkopolskiego nr XXIX/559/12 zatwierdzona została nowa Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do roku 2020, natomiast w dniu 28 lutego 2013 r. uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXXII/932/13 zatwierdzona została nowa Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do roku 2020.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że zapisy rozporządzenia traktowano jako zapisy wzorcowe, o czym świadczy również sama nazwa dokumentu – czyli plan. Dodał również, że nie posiada dokumentacji świadczącej o występowaniu do Ministra Gospodarki o potrzebie aktualizacji przedmiotowego rozporządzenia.

*(dowody: akta kontroli Tom III str. 630-631)*

## **2.2. Monitorowanie stanu osiągnięcia celów ustanowienia SSE**

W badanym okresie Spółka nie opracowała mierników ani nie zlecała na zewnątrz badań w celu pomiaru realizacji celów określonych w Planie rozwoju.

Również poszczególne Plany rozwoju KSSEMP na dany rok nie zawierały mierników oceny realizacji misji i celów, a także mierników działań służących realizacji celów. Ocena celów na dany rok, dokonywana była w rocznym Planie rzeczowo-finansowym Spółki, przyjmowanym w latach 2015-2017 przez Zarząd i opiniowanym przez Radę Nadzorczą Spółki. Analiza stopnia realizacji planów rzeczowo-finansowych (a więc pośrednio także Planu rozwoju KSSEMP) przedstawiana była w Sprawozdaniach Zarządu z działalności Spółki za dany rok, rozpatrywanych i zatwierdzanych przez Zgromadzenie Wspólników Spółki.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że wymienione w Planie rozwoju KSSEMP, wprowadzonym rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r., cele nie uwzględniają zadań operacyjnych, a ich realizacja nie wymagała monitorowania w oparciu o konkretne wskaźniki, które ten cel miałyby realizować. Zarówno Rada Nadzorcza jak i Ministerstwo nie wnosiły uwag ani nie wymagały od Zarządu danych ilościowych dotyczących realizacji przedmiotowych celów.

Monitorowano tylko wskaźniki z raportów kwartalnych, tj. m.in. liczba zezwoleń, zatrudnienie i nakłady, wielkość przedsiębiorstw inwestujących na terenie strefy, wiodące branże.

Z dostępnej w Spółce dokumentacji źródłowej oraz analizy przeprowadzonej przez Spółkę na potrzeby kontroli wynikało, że w latach 2014-2017 Spółka realizowała założone w Planie rozwoju cele poprzez następujące działania: [1] przy wsparciu strefy, jako podmiotu inicjującego zezwolenie uzyskały i rozpoczęły działalność w regionie odpowiednio: sześć podmiotów (w 2014 r.); trzy (w 2015 r.); trzy (w 2016 r.) oraz cztery (w 2017 r.)<sup>23</sup> z 10 branż<sup>24</sup>, tj.: 13 – wyroby tekstylne, 17 – papier i wyroby z papieru, 20 – chemikalia i wyroby chemiczne, 22 – wyroby z gumy i tworzyw sztucznych, 23 – wyroby z pozostałych mineralnych surowców niemetalicznych, 25 – wyroby metalowe gotowe z wyłączeniem maszyn i urządzeń, 27 – urządzenia elektryczne, 28 – maszyny i urządzenia, gdzie indziej niesklasyfikowane, 29 – pojazdy samochodowe, przyczepy i naczepy, 30 – pozostały sprzęt transportowy, 58 – usługi związane z działalnością wydawniczą; [2] brak jest danych dotyczących: liczby nowych branż, liczby nowych specjalizacji oraz liczby nowych produktów powstałych dzięki podmiotom prowadzącym działalność w Strefie. Prezes Zarządu wyjaśnił, że KSSEMP nie jest podmiotem odpowiedzialnym za gromadzenie przedmiotowych statystyk; niemniej, biorąc pod uwagę dyfuzję działań podjętych przez strefowych inwestorów (z ang. *efekt spillover*) z pewnością ich aktywność przyczyniła się do powstania nowych branż (specjalizacji). Dodał również, że brak danych nie jest jednoznaczny z brakiem nowych produktów powstałych dzięki podmiotom prowadzącym działalność w Strefie. Biorąc pod uwagę unikalność opisanych przedsięwzięć gospodarczych inwestorów planujących inwestycję w obszarze KSSEMP (również tych dokonanych) istnieje domniemanie graniczące z pewnością, że aktywność biznesowa inwestorów KSSEMP przyczyniła się do wprowadzenia na rynek nowych produktów; [3] nie powstały inwestycje o charakterze innowacyjnym<sup>25</sup>; [4] nie utworzono żadnych jednostek badawczych; [5] na terenie Strefy nie było terenów zdegradowanych i obszarów objętych programem rewitalizacji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>26</sup>; [6] w badanych latach KSSEMP nie przeznaczała środków na wspólne przedsięwzięcia inwestycyjne w infrastrukturę regionów ze względu na brak inicjatywy jst. W 2016 r. po inicjatywie partycypacji we wniosku o dofinansowanie projektu inwestycyjnego ze środków UE przez Gminę Prusice, KSSEMP wyraziła wolę partycypacji w projekcie o nazwie: „Uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą, w Podstrefie SSE w Prusicach (Wszemirowie)”. Wniosek przeszedł pozytywną weryfikację DIP w 2017 r. i jest od 2018 r. realizowany; [7] w ramach Strefy nie utworzono żadnego parku technologicznego ani klastra przemysłowego. KSSEMP od 2016 r. współpracuje z Dolnośląskim Parkiem Technologicznym w Szczawnie Zdroju oraz Dolnośląskim Klastrem Lotniczym, którego jest członkiem; [8] w podmiotach działających w Strefie zatrudnionych było: 4.154 osoby (na koniec 2009 r.)<sup>27</sup>; 6.399 (na koniec 2014 r.)<sup>28</sup>,

---

<sup>23</sup> W stosunku do dwóch z 2009 r.

<sup>24</sup> Według dwucyfrowej Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, tj. według struktury branżowej zawartej w corocznej informacji o realizacji ustawy o SSE.

<sup>25</sup> W badanym okresie nie uzyskał zgody Ministra Zdrowia na objęcie preferencjami podatkowymi inwestor produkujący chemię małotonażową, który to wnioskował o włączenie gruntu prywatnego do Strefy na podstawie kryterium innowacyjności.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1777.

<sup>27</sup> Wszystkie osoby zatrudnione były w przedsiębiorstwach działających w województwie dolnośląskim

<sup>28</sup> W przedsiębiorstwach działających w województwie dolnośląskim - 6.306 osób, a w województwie wielkopolskim – 93 osoby.

6.862 (na koniec 2015 r.)<sup>29</sup>, 7.471 (na koniec 2016 r.)<sup>30</sup> oraz 7.603 (na koniec 2017 r.)<sup>31</sup>. Spółka nie posiadała danych na temat poziomu wykształcenia pracowników zatrudnionych u przedsiębiorców działających na terenie KSSEMP; [9] zważywszy na politykę korporacyjną strefowych inwestorów w zakresie utrzymywania tajemnicy handlowej (w tym ochrony patentowej), Strefa nie posiada wiedzy zarezerwowanej stricte dla inwestora odnośnie stosowania w działalności gospodarczej nowych technologii będących rezultatem B+R; niemniej, przedsiębiorcy KSSEMP w zezwoleniach: 108, 110, 111 i 115 odnieśli się do działalności B+R w firmach podając w swoich biznesplanach będących integralną częścią dokumentacji do zezwolenia odpowiednio:

- prowadzenie innowacyjnego działu badawczo-rozwojowego z własnym laboratorium mikrobiologicznym,
- firma będzie kontynuowała działalność B+R w zakresie projektowania i wykonawstwa form wtryskowych. Prowadzone są prace nad kolejnymi projektami, których wyniki będą miały postać prototypów,
- w celu zaspokojenia indywidualnych potrzeb klientów oraz ciągłego doskonalenia firma będzie zajmowała się również badaniami i rozwojem oferowanych produktów w dziedzinie techniki oraz w zakresie usług związanych z oprogramowaniem.

Powyższa analiza dotyczyła przedsiębiorców działających w województwie dolnośląskim ponieważ w województwie wielkopolskim w badanym okresie żaden z podmiotów nie rozpoczął działalności w tym okresie.

Wynika z niej również, że spośród ww. dziewięciu celów Spółka w badanym okresie nie realizowała sześciu, a mianowicie:

- liczba podmiotów, które rozpoczęły działalność praktycznie w badanym okresie jest na stałym poziomie, a w stosunku do 2009 r. wzrosła o 1 zezwolenie (w 2009 r. wydano 2 zezwolenia);
- nie powstały nowe branże, nowe specjalizacje oraz nowe produkty;
- nie powstały inwestycje o charakterze innowacyjnym;
- nie utworzono jednostek badawczych;
- nie rewitalizowano terenów zdegradowanych;
- nie przeznaczano środków na wspólne inwestycje.

*(dowody: akta kontroli Tom III str. 630-636, 644-648)*

Zgodnie z pkt. 6.2. załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie ustalenia planu rozwoju KSSEMP „kształtowanie i rozwój strefy jest przedsięwzięciem długofalowym, prowadzonym do końca funkcjonowania strefy, tj. do dnia 31 grudnia 2020 r. Plan rozwoju ma charakter strategiczny oraz długookresowy i dzieli się na 3 etapy: 2009-2016, 2016-2019, 2019-2020”. Główne cele ustalone w ww. planie rozwoju Strefy dla 1 etapu to:

- rozwój nowych inwestycji na terenie Strefy,
- dostosowanie obszarów Strefy do potrzeb inwestorów,
- kontynuacja rozbudowy infrastruktury technicznej i realizacja nowych inwestycji infrastrukturalnych na terenie poszczególnych podstref,
- rozwój usług na terenie Strefy i w jej otoczeniu,
- osiągnięcie pełnego zagospodarowania Strefy.

---

<sup>29</sup> W przedsiębiorstwach działających w województwie dolnośląskim - 6.784 osób, a w województwie wielkopolskim – 78 osób.

<sup>30</sup> W przedsiębiorstwach działających w województwie dolnośląskim – 7.418 osób, a w województwie wielkopolskim – 53 osoby.

<sup>31</sup> W przedsiębiorstwach działających w województwie dolnośląskim – 7.577 osób, a w województwie wielkopolskim – 26 osób.

Kontrola NIK wykazała, że do końca 2016 r. poziom zagospodarowania gruntów wyniósł 61,9%, a na koniec 2017 r. zmniejszył się do poziomu 44,3%. Ponadto spośród 368,7700 ha gruntów będących w posiadaniu Strefy w momencie wydania rozporządzenia w sprawie planu rozwoju KSSEMP (2009 r.) do dnia 31 lipca 2018 r. pozostało niezagospodarowanych 87,1384 ha, tj. 23,6%.

Prezes Zarządu wskazał, że wyszczególnione w kolejnych latach etapy i cele były realizowane pośrednio poprzez wydawanie zezwoleń, czy prowadzenie inwestycji na terenach objętych obszarem KSSEMP, np. budowę drogi, oświetlenia czy sieci wodno-kanalizacyjnej. Dodał również, że pomimo prowadzonych działań marketingowych, ostateczną decyzję o rozpoczęciu działalności na terenie strefy podejmuje inwestor, niezależnie od branży. Po spełnieniu ustawowych wymagań zezwolenia były wydawane podmiotom, które spełniły wymagania. Zarząd nie posiada narzędzi żeby stymulować rozwój określonych branż w regionie. Rozpoczęcie każdej działalności przez podmiot otrzymujący zezwolenie na działalność w strefie wpływa na rozwój usług zarówno na terenie SSE jak i poza nim. Optymalne warunki dla przedsiębiorców również tworzone są poprzez codzienne działania, w miarę możliwości Zarządzającego. Na uwagę zasługuje fakt, że od początku 2017 r. trwały prace nad nowymi przepisami regulującymi funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych, co z kolei spowodowało skupienie działań KSSEMP na tym obszarze oraz na przygotowaniach do realizowania nowych celów.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 644-648)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nie został w pełni zrealizowany etap I rozwoju KSSEMP, o którym mowa w § 6.2 rozporządzenia w sprawie ustalenia planu rozwoju KSSEMP, zgodnie z którym pełne zagospodarowanie Strefy winno być zakończone do 2016 r. Kontrola NIK wykazała bowiem, że do pełnego zagospodarowania brakowało 38,1% w 2016 r., a na koniec 2017 r. - 55,7 punktów procentowych.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że etapy rozwoju KSSEMP zawarte w punkcie 6.2. rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości zostały przedstawione w sposób ramowy. KSSEMP nie miała obligatoryjnych terminów rozliczania poszczególnych etapów, a cele nie zostały sparametryzowane. Pełne zagospodarowanie obszaru strefy oznaczałoby zmniejszenie oferty inwestycyjnej KSSEMP do zera, brak możliwości lokowania nowych inwestorów, a co za tym idzie wydawanie zezwoleń wyłącznie na reinwestycje dla już działających na terenie KSSEMP przedsiębiorców. W takiej sytuacji bezcelowym byłoby przesyłanie do KSSEMP zapytań od PAiHu oraz innych instytucji pośredniczących, z którymi KSSEMP nawiązała stałą współpracę. Każdy z inwestorów trafiających do PAiH, DAWG czy bezpośrednio do KSSEMP byłby automatycznie informowany, że niedostępne są już nieruchomości na terenach SSE, a przedsiębiorcy, dla których warunkiem koniecznym byłoby otrzymanie pomocy publicznej, kierowaliby swoje zapytania do innych, konkurencyjnych dla Polski krajów. Dodatkowo, biorąc pod uwagę drugi etap rozwoju KSSEMP, tj. „stworzenie przedsiębiorcom optymalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy”, celowym wydaje się zapewnienie inwestorom możliwości rozwoju na terenie strefy i dokonywania reinwestycji nie tylko na już zagospodarowanym przez nich terenie, ale również na nowych nieruchomościach. Osiągnięcie pełnego zagospodarowania terenu KSSEMP, mogłoby nastąpić poprzez wyłączenie z jej obszaru wszystkich niezagospodarowanych terenów. Biorąc pod uwagę fakt, że większość terenów niezagospodarowanych jest

przedmiotem zainteresowania, ofert czy okazań i daje nadzieje na zagospodarowanie w najbliższych latach, uznano tego rodzaju działania za bezcelowe i niekorzystne z punktu widzenia rozwoju Spółki. Należy również podkreślić, że jednym z parametrów, które monitorowane są przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii jest liczba wydanych zezwoleń. Likwidując możliwość inwestycji na nowych terenach Zarządzający w znacznym stopniu ograniczyłby możliwość wydawania zezwoleń na działalność w SSE.

(dowody: akta kontroli Tom IV str. 878-881)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. KSSEMP nie opracowała mierników ani nie zlecała na zewnątrz badań w celu pomiaru realizacji celów określonych w Planie rozwoju. Również poszczególne Plany rozwoju KSSEMP na dany rok nie zawierały mierników oceny realizacji misji i celów, a także mierników działań służących realizacji celów.

NIK nie podziela wyjaśnienia Prezesa Zarządu, że wymienione w Planie rozwoju KSSEMP, wprowadzonym rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r., cele i ich realizacja nie wymagały monitorowania w oparciu o konkretne wskaźniki, które ten cel miały realizować. Kontrola wykazała bowiem, że nie wszystkie cele zostały zrealizowane, a brak mierników uniemożliwiało określenie stopnia ich realizacji.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 644-648)

2. W badanym okresie Spółka nie realizowała wszystkich celów założonych w Planie rozwoju, a mianowicie:

- liczba podmiotów, które rozpoczęły działalność praktycznie w badanym okresie jest na stałym poziomie, a w stosunku do 2009 r. wzrosło o 1 zezwolenie (w 2009 r. wydano 2 zezwolenia);
- nie powstały nowe branże, nowe specjalizacje oraz nowe produkty;
- nie powstały inwestycje o charakterze innowacyjnym, które w znacznym stopniu przyczyniają się do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego oraz mogą przyciągać kolejne inwestycje.
- nie utworzono jednostek badawczych;
- nie rewitalizowano terenów zdegradowanych;
- nie przeznaczano środków na wspólne inwestycje.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 630-636, 644-648)

Ocena cząstkowa

Nie został w pełni zrealizowany etap I rozwoju KSSEMP, o którym mowa w § 6.2 rozporządzenia w sprawie ustalenia planu rozwoju KSSEMP, zgodnie z którym pełne zagospodarowanie Strefy winno być zakończone do końca 2016 r. Kontrola NIK wykazała bowiem, że do pełnego zagospodarowania obszarów Strefy brakowało 38,1%, według stanu na koniec 2017 r. - 55,7 punktów procentowych, co NIK ocenia negatywnie. Ponadto Spółka nie realizowała wszystkich celów założonych w Planie rozwoju, a mianowicie: [1] liczba podmiotów, które rozpoczęły działalność praktycznie w badanym okresie była na stałym , a w stosunku do 2009 r. wzrosło o 1 zezwolenie (w 2009 r. wydano 2 zezwolenia); [2] nie powstały nowe branże, nowe specjalizacje oraz nowe produkty; [3] nie powstały inwestycje o charakterze innowacyjnym, które w znacznym stopniu przyczyniają się do podnoszenia jakości kapitału ludzkiego oraz mogą przyciągać kolejne inwestycje; [4] nie utworzono jednostek badawczych; [5] nie rewitalizowano terenów zdegradowanych; [6] nie przeznaczano środków na wspólne inwestycje.

KSSEMP nie opracowała również mierników ani nie zlecała na zewnątrz badań w celu pomiaru realizacji celów określonych w Planie rozwoju. Również poszczególne Plany rozwoju KSSEMP na dany rok opracowywane przez Zarząd Spółki nie zawierały mierników oceny realizacji misji i celów, a także mierników działań służących realizacji celów, co w ocenie NIK uniemożliwiało określenie

stopnia ich realizacji oraz podejmowania odpowiednich decyzji usprawniających realizację zadań.

### **3. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE oraz inne formy wsparcia przedsiębiorców**

#### **3.1. Regulacje dotyczące uzyskiwania zezwolenia**

Uzyskanie przez przedsiębiorcę zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP następowało w drodze przetargu lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia (art. 17 ust. 1 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych) i w oparciu o 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 Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości<sup>32</sup> (dalej: „rozporządzenie w sprawie przetargów i rokowań”).

KSSEMP opracowała wewnętrzne procedury związane z uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy oraz nabycia nieruchomości gruntowej położonej w Strefie. W okresie od 7 stycznia 2015 r. do 8 listopada 2017 r. obowiązywał Regulamin przeprowadzania przetargów oraz udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP<sup>33</sup> natomiast później, tj. od dnia 9 listopada 2017 r. Regulamin przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości lub uzyskanie innego tytułu prawnego do nieruchomości oraz udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP<sup>34</sup>.

W badanym okresie 10 przedsiębiorców uzyskało zezwolenie na działalność w Strefie w następujących sektorach:

- uznanych za priorytetowe w *Planie rozwoju KSSEMP* - w sektorze elektronicznym (jeden przypadek), maszynowym (jeden przypadek) oraz produkcji urządzeń do produkcji paliw i energii (jeden przypadek);
- w sektorach pożądanym ze względu na rozwój województwa (cztery przypadki);
- w sektorach innych, (trzy przypadki), w tym jeden spełniał kryterium stopy bezrobocia.

Wszyscy ww. przedsiębiorcy uzyskali zezwolenia na działalność na terenie województwa dolnośląskiego.

Przedsiębiorcy ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP (na gruntach publicznych włączonych po 1 stycznia 2009 r.) spełniali kryteria zgodne z pkt. 2.1. Koncepcji rozwoju KSSEMP tj.: sektorów priorytetowych (jeden przypadek) oraz stopnia bezrobocia (jeden przypadek).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 228-238, 242-316, Tom III str. 688-690)

W latach 2015-2017 Spółka przeprowadziła ogółem sześć przetargów, w tym pięć przetargów łącznych (na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań) oraz jeden na sprzedaż nieruchomości. W wyniku przeprowadzonych postępowań cztery były nieskuteczne a dwa zakończone zostały wyborem przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie na prowadzenie działalności

<sup>32</sup> Dz. U z 2015 r. poz. 1730.

<sup>33</sup> Przyjęty uchwałą nr 01A/Z/15 r. Zarządu Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości S.A. w Kamiennej Górze z dnia 7 stycznia 2015 r.

<sup>34</sup> Przyjęty uchwałą nr 70/Z/17 r. Zarządu Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości S.A. w Kamiennej Górze z dnia 9 listopada 2017 r.

gospodarczej i nabycie prawa do nieruchomości położonych na terenie KSSEMP<sup>35</sup>. Cena wywoławcza nieruchomości oferowanych podczas ww. przetargów, wyniosła 2.609,0 tys. zł, zaś cena sprzedaży tych nieruchomości – 2.635,1 tys. zł. W analogicznym okresie przeprowadzono dziewięć rokowań (na podstawie § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań) mających na celu wyłonienie przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP uprawniających do korzystania z pomocy publicznej. W rokowaniach uczestniczyli wyłącznie przedsiębiorcy posiadający tytuł prawny do nieruchomości (w szczególności własność, użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawa lub leasing), położonych na terenie KSSEMP albo którzy wiarygodnie uprawdopodobnili możliwość uzyskania takiego tytułu prawnego. W wyniku przeprowadzonych rokowań siedmiu przedsiębiorców uzyskało przedmiotowe zezwolenia.

Szczegółowe badanie trzech przetargów łącznych<sup>36</sup> i dziewięciu rokowań<sup>37</sup>, prowadzonych w latach 2015-2017, w wyniku których zezwolenia uzyskało łącznie dziewięciu przedsiębiorców wykazało, że:

- ogłoszenia (zaproszenia) o przetargu lub rokowaniach zostały opublikowane zgodnie z wymaganiami określonymi w § 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań* oraz zawierały wszystkie elementy określone w § 4 ust. 2 tego rozporządzenia, w tym m.in. zawierały określenie sposobu uzyskania specyfikacji istotnych warunków przetargu lub rokowań, cenę specyfikacji oraz miejsce i termin składania ofert (termin nie był krótszy niż 21 dni licząc od dnia zaproszenia do przetargu lub rokowań), a w przypadku zaproszenia do przetargu również informację o nieruchomościach położonych na terenie strefy, które miały być wykorzystane do podjęcia przedsięwzięcia gospodarczego na terenie strefy;
- specyfikacja istotnych warunków przetargu lub rokowań zawierała elementy wymienione w § 5 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*, w tym w szczególności informację o kryteriach oceny przedsięwzięć gospodarczych (o których mowa w §11 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*), opis sposobu przygotowania ofert (w tym informację o dokumentach jakie mieli dostarczyć oferenci), istotne postanowienia umowy, które miały być zawarte ze Spółką, określenie położonego na terenie Strefy mienia, które miało być wykorzystane do podjęcia przedsięwzięcia gospodarczego na terenie Strefy, terminu związania z ofertą a w przypadku specyfikacji istotnych warunków przetargu dodatkowo informację dotyczącą opisu nieruchomości będących przedmiotem przetargu, informację co do sposobu nabycia praw do nieruchomości będących przedmiotem przetargu

---

<sup>35</sup> Właścicielem nieruchomości były jst.

<sup>36</sup> W wyniku przeprowadzonych trzech przetargów zezwolenia na działalność uzyskało dwóch przedsiębiorców. Na przetarg ogłoszony w dniu 20 listopada 2015 r. nie wpłynęła żadna oferta.

<sup>37</sup> W wyniku przeprowadzonych dziewięciu rokowań zezwolenia na działalność uzyskało siedmiu przedsiębiorców. Na rokowania ogłoszone w dniu 4 stycznia 2016 r. nie wpłynęła żadna oferta natomiast na rokowania w dniu 12 września 2017 r. wpłynęła oferta firmy Dr Schumacher ale zezwolenia na działalność nie otrzymała. Zezwolenie to nie zostało wydane w związku z wygaśnięciem 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). Zgodnie z opinią Ministerstwa Rozwoju nie było możliwości wydania zezwolenia dla ww. przedsiębiorcy, pomimo tego, że, jak podnosiła KSSEMP S, projekt inwestycyjny dotyczył reinwestycji, teren został już w 2014 r. włączony do obszaru KSSEMP jako grunt prywatny, inwestor spełnił kryterium innowacyjności zgodnie z Konsepcją rozwoju specjalnych stref ekonomicznych, a rozporządzenie w sprawie kryteriów dotyczyło warunków, których spełnienie uprawnia do objęcia specjalną strefą ekonomiczną gruntów stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, a nie wydawania zezwoleń na gruntach już objętych strefą.

- i wysokości oferowanej opłaty z tego tytułu, a także informację dotyczącą wadium (jeśli przewidywano jego złożenie);
- oferty zostały złożone w terminie określonym w zaproszeniu i zawierały elementy określone w § 6 ust. 1 *rozporządzenia* w sprawie przetargów i rokowań, w tym w szczególności: wniosek o przyznanie inwestycyjnej pomocy regionalnej na przedsięwzięcie gospodarcze realizowane na terenie KSSEMP, składany na formularzu stanowiącym załącznik do *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań* i wypełniony zgodnie ze wskazówkami w nim zawartymi, wysokość oferowanej ceny z tytułu nabycia praw do nieruchomości lub innych składników majątkowych będących przedmiotem przetargu oraz inne dokumenty wymagane w specyfikacjach;
  - w określonym w zaproszeniu i specyfikacji terminie dokonano otwarcia, oceny i kwalifikacji złożonych ofert, każdorazowo potwierdzonych odpowiednimi protokołami z prac komisji do spraw przetargu lub rokowań;
  - oferty zweryfikowano pod kątem spełniania warunków określonych w *ustawie o specjalnej strefie ekonomicznej* i *rozporządzeniu w sprawie pomocy publicznej*:
    - ✓ każdorazowo na posiedzeniu komisji do spraw przetargu lub rokowań analizowano rodzaj działalności gospodarczej, którą przedsiębiorca miał zamiar prowadzić na terenie strefy i jej wpływ na osiągnięcie celów określonych w *Planie rozwoju KSSEMP* (art. 16 ust. 3 *ustawy o specjalnej strefie ekonomicznej*) - na posiedzeniu komisji jeden z członków komisji przedstawiał ocenę projektu inwestycyjnego pod kątem zgodności z *Planem rozwoju KSSEMP*, a po wysłuchaniu informacji komisja przyjmowała wniosek o zgodności projektu z *Planem rozwoju KSSEMP*;
    - ✓ zezwolenia wydawane były na działalność gospodarczą na terenie KSSEMP, której przedmiotem będzie działalność produkcyjna, handlowa i usługowa w odpowiednim zakresie określonym w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, z wyłączeniem działalności gospodarczej w zakresie określonym w § 2 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej*;
    - ✓ w biznesplanach odnotowano, że przedsiębiorca posiada wystarczające środki finansowe gwarantujące płynną i terminową realizację projektu, w tym co najmniej 25% całkowitych kosztów kwalifikowanych inwestycji pochodzić będzie ze środków własnych lub zewnętrznych źródeł finansowania, w postaci wolnej od wszelkiego publicznego wsparcia (§ 3 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej*);
    - ✓ charakter inwestycji zgodny był z określonymi w § 3 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej*: w przypadku dwóch przetargów było to utworzenie nowego zakładu, natomiast w przypadku rokowań w pięciu przypadkach była to rozbudowa i zwiększenie zdolności produkcyjnych istniejącego zakładu i w dwóch przypadkach utworzenie nowego zakładu;
    - ✓ całkowita kwota pomocy regionalnej, którą przedsiębiorca miał uzyskać nie przekraczała wartości określonych w § 4 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej*;
  - we wszystkich dziewięciu przypadkach, gdy inwestycja miała być zrealizowana na gruntach publicznych, inwestorzy powoływali się na spełnienie kryterium określone w pkt. 2.1. Koncepcji rozwoju SSE - trzy razy był to sektor priorytetowy<sup>38</sup>; jeden raz – stopa bezrobocia; trzy przypadki w sektorach pożądanym ze względu na rozwój województwa<sup>39</sup>; w sektorach innych dwa

<sup>38</sup> W sektorze elektronicznym (jeden przypadek), maszynowym (jeden przypadek) oraz produkcji urządzeń do produkcji paliw i energii (jeden przypadek).

<sup>39</sup> Produkcja części i akcesoriów dla przemysłu (jeden przypadek), produkcja mebli i sprzętu gospodarstwa domowego (jeden przypadek), produkcja tworzyw sztucznych (jeden przypadek).



- przypadki<sup>40</sup>. Spełnienie przez inwestycje objęte ofertami ww. kryteriów weryfikowano na podstawie zapisów biznesplanu dołączonego do oferty;
- objęte ofertą zamierzenia co do przedsięwzięć gospodarczych, które miały zostać podjęte na terenie KSSEMP oceniano na podstawie kryteriów określonych w § 11 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*, każdorazowo na posiedzeniu komisji do spraw przetargu lub rokowań; na posiedzeniu komisji jeden z członków komisji przedstawiał zapisy biznesplanu ocenianego przedsięwzięcia oraz sytuację finansową oferenta;
  - oferty (w przypadku przetargów) oceniono pod kątem wysokości oferowanej ceny z tytułu nabycia praw do nieruchomości będących przedmiotem przetargu; szacowane ceny nieruchomości wyniosły łącznie 2.603,0 tys. zł i wynikały z operatów szacunkowych, aktualnych<sup>41</sup> na moment wyboru ofert; łączna cena wywoławcza nieruchomości wyniosła 2.609,0 tys. zł, zaś cena sprzedaży – 2.635,1 tys. zł;
  - wyłonienie oferenta zostało potwierdzone odpowiednią uchwałą Zarządu Spółki oraz zamieszczono informację o wyborze na stronie internetowej KSSEMP jak również powiadomiono pisemnie wyłonionego w drodze postępowania oferenta o warunkach realizacji ustaleń przetargu lub rokowań (zgodnie § 8 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*); przekazano ministrowi do spraw gospodarki wyniki postępowania przetargowego i rokowań;
  - płatność za nabytą nieruchomość następowała zgodnie z warunkami określonymi w ogłoszeniu i specyfikacją istotnych warunków przetargu;
  - zezwolenia uzyskane przez przedsiębiorców wyłonionych w ramach przeprowadzonych przetargów i rokowań zawierały wszystkie elementy określone w art. 16 ust 2 *ustawy o specjalnej strefie ekonomicznej*, w tym w szczególności:
    - ✓ przedmiot działalności gospodarczej;
    - ✓ zatrudnienie przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie KSSEMP przez określony czas, określonej liczby pracowników;
    - ✓ dokonanie przez przedsiębiorcę na terenie KSSEMP inwestycji o wartości przewyższającej określoną kwotę;
    - ✓ termin zakończenia inwestycji;
    - ✓ maksymalną wysokość kosztów kwalifikowanych inwestycji i dwuletnich kosztów kwalifikowanych pracy.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 365-376)

W KSSEMP przyjęto zasadę, że firma/przedsiębiorca aby przystąpić do przetargu bądź rokowań w celu wyłonienia przedsiębiorcy, który miał uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie KSSEMP składał przed wdrożeniem procedury przetargowej/rokowań list intencyjny.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że nie istniała w KSSEMP oficjalna, pisana procedura polegająca na składaniu przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie, listu intencyjnego przed zamieszczeniem w prasie ogłoszenia o rokowaniach czy przetargu, a jedynie wewnętrzne, niepisane ustalenia. Celem takiego postępowania była, po wstępnych rozmowach z przedsiębiorcą, ocena projektu inwestycyjnego pod względem zgodności z podstawowymi przepisami regulującymi minimalną

<sup>40</sup> Usługi poligraficzne (jeden przypadek), produkcja płytek ceramicznych (jeden przypadek).

<sup>41</sup> Zgodnie z art. 156 ust. 3 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) operat szacunkowy może być wykorzystany do celu, dla którego został sporządzony przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 ww. ustawy.

wielkość inwestycji, kwalifikowalność kosztów czy dozwoloną na terenie strefy działalność gospodarczą. Dodatkowo, w związku z tym, że udział przedsiębiorcy w rokowaniach czy przetargu łącznym wymagał przygotowania rozbudowanej oferty, list intencyjny był sygnałem, że dany podmiot ma już plany inwestycyjne, co z kolei pozwalało ograniczyć Zarządzającemu do minimum koszty związane z nieprzystąpieniem przedsiębiorcy do ogłoszonego przetargu czy rokowań. Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że złożenie listu intencyjnego przez jednego przedsiębiorcę nie wykluczało złożenia oferty przez zupełnie innego – ogłoszenie o rokowaniach i przetargu zamieszczone było w prasie codziennej o zasięgu krajowym oraz na stronie internetowej KSSEMP. Nie było również niemożliwym ogłoszenie przetargu czy rokowań bez listu intencyjnego, np. gdyby rozmowy o danym terenie inwestycyjnym prowadzono z kilkoma przedsiębiorcami lub gdyby teren był przedmiotem dużego zainteresowania ze strony przedsiębiorców.

*(dowód: akta kontroli Tom III str. 637-643)*

### **3.3. Udzielanie pomocy przedsiębiorcom, prowadzącym działalność w SSE**

W kontrolowanym okresie Spółka nie określiła wewnętrznych regulacji (procedur, wytycznych, regulaminów) dotyczących zobowiązań Zarządzającego w zakresie świadczenia usług na rzecz inwestorów<sup>42</sup> (jak np. doradztwo, wydawanie ekspertyz, udzielanie konsultacji i informacji ekonomicznych i prawnych dotyczących strefy, pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami strefy, a innymi przedsiębiorcami w kraju i za granicą). Zapisów w tym zakresie nie wprowadzono także w obowiązującym w Spółce Regulaminie KSSEMP z dnia 11 marca 2010 r.

*(dowody: akta kontroli Tom I str. 35-38)*

Na podstawie badanej próby 10 losowo wybranych umów partycypacyjnych<sup>43</sup> w kosztach związanych z administrowaniem KSSEMP zawartych z przedsiębiorcami stwierdzono, że zobowiązania Zarządzającego w zakresie świadczenia usług na rzecz inwestorów (jak np. doradztwo, wydawanie ekspertyz, udzielanie konsultacji i informacji ekonomicznych i prawnych dotyczących strefy, pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami strefy, a innymi przedsiębiorcami w kraju i za granicą) nie były w nich unormowane.

*(dowody: akta kontroli Tom 1 str. 380-404)*

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Zarządzający udzielał przedsiębiorcom różnego rodzaju pomocy na każdym etapie inwestycji. Na etapie decyzyjnym, Zarządzający między innymi: okazuje inwestorom tereny inwestycyjne, organizuje spotkania z właścicielami gruntu, jeśli nie jest nim SSEMP S.A., zwraca się do gestorów mediów o uszczegółowienie danych odnośnie możliwości zaspokojenia potrzeb inwestora, organizuje spotkania z gestorami mediów, prowadzi działania informacyjne i wyjaśniające związane z procedurą wydania zezwolenia. Po rozpoczęciu inwestycji, a także w ramach opieki poinwestycyjnej KSSEMP między innymi: informuje przedsiębiorców o działaniach, które należy podjąć celem prawidłowej realizacji warunków zezwoleń, informuje o zmianach przepisów czy

---

<sup>42</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 *ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* do zadań zarządzającego należy prowadzenie – zgodnie z planem rozwoju strefy określonym w art. 9, regulaminem strefy, o którym mowa w art. 10, oraz przepisami prawa – działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy, a w szczególności: świadczenie, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze strefy usług oraz tworzenie warunków do świadczenia usług przez osoby trzecie.

<sup>43</sup> Umowy z dnia: [1] 30 stycznia 2015 r.; [2] 29 października 2015 r., [3] 30 października 2015 r., [4] 1 lutego 2016 r., [5] 9 sierpnia 2016 r., [6] 17 listopada 2016 r., [7] 22 grudnia 2016 r., [8] 20 marca 2017 r., [9] 23 marca 2017 r., [10] 22 maja 2017 r.

o możliwości reinwestycji (w załączeniu przykłady korespondencji z inwestorami w ww. kwestiach). Zarządzający prowadzi też działania związane ze Strefowym Klastrem Edukacyjnym przy SSEMP S.A., które mają przynieść korzyść zarówno jednostkom edukacyjnym, jak i przedsiębiorcom, np.: dnia 22 września 2017 r. odbyły się spotkania w trzech szkołach ponadgimnazjalnych z Powiatu Bolesławieckiego z przedstawicielami firm Weber Hydraulika Sp. z o.o. oraz Toyota Boshoku Poland Sp. z o.o., celem przybliżenia uczniom działalności firm oraz oczekiwań stawianych absolwentom przez przedsiębiorców. Do projektu zostały zaproszone wszystkie przedsiębiorstwa z Podstrefy Nowogrodziec, a ostatecznie udział wzięło dwóch największych inwestorów.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 228-238)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W obowiązującym od 7 stycznia 2015 r. do 8 listopada 2017 r. Regulaminie przeprowadzania przetargów oraz udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP, w pkt I Tereny będące własnością gmin, położone w granicach KSSEMP w § 2 dotyczącym treści ogłoszenia o przetargu brak było zapisu o miejscu, terminie składania i otwarcia ofert, co było niezgodne z zapisem § 4 pkt. 2 *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*, który stanowi, że: "2. *Zaproszenie do przetargu lub rokowań zawiera w szczególności:*

- 1) *nazwę i siedzibę Zarządzającego oraz nazwę strefy;*
- 2) *określenie sposobu uzyskania specyfikacji istotnych warunków przetargu lub rokowań oraz cenę specyfikacji, jeżeli jej udostępnienie jest odpłatne;*
- 3) *miejsce, termin składania i otwarcia ofert."*

W aktualnie obowiązującym Regulaminie powyższa nieprawidłowość została usunięta.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w Regulaminie przeprowadzania przetargów oraz udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP obowiązującym od 7 stycznia do 8 listopada 2015 r. nie użyto sformułowania „miejsce, termin składania i otwarcia ofert”, a „czas, miejsce i warunki przetargu” zgodnie z *ustawą o gospodarce nieruchomościami*. Zbywanie terenów stanowiących własność gminną w drodze przetargu łącznego musiało się odbywać zarówno zgodnie z *ustawą o gospodarce nieruchomościami* jak i *rozporządzeniem w sprawie przetargów i rokowań* oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, a określenie „czas, miejsce i warunki przetargu” w ocenie Zarządzającego wyczerpuje również wymagania z *rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań*, dotyczące zamieszczenia w ogłoszeniu o przetargu informacji o „miejscu, terminie składania i otwarcia ofert”.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 637-640)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

W KSSEMP przyjęto zasadę, że od podmiotów ubiegających się o zezwolenie wymagano złożenia listu intencyjnego. Wymogi te nie wynikają z obowiązujących w Spółce w latach 2015-2017 Regulaminów przetargów i rokowań. W ocenie NIK powyższe działania nie wynikały z dyspozycji przepisów regulujących proces wydawania zezwoleń, a złożone przez Prezesa Zarządu wyjaśnienie, że list umożliwiał upewnienie się, że inwestor jest poważnie zainteresowany wzięciem udziału w procedurze rokowań/przetargu i zmniejszało ryzyko wystąpienia sytuacji, w której Strefa ponosi koszty publikacji ogłoszenia, uzyskiwania dokumentacji dotyczącej nieruchomości, przygotowania specyfikacji istotnych warunków rokowań/przetargu, a ostatecznie w wymaganym terminie nie wpływa żadna oferta, nawet od zainteresowanego przedsiębiorcy, nie zasługują na uwzględnienie. Tym bardziej, że publiczne zaproszenie do rokowań miało charakter nieograniczony.

(dowody: akta kontroli Tom III str. 637-643)

W ocenie NIK system udzielania zezwoleń pomimo przeprowadzonych przetargów i rokowań nie mógł zapewnić realizacji Planu rozwoju Strefy, ponieważ ogłoszenia zapraszające do przetargów były zawsze publikowane dopiero w sytuacji gdy zgłosił się jakiś oferent i ustalono z nim warunki nabycia przez niego nieruchomości. KSSEMP nie realizowała więc celów odnośnie dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionie, zwiększenia inwestycji innowacyjnych. W udzielonych zezwoleniach wydanych tylko dla terenów województwa dolnośląskiego, 70% dotyczyło inwestycji w preferowanych sektorach lub znaczących dla tego województwa a pozostałe 30% w sektorach innych. Niepokojącym jest natomiast fakt, że w badanym okresie nie wydano żadnego zezwolenia na działalność w województwie wielkopolskim i tylko częściowym wytłumaczeniem zaistniałej sytuacji był fakt, że ministerstwo nie wyraziło zgody na rozszerzenie terenu Strefy w tym województwie, pomimo wcześniejszych uzgodnień pomiędzy Zarządem Strefy a potencjalnymi oferentami.

#### **4. Gospodarowanie mieniem SSE**

*Opis stanu  
faktycznego*

##### **4.1. Analiza zagospodarowania nieruchomości**

Według stanu na koniec 2014 r. obszar Strefy wynosił 358,0503 ha, z tego grunty niezagospodarowane 195,2726 ha, tj. 54,53%. Spośród wykazanej powierzchni gruntów niezagospodarowanych 140,8656 ha nie było nigdy objęte przetargami, co stanowiło 72,14%. Z gruntów tych 65,3457 ha zostało sprzedanych lub wyłączonych z obszaru Strefy w 2015 r. i 2017 r. (tj. 46,4%).

Prezes Zarządu w odpowiedzi na pytanie dlaczego nie ogłaszano przetargów na grunty niezagospodarowane wyjaśnił, że objęcie terenu procedurą przetargu wiąże się z kosztami, tj. np. przygotowanie nieruchomości do sprzedaży, ogłoszenie w prasie. Przetargi ogłaszane były z reguły dla terenów, które cieszyły się zainteresowaniem inwestorów, były przedmiotami okazań czy zapytań. Przystąpienie do przetargu łącznego wymagało przygotowania rozbudowanej oferty, łącznie z biznesplanem, a co za tym idzie uczestnictwo w przetargu było możliwe jedynie w wypadku posiadania bardzo zaawansowanych planów związanych z inwestycją. W ocenie KSSEMP S.A. prawdopodobieństwo przystąpienia przez inwestora do przetargu łącznego ogłoszonego bez wcześniejszej inicjacji działań ze strony konkretnego inwestora było znikome, dlatego też uznawano za bezcelowe ogłaszanie przetargów dla wszystkich niezagospodarowanych terenów. Jednocześnie, część z niezagospodarowanych terenów miała w perspektywie poprawę atrakcyjności inwestycyjnej (np. poprzez realizowane inwestycje związane z infrastrukturą techniczną, planowane budowy dróg ekspresowych), co powodowało, że istniało prawdopodobieństwo pozyskania inwestora na dany teren, ale ogłaszanie przetargu w danym momencie nie dawało szansy na rozstrzygnięcie go z wynikiem pozytywnym, np. Podstrefy Lubań czy Mirsk. Dla części terenów, KSSEMP nie ma zawartych umów zlecenia z właścicielami gruntów, a co za tym idzie nie miała możliwości organizacji przetargów, np. Podstrefa Lubawka. Wskazał również, że brak umowy zlecenia z gminą będącą właścicielem gruntów nie wykluczał wydawania zezwoleń na takich terenach, a co za tym idzie realizowania celów istnienia KSSEMP. Wykluczał natomiast przeprowadzanie przetargów łącznych na zbycie nieruchomości (wraz z wydaniem zezwolenia). Jeśli nie istniała umowa zlecenia to zezwolenie wydawane było w drodze rokowań, a przetarg przeprowadzany był przez właściciela gruntu w osobnej procedurze. Teren, który znalazł się w obszarze Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości zawsze oferowany był potencjalnym inwestorom, których wymagania spełniał.

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 878-881)*

Według stanu na koniec 2017 r. grunty niezagospodarowane od co najmniej 5 lat wyniosły 98,1269 ha, tj. 18,14 % powierzchni ogółem Strefy. W latach tych KSSEMP ogłosiła ogółem 38 przetargów na prowadzenie działalności, w tym sześć przetargów dla terenów niezagospodarowanych w latach 2015-2017, z czego cztery były bezskuteczne z powodu braku ofert. Ponadto w 2018 r. do dnia kontroli NIK przeprowadzono sześć przetargów.<sup>44</sup>

Prezes Zarządu wyjaśnił, że dla trzech Podstref<sup>45</sup>, w których znajdują się tereny niezagospodarowane od co najmniej 5 lat, przeprowadzono w ciągu ostatnich 5 lat zadania inwestycyjne, które obejmowały m.in: budowę nawierzchni drogowej, przebudowę drogi, wykonanie tablic informacyjnych w obrębie autostrady, przebudowę sieci wodociągowej. Ponadto, dla terenu w Jaworze opracowano koncepcję budowy drogi, przystąpiono do uzgodnień trójstronnych z gminą Jawor i właścicielem gruntu, przez który ma przebiegać droga oraz dokonano podziału działki. Dla Podstrefy Kamienna Góra dodatkowo opracowano projekt drogi dojazdowej, a także wystąpiono do gminy Kamienna Góra o zmianę MPZP.

Gmina Gryfów Śląski wybudowała drogę dojazdową do Podstrefy Gryfów Śląski, wraz z oświetleniem oraz uzupełnieniem uzbrojenia nieruchomości.

W 2017 r. gmina Prusice otrzymała dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 na uzbrojenie terenu. KSSEMP jest partnerem tego projektu. Realizacja przewidywana jest na 2018 r. Dla wszystkich niezagospodarowanych gruntów prowadzone są równoległe inne działania mające na celu ich zagospodarowanie. Między innymi w 2016 roku został uruchomiony system Inwestor celem dotarcia do większej grupy zainteresowanych podmiotów, zmieniono też witrynę internetową Spółki, współpracowano z PAIH czy Urzędem Marszałkowskim celem np. zamieszczania oferty KSSEMP na Geoportalu Dolnośląskim. Są też prowadzone działania marketingowe, np. udział w targach, tablice informacyjne.

W latach 2015-2017 nie podejmowano działań celem wyłączenia niezagospodarowanych terenów z obszaru KSSEMP. W związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2015 r. w sprawie *Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości*<sup>46</sup> teren wyłączony z obszaru KSSEMP był trzykrotnie większy niż teren włączony, natomiast w przypadku rozporządzenia z 2017 r. teren włączony do Podstrefy Nowogrodzic był na tyle rozległy, że stanowił połowę powierzchni całego niezagospodarowanego terenu KSSEMP. W związku ze znacznym zmniejszeniem obszaru Strefy w poprzednim wniosku, nie zdecydowano się na tak daleko idące uszczuplenie oferty inwestycyjnej. Dodatkowo, w niektórych podstrefach prowadzone były inwestycje, a częściowe zagospodarowanie podstref dawało szansę na ulokowanie kolejnych inwestorów na danym terenie.

Z analizy zagospodarowania obszaru KSSEMP w latach 2009-2017 wynika, że udział gruntów niezagospodarowanych w całym obszarze Strefy mieścił się w przedziale od 38,13% do 55,73%.<sup>47</sup> Spośród niezagospodarowanych 301,3936 ha na koniec 2017 r. grunty włączone po 1 stycznia 2009 r. stanowiły 75,37% (227,1633 ha). Spośród 17 Podstref należących do KSSEMP tylko w pięciu<sup>48</sup> nie wystąpił problem z gruntami niezagospodarowanymi w dłuższym okresie czasu w pozostałych zaś główną przyczyną niezagospodarowania terenów było m.in.:

<sup>44</sup> Podstrefa Nowogrodzic – jeden przetarg, Podstrefa Prusice – dwa, Podstrefa Gryfów Śląski – trzy.

<sup>45</sup> Tj. dla Nowogrodzca, Lubania i Kamiennej Góry.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1193.

<sup>47</sup> W 2009 r. – 48,87%; w 2015 r. – 40,14%; w 2016 r. – 38,13% i w 2017 r. – 55,7%.

<sup>48</sup> Podstrefy: Piechowice, Janowice Wielkie, Kowary i Lwówek Śląski, Nowogrodzic.

- Podstrefa Kamienna Góra – stopień niezagospodarowania 55,40% - brak zainteresowania ze strony potencjalnych oferentów, występują różnice wysokości terenu, utrudniony jest dojazd dla samochodów ciężarowych, występują ograniczenia wysokości budynków w MPZP;
- Podstrefa Lubawka - stopień niezagospodarowania 65,98% - brak zainteresowania, teren ANR/KOWR;
- Podstrefa Jelenia Góra - stopień niezagospodarowania 19,75% - teren jest przedmiotem zainteresowania inwestorów, były też ogłaszane przez gminę miejską Jelenia Góra przetargi na zbycie nieruchomości ale okazały się bezskuteczne. Aktualnie ogłoszony jest przetarg - termin składania ofert określono w dniu 20 lipca 2018 r.;
- Podstrefa Lubań - stopień niezagospodarowania 27,64% - 2,8065 ha to teren, gdzie planowana była budowa obwodnicy, jednak w najbliższym czasie droga ta nie jest przewidywana do realizacji. Teren 1,0535 ha jest zabudowany częścią budynków związanych z parowozownią (objęte nadzorem konserwatorskim), a część stanowi nieruchomość zabudowaną biurowcem przeznaczonym do rozbiórki. Z dokumentacji wniosku wynika, że nie brano pod uwagę, że będą problemy z formalnym ustaleniem dojazdu do nieruchomości oraz zjazdu na drogę krajową. Tereny po tzw. parowozowni, zostały objęte nadzorem konserwatorskim po objęciu ich obszarem KSSEMP;
- Podstrefa Jawor - stopień niezagospodarowania 81,11% - brak zainteresowania;
- Podstrefa Prusice - stopień niezagospodarowania 88,58% - brak sieci gazowej w gminie Prusice. Infrastruktura w trakcie realizacji przez gminę Prusice. Teren jest przedmiotem zainteresowania inwestorów. Prawdopodobnie jedna z działek zostanie zagospodarowana w 2018 r. przez inwestora nieubiegającego się na razię o pomoc publiczną. Jest dostęp do mediów;
- Podstrefa Żmigród - stopień niezagospodarowania 44,49% - brak zainteresowania, teren włączany do obszaru KSSEMP w 2007 r. Nie znaleziono w dokumentacji wniosku o poszerzenie terenów informacji na temat planowanego terminu ewentualnego dobrojenia. Obecnie obszar jest częściowo zagospodarowany, a media techniczne znajdują się w pobliżu nieruchomości;
- Podstrefa Ostrów Wlkpolski - stopień niezagospodarowania 18,88% - brak zainteresowania, brak dużej powierzchni pod inwestycję;
- Podstrefa Gryfów Śląski - stopień niezagospodarowania 65,71% - teren uzbrojony przez gminę Gryfów Śląski, w dużej mierze zagospodarowany. W 2018 r. rezygnacja jednego z inwestorów z udziału w przetargu łącznym, 22.06.2018 r. wpłynął list intencyjny od inwestora zainteresowanego częścią niezagospodarowanego terenu. Prowadzone są też rozmowy z inwestorem, który również planuje podjąć działalność w Podstrefie. Jeśli żaden z inwestorów się nie wycofa, teren zostanie w pełni zagospodarowany w 2018 r.;
- Podstrefa Zgorzelec - stopień niezagospodarowania 33,80% - jedna nieskuteczna procedura przetargu łącznego - inwestorowi nie przyznano kredytu;
- Podstrefa Bolków - stopień niezagospodarowania 88,07% - brak sieci gazowej, brak zainteresowania, teren ANR/KOWR. Sieć gazowa znajduje się w odległości 2 km od Podstrefy. Gmina Bolków zadeklarowała partycypację w kosztach dobrojenia terenu, po uzgodnieniu zakresu inwestycji z przyszłym inwestorem;
- Podstrefa Mirsk - stopień niezagospodarowania 100,0% - teren uzbrojony przez gminę Mirsk. Planowana jest procedura wydania zezwolenia w 2018 r., list intencyjny został złożony w dniu 14 czerwca 2018 r.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 317-364, Tom IV str. 815)*

Prezes Zarządu wskazał, że w latach 2015-2017 obszar KSSEMP został zmieniony dwukrotnie. W 2015 r. dołączono do Podstrefy Kamienna Góra teren o powierzchni

10,338 ha, a do Podstrefy Jelenia Góra o teren o powierzchni 9,4443 ha. W 2017 r. powiększono Podstrefę Nowogrodziec o 158,6608 ha oraz utworzono Podstrefy w Kowarach – 2,1394 ha oraz w Lwówku Śląskim – 8,6613 ha. Tereny nie były włączane do obszaru KSSEMP na wniosek konkretnych inwestorów. Do końca 2017 r. zagospodarowane przez inwestorów zostało 5,7030 ha gruntu w Podstrefie Jelenia Góra. Był to przetarg przeprowadzony przez właściciela gruntu, tj. miasto Jelenia Góra. Inwestor nie ubiegał się o wydanie zezwolenia. Z pozostałych gruntów, jedynie Podstrefa Kowary nie była przedmiotem okazania. Reszta terenów była okazywana inwestorom i jest dosyć często przedmiotem ofert składanych zarówno do PAiH jak i bezpośrednio do zainteresowanych przedsiębiorców. W odniesieniu do 14 ha gruntu będącego częścią jednego z kompleksów włączonego do obszaru KSSEMP w 2017 r., otrzymaliśmy w czerwcu 2018 r. list intencyjny od przedsiębiorcy, który planuje dużą inwestycję oraz stworzenie co najmniej 200 nowych miejsc pracy.

Włączenie terenu do obszaru Strefy zawsze ma na celu poszerzenie oferty inwestycyjnej i stworzenie szansy na rozwój terenów, na których dotychczas nie było specjalnej strefy ekonomicznej lub tych, dla których powiększenie dotychczasowej podstrefy daje możliwość zwiększenia potencjału danego terenu. Czas realizacji inwestycji na włączonym do Strefy terenie może dochodzić do kilku lat (jednym z przykładów może być Podstrefa Mirsk, która została utworzona w 2014 r., a list intencyjny od inwestora w związku z planowaną tam inwestycją otrzymaliśmy w czerwcu 2018 r.). Stosunkowo krótki okres od włączenia wyżej wymienionych terenów do obszaru KSSEMP nie pozwala jednoznacznie określić czy ich uwzględnienie we wnioskach o zmianę obszaru było rzeczywiście uzasadnione korzyściami związanymi z celem działalności SSE. Przy włączaniu terenu stanowiącego własność publiczną do obszaru strefy nie jesteśmy w stanie jednoznacznie określić jaki rodzaj inwestycji i czy w ogóle zostanie zrealizowany na danej nieruchomości.

Biorąc pod uwagę wszystkie zezwolenia, które zostały wydane w latach 2015-2017 oraz działalność inwestorów, którzy otrzymali zezwolenia wcześniej, realizacja celów działalności SSE (zawartych w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych) może być potwierdzona np. poprzez:

- ✓ dla celu - *rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej* – zezwolenia dla inwestorów z branż priorytetowych (samochodowa, meblarska, maszynowa, odnawialne źródła energii);
- ✓ dla celu - *rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej* – inwestycje z wykorzystaniem najnowocześniejszych technologii, np. Polcolorit, zezwolenie 123;
- ✓ dla celu - *zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług; tworzenie nowych miejsc pracy* – w latach 2015-2017 utworzonych 1088 nowych miejsc pracy.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień złożonych przez Prezesa Zarządu, że nowe tereny włącza się do Strefy tylko po to aby je włączyć bez określenia ich dalszej przydatności. Zgodnie bowiem z Koncepcją, głównym celem włączania nowych terenów do SSE jest wspieranie nowych inwestycji realizujących politykę zrównoważonego rozwoju rozumianego jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje integrowanie działań na rzecz wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki i tworzenie nowych miejsc pracy.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 228-238)

KSSEMP opracowała trzy analizy dotyczące oceny przydatności gruntów inwestycyjnych: [1] według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r., [2] gruntów objętych Strefą do końca 2010 r., stan na dzień 25 października 2013 r. oraz [3] przydatności

gruntów na dzień 31 maja 2016 r. W tej ostatniej analizie odnotowano m.in. następujące wnioski:

- brak gruntów scalonych o dużym areale – powyżej 10 ha (przy takich ofertach – są tylko dwie lokalizacje);
- bardzo mała powierzchnia gruntów wolnych stanowiących własność Strefy;
- ok. 30 ha gruntów to grunty zajęte przez inwestorów bez zezwoleń.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 377-422)*

Koszty poniesione przez KSSEMP w latach 2015-2017 z tytułu utrzymania gruntów niezagospodarowanych wyniosły ogółem 250,4 tys. zł<sup>49</sup>, w tym m.in. opłata za wieczyste użytkowanie terenu 249,6 tys. zł; podatek rolny 0,7 tys. zł.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 228-238)*

#### **4.2. Inwestycje w infrastrukturę na terenie SSE zrealizowane w latach 2015-2017**

W latach 2015-2017 Zarządzający nie realizował żadnego zadania inwestycyjnego na gruntach włączonych do Strefy po 2015 r. Ponadto Spółka nie realizowała inwestycji wynikających z programów wieloletnich uchwalonych przez Radę Ministrów, jak również z umów i porozumień zawartych z przedsiębiorcami inwestującymi w Strefie.

W ww. okresie w Spółce obowiązywał regulamin pn. „Zasady wyboru wykonawców robót i usług, dostawców wyrobów oraz trybu zawierania umów na rzecz SSEMP S.A.” przyjęty uchwałą Zarządu<sup>50</sup> z dnia 23 stycznia 2012 r. Powyższe Zasady określały m.in.:

- procedurę wyboru wykonawców robót i usług oraz dostawców wyrobów o wartości powyżej 40 tys. zł dla danego zakresu rzeczowego,
- procedurę wyboru wykonawców robót i usług oraz dostawców wyrobów o wartości nie wyższej niż 40 tys. zł dla danego zakresu rzeczowego - w formie zlecenia,
- zasady i tryb zawierania umów i aneksów.

Zgodnie z regulaminem podstawowym trybem wyboru wykonawców robót i usług oraz dostawców wyrobów o wartości powyżej 130 tys. zł był przetarg nieograniczony. W uzasadnionych przypadkach dopuszczano również wybór ww. wykonawców w trybie przetargu ograniczonego.

Spółka w latach 2015-2017 zrealizowała 11 zadań inwestycyjnych (jedno nieodpłatnie) w podstrefach Kamienna Góra, Nowogrodziec i Lubań polegających m.in. na budowie lub przebudowie dróg, ich oświetleniu, budowie sieci kanalizacyjnych (wód deszczowych), modernizacji siedziby Spółki oraz sali lekcyjnych w ramach Klastra edukacyjnego. Nakłady inwestycyjne poniesione na realizację ww. inwestycji wyniosły łącznie (netto) 2.502,0 tys. zł, z czego: 497,5 tys. zł w latach 2017-2018.

Zamierzenia inwestycyjne związane z modernizacją i rozbudową infrastruktury technicznej na terenie KSSEMP były realizowane na podstawie rocznych planów działalności Spółki. Plany te sporządzano w oparciu o osiągnięte i planowane dochody. Były one przedstawiane i zatwierdzane na posiedzeniach Rady Nadzorczej Spółki.

Spośród 11 zrealizowanych zadań inwestycyjnych kontrolą objęto postępowanie Spółki w zakresie udzielania zamówień na roboty budowlane, usługi i dostawy o największej wartości, tj. zadanie pn. „Przebudowa ul. Jedwabnej w Kamiennej

---

<sup>49</sup> W 2015 r. – 83,6 tys. zł, w 2016 r. – 83,6 tys. zł, w 2017 r. – 83,2 tys. zł.

<sup>50</sup> Nr 09/Z/12 r.



Górze na odcinku należącym do SSEMP S.A.” o wartości netto 794,8 tys. zł, tj. 31,8% wszystkich poniesionych wydatków inwestycyjnych.

Kontrola realizacji ww. zadania wykazała, że: [1] zarządzeniem nr 05/2015 Prezesa Zarządu z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Komisji przetargowej celem przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie zadania pn. „Przebudowa ul. Jedwabnej w Kamiennej Górze” powołano komisję w składzie trzech osób; [2] w ogłoszeniu o przetargu z dnia 30 czerwca 2015 r. odnotowano m.in.: (a) tryb zamówienia – przetarg nieograniczony; (b) kryteria oceny ofert – najniższa cena 100%; (c) termin składania ofert – 14 lipca 2015 r. godz. 12; (d) termin otwarcia ofert – 14 lipca 2015 r. godz. 12:15; [3] w protokole z otwarcia ofert w ww. terminie odnotowano, że wpłynęły trzy oferty, a najniższą cenę w kwocie 977,7 tys. zł zaproponowało Jeleniogórskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o.o. w Jeleniej Górze. Pozostałe oferty wynosiły 1.137,4 tys. zł i 1.186,0 tys. zł; [4] w protokole z wyboru Wykonawcy z dnia 7 sierpnia 2015 r. odnotowano, że Komisja przetargowa wybrała ofertę Jeleniogórskiego Przedsiębiorstwa Robót Drogowych sp. z o.o. w Jeleniej Górze w kwocie 977,7 tys. zł do realizacji przedmiotowego zadania; [5] informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej ukazała się w dniu 7 sierpnia 2015 r.; [6] w umowie o wykonaniu robót budowlanych nr 09/2015 w ramach realizacji zadania pn. „Przebudowa ul. Jedwabnej w Kamiennej Górze” z dnia 7 sierpnia 2015 r. podpisanej pomiędzy Spółką a Jeleniogórskim Przedsiębiorstwem Robót Drogowych sp. z o.o. w Jeleniej Górze odnotowano m.in., że: (a) wykonanie przedmiotu umowy nastąpi w terminie 16 tygodni od dnia podpisania umowy, (b) wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości brutto 977,7 tys. zł, (c) Wykonawca udziela Zamawiającemu na okres 36 miesięcy gwarancji i rękojmi za wady fizyczne i prawne wykonanego przedmiotu umowy, (d) określono warunki w zakresie kar umownych z tytułu nierzetelnej realizacji warunków umowy, (e) określono warunki odstąpienia od umowy oraz określono prawo do rozstrzygnięcia sporów; [7] zapłata z tytułu podpisanej umowy nastąpiła na podstawie dwóch faktur: (a) faktury nr 0028/B/15 z dnia 25 września 2015 r. w kwocie 464,0 tys. zł – zgodnie z § 10 pkt. 6 umowy dopuszcza się możliwość dokonywania odbiorów częściowych. Protokół z odbioru częściowego robót z dnia 25 września 2015 r.; (b) faktury nr 0052/B/15 z dnia 7 grudnia 2015 r. w kwocie 513,7 tys. zł – rozliczenie końcowe. Protokół odbioru końcowego robót z dnia 2 grudnia 2015 r.

W dniu 21 marca 2016 r. zawiadomiono Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kamiennej Górze o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania.

*(dowody: akta kontroli Tom III str. 691-814)*

### **4.3. System opłat za zarządzanie SSE**

System opłat za zarządzanie KSSEMP był oparty na zasadach zawartych w uregulowaniach wewnętrznych obowiązujących w SSEMP S.A., a Spółka pobierała opłaty za zarządzanie KSSEMP w oparciu o Regulamin KSSEMP (dalej: „Regulamin”), oraz uchwały Zarządu Spółki podjęte w sprawie: zasad ustalania opłat za administrowanie i ustalenia wysokości opłaty za administrowanie<sup>51</sup>. W Regulaminie określono zasady naliczania i egzekwowania opłat, zgodnie z uregulowaniami zawartymi w rozdziale V Regulaminu Koszty związane z administrowaniem Strefą i utrzymaniem jej infrastruktury przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie KSSEMP zobowiązani są uczestniczyć w kosztach ponoszonych przez Zarządzającego lub przez podmioty, którym Zarządzający zlecił świadczenie usług związanych

<sup>51</sup> Uchwały Zarządu SSEMP S.A. nr 13/Z/10 r. z dnia 19 marca 2010 r. i nr 47/Z/11 r. z dnia 20 września 2011 r.

z administrowaniem Strefą, a zasady partycypacji w ww. kosztach określa Zarządzający, uwzględniając wielkość zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaj prowadzonej działalności, wielkość zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego (...), koszty związane z administrowaniem KSSEMP obejmowały: prowadzenie obsługi informacyjnej, strony internetowej [www.strefa@ssemp.pl](http://www.strefa@ssemp.pl), tworzenie baz danych, przekazywanie przedsiębiorcom informacji potrzebnych do należytego wykonywania warunków zwartych w wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej w Strefie, promocję przedsiębiorców działających w KSSEMP na targach, w których bierze udział Zarządzający, w przygotowywanych przez niego publikacjach i materiałach reklamowych, utrzymanie infrastruktury KSSEMP w należyłym stanie technicznym, inne czynności wynikające z ogólnej obsługi administracyjnej KSSEMP (§ 10 Regulaminu), natomiast nie obejmowały kosztów ekspertyz, wycen, analiz i innej dokumentacji, powstałej w związku z indywidualnymi potrzebami przedsiębiorców działających na terenie KSSEMP.

*(dowody: akta kontroli Tom I str.35-38,377,378-379)*

Zgodnie z uchwałą Zarządu Spółki w sprawie ustalenia wysokości opłaty za administrowanie, przedsiębiorcy posiadający we władaniu nieruchomości położone na terenie KSSEMP zobowiązani byli do ponoszenia opłaty administracyjnej w wysokości 2 zł za m<sup>2</sup> powierzchni gruntu objętego granicami KSSEMP w stosunku rocznym (§ 2 ww. uchwały), w szczególnie uzasadnionych przypadkach wysokość opłaty za administrowanie może zostać ustalona w wysokości innej niż kwota bazowa (...), której ustalenie odbywa się w szczególności w oparciu o indywidualne cechy realizowanych przez przedsiębiorców projektów inwestycyjnych przy uwzględnieniu m.in. lokalizacji, stanu nieruchomości, infrastruktury technicznej, wielkości zajmowanego przez przedsiębiorcę terenu, rodzaju prowadzonej działalności, wielkości zatrudnienia, obrotów i natężenia ruchu towarowego (§ 3 ww. uchwały), wysokość opłaty za administrowanie może być także ustalona w miesięcznej wysokości kwotowej. Ustalenie miesięcznej stawki kwotowej może być stosowane w przypadku: reinwestycji dokonywanych przez podmioty funkcjonujące już na terenie KSSEMP, do czasu rozpoczęcia działalności gospodarczej (w okresie prowadzenia przez przedsiębiorcę procesu inwestycyjnego - § 4 ww. uchwały), zmiana ustalonej wcześniej stawki opłaty za administrowanie może nastąpić: na wniosek przedsiębiorcy, który wykazał zmniejszenie zakresu działalności gospodarczej lub utracił zezwolenie, w innych uzasadnionych przypadkach - § 5 ww. uchwały.

*(dowody: akta kontroli Tom I str.378-379)*

Badanie próby losowo wybranych dziesięciu umów z przedsiębiorcami<sup>52</sup>, zawartych w sprawie opłaty za administrowanie KSSEMP, wykazało, że w treści tych umów, nie wyszczególniano składników składających się na ww. opłatę a ujętych w Regulaminie KSSEMP i uchwale Zarządu SSEMP S.A. w sprawie zasad ustalania opłat za administrowanie.

*(dowody: akta kontroli Tom I str.35-38,377,378-379, 382-404)*

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu Regulamin KSSEMP jest dostępny na stronie internetowej <http://ssemp.pl/> - Regulamin KSSEMP oraz Uchwała Nr 13/Z/10r. z dnia 19 marca 2010 r. Zarządu SSEMP S.A. w sprawie: zasad ustalania opłat za

---

<sup>52</sup> Kosikowski & Kresky Sp. z o.o., Solar Eco Energia Centrum Odnawialnych Źródeł Energii i Techniki Grzewczej, Kermaan S.c., Invest Biznes S.A., Trips Automatyka Polska Sp. z o.o. Sp. k., Palgetrans Handel-Transport Sp. z o.o., Kalibra Sp. z o.o., Bauer Print Wykroty Sp. z o.o. Sp. k., Novoferm Door Sp. z o.o., Apis Sp. z o.o.

administrowanie jest załącznikiem do Specyfikacji Istotnych Warunków Rokowań/Przetargu Łącznego. Wymaganym elementem oferty do rokowań/przetargu łącznego jest „Oświadczenie o przestrzeganiu Regulaminu KSSEMP”, w którym Oferent zobowiązuje się do przestrzegania Regulaminu KSSEMP, stanowiącego załącznik do Specyfikacji Istotnych Warunków Rokowań/Przetargu Łącznego. W umowach w sprawie opłat za administrowanie KSSEMP, które były zawierane z przedsiębiorcami w latach objętych kontrolą, tj. 2015-2017, nie było obowiązku prawnego wyszczególnienia składników składających się na tą opłatę.

*(dowody: akta kontroli Tom I str.503, 504-505)*

Spółka nie dysponowała (nie przedłożyła kontrolującemu) kalkulacji dotyczącej sposobu wyliczenia (określenia) stawki bazowej opłaty za administrowanie w wysokości 2 zł za m<sup>2</sup> powierzchni gruntu objętego granicami KSSEMP w stosunku rocznym, uwzględniającej poziom opłat za poszczególne świadczenia i realne koszty ponoszone przez SSEMP S.A. Natomiast, jak ustalono, koszty administrowania KSSEMP, poniesione przez Spółkę w latach 2015-2017, wyniosły odpowiednio: 4 337,8 tys. zł, 4 242,5 tys. zł, 3 931,7 tys. zł, podczas gdy dochody z tytułu opłat partycypacyjnych wyniosły 4.081,9 tys. zł, 3.687,4 tys. zł oraz 3.999,2 tys. zł.

*(dowody: akta kontroli Tom I str.506-508)*

W siedmiu na dziesięć skontrolowanych umowach z poszczególnymi przedsiębiorcami, wysokość opłaty za administrowanie KSSEMP, była zróżnicowana i wynosiła od 0,78 zł/m<sup>2</sup> do 2,25 zł/m<sup>2</sup>. Zgodnie z § 2 uchwały Zarządu SSEMP S.A. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za administrowanie ustalona kwota bazowa opłaty za administrowanie wynosiła 2 zł za m<sup>2</sup> powierzchni gruntu objętego granicami KSSEMP w stosunku rocznym natomiast zapisy § 3 umożliwiały ustalanie kwoty innej niż bazowa.

*(dowody: akta kontroli Tom I str.378-379, 380-381, 382-404)*

Prezes Zarządu wyjaśnił, że: za okres od 1 stycznia 2015 r. do 21 marca 2016 r., w którym Prezesem Zarządu była Pani Iwona Krawczyk, a Członkiem Zarządu - Pan Wojciech Smoliński, nie jestem w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie, dlaczego wysokość opłaty za administrowanie KSSEMP w umowach z poszczególnymi przedsiębiorcami jest zróżnicowana, inna niż kwota bazowa w wysokości 2 zł za m<sup>2</sup> powierzchni gruntu objętego granicami SSE w stosunku rocznym. Za okres od 22 marca 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. (w którym jestem Prezesem Zarządu) wysokość opłaty za administrowanie KSSEMP w umowach z poszczególnymi przedsiębiorcami jest zgodna z zapisami § 2, 4 i 5 Uchwały Nr 47/Z/11r. z dnia 20 września 2011 r. Zarządu SSEMP S.A. w sprawie: ustalenia wysokości opłaty za administrowanie. W jednym przypadku wysokość opłaty za administrowanie KSSEMP jest wyższa, niż kwota bazowa w wysokości 2 zł za m<sup>2</sup> powierzchni gruntu objętego granicami SSE w stosunku rocznym. Wynika to z § 3 Uchwały Nr 47/Z/11r. i ustaleń z inwestorem w trakcie przeprowadzonych rokowań.

*(dowody: akta kontroli Tom I str.503, 504-505)*

W latach objętych kontrolą Spółka prawidłowo egzekwowała należności z tytułu opłat, za administrowanie KSSEMP. Przedsiębiorcy regulowali opłaty terminowo, a w przypadku opóźnienia (sporadycznie), Zarządzający podejmował skuteczne działania celem ich wyegzekwowania, wysyłając „wezwania do zapłaty”, co miało miejsce w przypadku czterech przedsiębiorców<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Solar Eco Energia Centrum Odnawialnych Źródeł Energii i Techniki Grzewczej, Kermaan S.c., Invest Biznes S.A., Trips Automatyka Polska Sp. z o.o. Sp. k.

(dowody: akta kontroli Tom I str., 382-404,405,406-500,501-502)

Na próbie losowo wybranych dziesięciu umów z przedsiębiorcami, zawartych w sprawie opłaty za administrowanie KSSEMP, nie stwierdzono, występowania przypadków udzielenia przedsiębiorcom zwolnień lub ulg z opłat.

(dowody: akta kontroli Tom I str. 382-404)

#### 4.4. Wyniki ekonomiczno-finansowe

Spółka została zawiązana w dniu 10 listopada 1998 r. (akt notarialny Rep. A nr 6467/1998) i wpisana do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym pod nr 0000072790 z kapitałem zakładowym 11.542.200,0 zł składającym się z 115.422 akcji (wszystkich emisji) o wartości nominalnej 100,0 zł. W 2017 r. kapitał akcyjny uległ zmianie i wynosił 11.372.200,0 zł. Akcjonariuszami Spółki są Skarb Państwa (39,55% kapitału) oraz cztery jst, tj. Gmina Miejska Kamienna Góra (26,78%), Gmina Lubań (15,99%), Gmina Nowogrodzic (12,47%) i Gmina Miejska Jawor (5,21%).

Zgodnie z postanowieniami Statutu (§ 5) celem Spółki jest: podejmowanie działań zmierzających do zrównoważonego rozwoju KSSEMP i jej otoczenia, tworzenie warunków do inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw. Przedmiotem działalności Spółki (wg § 6 Statutu) jest m.in.: kupno i sprzedaż nieruchomości na własny rachunek, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie, realizacja projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków.

W latach 2015-2017 Spółka uzyskała przychody w łącznej kwocie 14.355,5 tys. zł<sup>54</sup>, ponosząc koszty w wysokości 13.450,4 tys. zł<sup>55</sup>, co spowodowało osiągnięcie zysku brutto na poziomie 905,1 tys. zł<sup>56</sup>.

W obowiązującej w KSSEMP w latach 2015-2017 Zasadach (Polityce) Rachunkowości rachunek zysków i strat sporządzany był w wariacie porównawczym, a ewidencja kosztów ograniczona była tylko do układu rodzajowego, nie rozlicza się kosztów na miejsca ich powstania.

Koszty rodzajowe w 2017 r. wyniosły 3.948,4 tys. zł i były niższe o 311,2 tys. zł (o 7,3) od 2016 r. i o 411,0 tys. zł (o 9,4%) od 2015 r. W strukturze kosztów rodzajowych najwyższy udział miały: [1] koszty wynagrodzeń (30,2-35,5%)<sup>57</sup>, które w 2017 r. wyniosły 1.277,9 tys. zł i były niższe o 233,7 tys. zł (o 15,5%) od 2016 r. i o 36,9 tys. zł (o 0,8%) od 2015 r.; [2] zużycie materiałów i energii (20,8%-28,0%)<sup>58</sup>, które w 2017 r. wyniosły 911,7 tys. zł i były wyższe o 25,2 tys. zł (o 2,8%) od 2016 r. oraz niższe o 308,5 tys. zł (o 25,3%) od 2015 r.; [3] amortyzacja (13,2%-15,3%)<sup>59</sup>, która w 2017 r. wyniosła 604,2 tys. zł i była niższa o 43,0 tys. zł (o 6,6%) od 2016 r. oraz wyższa o 28,4 tys. zł (o 4,9%) od 2015 r.

W strukturze wynagrodzeń, wynagrodzenia Zarządu Spółki w latach 2015-2017 stanowiły od 38,6% do 50,1%<sup>60</sup> natomiast wynagrodzenia Rady Nadzorczej od

<sup>54</sup> W tym: 1) przychody ze sprzedaży – 13.304,1 tys. zł (4.157,6 tys. zł w 2015 r., 4.368,6 tys. zł w 2016 r. i 4.777,9 tys. zł w 2017 r.), 2) pozostałe przychody operacyjne – 784,6 tys. zł (109,9 tys. zł w 2015 r., 491,5 tys. zł w 2016 r. i 183,2 tys. zł w 2017 r.), 3) przychody finansowe – 266,8 tys. zł (109,1 tys. zł w 2015 r., 68,7 tys. zł w 2016 r. i 89,0 tys. zł w 2017 r.).

<sup>55</sup> W tym: 1) koszty z działalności operacyjnej – 13.382,5 tys. zł (4.359,4 tys. zł w 2015 r., 4.539,7 tys. zł w 2016 r. i 4.483,4 tys. zł w 2017 r.), 2) pozostałe koszty operacyjne – 67,1 tys. zł (32,3 tys. zł w 2015 r., 24,1 tys. zł w 2016 r. i 10,7 tys. zł w 2017 r.), 3) koszty finansowe – 0,8 tys. zł tylko w 2017 r.

<sup>56</sup> W tym: strata 15,1 tys. zł w 2015 r., 365,0 tys. zł w 2016 r. i 905,1 tys. zł w 2017 r.

<sup>57</sup> W 2017 r. – 32,4%; w 2016 r. – 35,5% i w 2015 r. – 30,2%.

<sup>58</sup> W 2017 r. – 23,1%; w 2016 r. – 20,8% i w 2015 r. – 28,0%.

<sup>59</sup> W 2017 r. – 15,3%; w 2016 r. – 15,2% i w 2015 r. – 13,2%.

<sup>60</sup> W 2017 r. – 40,8%; w 2016 r. – 50,1% i w 2015 r. – 38,6%.

15,8% do 17,3%<sup>61</sup>. Zatrudnienie w etatach na koniec 2017 r. wyniosło 7,5 etatu i było niższe o 1,5 etatu od 2016 r. i o 3 etaty od 2015 r. Średnie miesięczne wynagrodzenie Prezesa Zarządu w 2017 r. wyniosło 22,9 tys. zł i było niższe o 1,5 tys. zł (o 6,1%) od 2016 r. i o 2,2 tys. zł (o 8,9%) od 2015 r. Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników w 2017 r. wyniosło 4,8 tys. zł i było wyższe o 0,6 tys. zł (o 14,3%) od 2016 r. i o 1,0 tys. zł (o 26,3%) od 2015 r.

W kontrolowanym okresie poziom należności był zmienny. W porównaniu do stanu na koniec 2017 r. (475,4 tys. zł) kwota należności na koniec 2016 r. (354,4 tys. zł) zwiększyła się o 121,0 tys. zł (o 34,1%) natomiast na koniec 2015 r. (687,2 tys. zł) zmniejszyła się o 211,8 tys. zł (o 30,8%). W kwocie należności ogółem należności przeterminowane wynosiły odpowiednio: 37,5%, 61,7% i 35,1%, z czego: [1] należności przeterminowane do 3 miesięcy stanowiły 6,5%, 4,2% i 0,4%; [2] należności przeterminowane powyżej 3 do 6 miesięcy odpowiednio 0,6%, 1,9% i 0,1%; [3] należności przeterminowane powyżej 12 miesięcy odpowiednio 30,4%<sup>62</sup>, 54,7%<sup>63</sup> i 34,4%<sup>64</sup>. Dotyczyły one nieterminowych opłat za administrowanie. Spółka w celu dochodzenia należności przeterminowanych kierowała je na drogę postępowania sądowego uzyskując tytuły wykonawcze do postępowania egzekucyjnego, a w określonych przypadkach zgłaszała wierzycelności do postępowania upadłościowych.

Ponadto w księgach rachunkowych utworzono odpisy aktualizacyjne na należności w kwotach 144,6 tys. zł w 2017 r., 193,7 tys. zł w 2016 r. i 236,7 tys. zł w 2015 r.

W latach 2015-2017 zobowiązania wykazywały tendencję wzrastającą. Zobowiązania Spółki w 2017 r. były w kwocie 273,6 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. i 2015 r. zwiększyły się odpowiednio o 70,0 tys. zł (o 34,4%) i 80,5 tys. zł (o 41,7%). Spółka nie posiadała żadnych zobowiązań przeterminowanych.

W latach 2015-2017 Spółka uzyskała pozytywne oceny biegłych rewidentów, którzy w sporządzonych raportach zwracali uwagę na uzyskiwany w Spółce wskaźnik „złotej reguły bilansowania”<sup>65</sup>, który wynosił 125,1% w 2015 r. i 131,2% w 2016 r. Wskaźnika wyższy od 100% sygnalizuje prawidłowość finansowania aktywów trwałych kapitałami własnymi i sprzyja utrzymaniu równowagi finansowej jednostki, co potwierdzał także wskaźnik „złotej reguły finansowania”<sup>66</sup>, gdyż zobowiązania jednostki nie przekraczały połowy kapitałów własnych, czyli nie wpływały na osłabienie płynności finansowej jednostki. Wynosił on 6.827,63% w 2015 r. i 6.709,14% w 2016 r.

Inne wskaźniki ekonomiczno-finansowe przedstawiały się następująco:

1. w latach 2015-2017 aktywa Spółki w niewielkim stopniu finansowano kapitałami obcymi (wskaźnik ogólnego zadłużenia<sup>67</sup>), gdyż nie realizowano inwestycji finansowanych przy udziale kredytów (wskaźniki dot. zadłużenia długoterminowego<sup>68</sup>);
2. w całym badanym okresie Spółka zachowała płynność finansową (wskaźnik bieżącej płynności<sup>69</sup>) a na jej wysoki poziom miał przede wszystkim wpływ poziom

<sup>61</sup> W 2017 r. – 16,7%; w 2016 r. – 15,8% i w 2015 r. – 17,3%.

<sup>62</sup> Na koniec 2017 r. należności te wyniosły 144,6 tys. zł i dotyczyły ośmiu dłużników.

<sup>63</sup> Na koniec 2016 r. należności te wyniosły 193,7 tys. zł i dotyczyły 10 dłużników.

<sup>64</sup> Na koniec 2015 r. należności te wyniosły 236,7 tys. zł i dotyczyły 10 dłużników.

<sup>65</sup> Suma kapitałów własnych plus rezerwy długoterminowe razy 100 podzielona przez aktywa trwałe

<sup>66</sup> Kapitały własne razy 100 podzielone kapitał obcy

<sup>67</sup> zobowiązania i rezerwy/aktywa ogółem – 1,44 w 2015 r.; 1,47 w 2016 r. i 1,32 w 2017 r.

<sup>68</sup> 1) zobowiązania długoterminowe/kapitał zakładowy i 2) zobowiązania długoterminowe/kapitał własny – wartości 0 w latach 2015-2017

<sup>69</sup> Aktywa bieżące/zobowiązania bieżące – 22,36 w 2015 r., 25,06 w 2016 r. i 20,38 w 2017 r.

aktywów bieżących (4.317,2 tys. zł w 2015 r., 4.977,4 tys. zł w 2016 r. i 20.389,2 tys. zł w 2017 r.) oraz stan zobowiązań (193,1 tys. zł w 2015 r., 198,6 tys. zł w 2016 r. i 273,6 tys. zł w 2017 r.) Odnotowany spadek płynności bieżącej w badanym okresie był efektem wzrostu wartości zobowiązań krótkoterminowych;

3. w latach 2014-2017 odnotowano stosunkowo wysoki udział kosztów wynagrodzeń (wskaźnik pracochłonności<sup>70</sup>) w przychodach ze sprzedaży netto. Ponadto odnotowano niekorzystną rentowność sprzedaży (wskaźnik rentowności sprzedaży<sup>71</sup>), gdyż w 2015 r. i 2016 r. był ujemny zysk na sprzedaży;

4. poziom obciążenia przychodów spółki kosztami zewnętrznymi (wskaźnik usługochłonności<sup>72</sup>) wykazywał w latach 2015-2017 tendencję zmienną i wynosił 6,9% w 2015 r.; 9,6% w 2016 r. i 9,3% w 2017 r. Wzrost wskaźnika wynikał ze zmiany sposobu księgowania kosztów począwszy od 2016 r. W latach wcześniejszych część kosztów usług obcych była księgowana na koncie „Pozostałe koszty rodzajowe”, co powodowało zaniżenie tego wskaźnika.

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 832-847, 1183-1212)*

Prezes Zarządu w odpowiedzi na pytanie - dlaczego utrzymywano wysoki poziom krótkoterminowych aktywów finansowych (środki pieniężne i inne aktywa pieniężne), które na koniec każdego roku z lat 2015-2017 wynosiły odpowiednio: 3.672,5 tys. zł; 4.779,0 tys. zł; 5.176,0 tys. zł? - wyjaśnił, że Zarząd stale podejmuje działania mające na celu usuwanie barier w zwiększeniu liczby przedsiębiorstw działających w KSSEMP. Zadania inwestycyjne, polegające na rozbudowie i modernizacji infrastruktury technicznej, realizowane są zgodnie z Planami Działalności Spółki na kolejne lata, które opiniowane są przez Radę Nadzorczą. Środki przeznaczone na ich realizację zabezpieczane były, każdorocznie, w formie krótkoterminowych aktywów finansowych, których poziom zapewniał Spółce bezpieczeństwo ich finansowania. Dodał również, że na realizację zadania inwestycyjnego pn. Budowa drogi na terenie Podstrefy Nowogrodziec w Wykrotach, zabezpieczono, w formie krótkoterminowych aktywów finansowych, środki w wysokości ponad 3 mln zł. Przeznaczone były one na budowę drogi dojazdowej do nowo budowanej hali produkcyjnej Weber Hydraulika. W drodze wzajemnych negocjacji pomiędzy Zarządami KSSEMP S.A. i Weber Hydraulika, zadanie inwestycyjne zostało podzielone na dwa etapy, z których zrealizowano etap I na kwotę około 52% wartości inwestycji, co pozwoliło na pełne zaspokojenie potrzeb komunikacyjnych nowo wybudowanej hali Weber. Utrzymywanie zabezpieczenia finansowego na określonym poziomie, zapewnia Spółce możliwość realizacji zaplanowanych, w rocznych planach działalności spółki, inwestycji.

Ponadto Prezes Zarządu udzielając odpowiedzi na pytanie - dlaczego posiadając tak wysoki poziom aktywów finansowych nie inwestowano ich w tereny niezagospodarowane o słabej infrastrukturze technicznej? - wskazał, że nabywcy określonych lokalizacji, precyzują swoje wymagania w odniesieniu do parametrów infrastruktury technicznej, w jaką powinien być uzbrojony teren inwestycyjny. Uatrakcyjnianie niektórych lokalizacji, poprzez inwestowanie w infrastrukturę czy rozbudowę mediów, pomimo długotrwałego braku zainteresowania ich nabyciem, nie znajdowało ekonomicznego uzasadnienia. W myśl ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, w zakresie zadań Zarządzającego SSE będzie między innymi prowadzenie działań zmierzających do powstawania nowych inwestycji i ich rozwoju. Brak rozporządzeń wykonawczych, skutecznie uniemożliwia planowanie

<sup>70</sup> Koszty wynagrodzeń/przychody netto ze sprzedaży – 31,6% w 2015 r., 34,6% w 2016 r. i 26,8% w 2017 r.

<sup>71</sup> Zysk ze sprzedaży/przychody netto ze sprzedaży – 0% w 2015 r., 0% w 2016 r. i 6,2% w 2017 r.

<sup>72</sup> Koszty usług obcych/przychody netto ze sprzedaży.

i realizowanie nowych zadań inwestycyjnych, jednakże Spółka, przewidziała na to środki, które zabezpiecza w formie krótkoterminowych aktywów finansowych.

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 878-891)*

W latach 2015-2017 wydatki KSSEMP na promocję wyniosły łącznie 721,7 tys. zł<sup>73</sup>, w tym usługi marketingowe – 458,0 tys. zł<sup>74</sup>, usługi prawne – 208,3 tys. zł<sup>75</sup> oraz wydatki reprezentacyjne – 55,5 tys. zł<sup>76</sup> i wykazywały tendencję malejącą.

Ponadto Spółka przekazała w 2016 r. w formie darowizny kwotę 300 zł dla Szkoły Podstawowej nr 1 w Kamiennej Górze w ramach realizacji działania Klastra edukacyjnego.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że analiza kosztów i korzyści wydatków na promocję jest udokumentowana poprzez przesyłane wyceny i odpowiedzi na zapytania ofertowe, niemniej, wiele materiałów promocyjnych weryfikowanych i wybieranych było poprzez poszukiwania najkorzystniejszej oferty w Internecie. Spółka nie posiada dokumentów potwierdzających odniesione korzyści z zakresu wykorzystania dystrybuowanych materiałów promocyjnych, niemniej, niejednokrotnie wykorzystane gadżety promocyjne przyczyniły się do zwiększenia grona odbiorców informacji o działalności Kamiennogórskiej SSEMP (np. poprzez zwiększenie „polubieni” na oficjalnym fanpage’u). Wskazał również, iż wydaje się być zasadnym nadmienienie, że aby udokumentować osiągnięte korzyści z wydatków na promocję musiałyby zostać użyte narzędzia statystyczne weryfikujące przedmiotową kwestię (np. kwestionariusze ankietowe), których KSSEMP nie implementowała. Pomimo, iż niekwestionowalne jest, że wydatki promocyjne muszą być ponoszone, nie ma obiektywnych narzędzi, które wykazałyby korelację pomiędzy wielkością poniesionych wydatków na promocję a ilością pozyskanych inwestorów. Istotnym jest fakt, iż po zmianie Zarządu Spółki w 2016 r. doszło do weryfikacji działalności SSEMP S.A. w latach ubiegłych; w konsekwencji wypowiedziane zostały umowy promocyjne z klubami sportowymi oraz zrezygnowano z obsługi medialnej świadczonej przez podmiot zewnętrzny.

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 848-893)*

Jednym z wniosków przeprowadzonego w 2016 r. audytu było podjęcie działań w celu pełnego wykorzystania posiadanych powierzchni biurowych w Kamiennej Górze, a w szczególności powierzchni mieszkalnej.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w 2017 r. zostały podpisane dwie umowy najmu z następującymi przedsiębiorcami: WróbelPap oraz Dantez. Ponadto toczyły się rozmowy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Dolnośląskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego, które zostały sfinalizowane w 2018 r. podpisaniem umów najmu. Powierzchnia mieszkalna została wykonana w czasie gdy funkcję sprawował poprzedni Zarząd SSEMP S.A. Nie przynosi żadnego dochodu dla Spółki. Na chwilę obecną obiekt jest nieużytkowany ze względu na toczące się postępowanie. W związku z poniesionym wydatkiem na obiekt mieszkalny, Zarząd SSEMP S.A., planuje wykonanie sali konferencyjnej. Rada Nadzorcza wyraziła zgodę na przedmiotowe przedsięwzięcie. Sala przeznaczona będzie na spotkania dla inwestorów będących w SSEMP oraz ubiegających się o wydanie decyzji o wsparciu, spotkań z samorządami, szkołami w ramach działań Strefowego Klastra Edukacyjnego.

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 824-825)*

<sup>73</sup> Wydatki na promocję: 378,6 tys. zł w 2015 r., 201,8 tys. zł w 2016 r. i 141,3 tys. zł w 2017 r.

<sup>74</sup> Wydatki na usługi marketingowe: 285,8 tys. zł w 2015 r., 108,1 tys. zł w 2016 r. i 64,1 tys. zł w 2017 r.

<sup>75</sup> Wydatki na usługi prawne: 71,2 tys. zł w 2015 r., 76,6 tys. zł w 2016 r. i 60,5 tys. zł w 2017 r.

<sup>76</sup> Wydatki reprezentacyjne: 21,6 tys. zł w 2015 r., 17,2 tys. zł w 2016 r., 16,7 tys. zł w 2017 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Żadna z 11 realizowanych w latach 2015-2017 inwestycji infrastrukturalnych (na kwotę 2.502,0 tys. zł), nie została podjęta przez Spółkę na podstawie analiz ekonomiczno-finansowych czy analiz określających koszty i korzyści.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że zadania inwestycyjne, polegające na rozbudowie i modernizacji infrastruktury technicznej, realizowane są zgodnie z Planami Działalności Spółki na kolejne lata, które przyjmowane i pozytywnie opiniowane są przez Radę Nadzorczą. Zadania inwestycyjne będące w gestii Zarządu Spółki są każdorazowo analizowane w oparciu o kondycję finansową Spółki, z uwzględnieniem wyników oraz rachunków zysków i strat.

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 826-831)*

NIK nie podziela stanowiska Prezesa Zarządu, wskazując, że 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 nie powinna się ograniczać do oceny opłacalności inwestycji w rozumieniu finansowego zysku.

*(dowody: akta kontroli Tom I str. 503, 504-505, Tom IV str. 816-823)*

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W Raporcie z Audytu przeprowadzonego w KSSEMP w czerwcu 2016 r. w zakresie wydatków dotyczących kosztów marketingu, promocji, reklamy i reprezentacji za lata 2014-2016 (I kwartał) odnotowano m.in., że „(...) można wnioskować, iż brak było spójnej strategii dotarcia z informacją na temat Strefy do środowisk biznesowych, nie było wypracowanych mechanizmów pozyskiwania nowych inwestorów a wydatki promocyjne lokowano głównie w przedsięwzięcia, które zapewne podnosiły rozpoznawalność i popularność Zarządu SSEMP w lokalnych środowiskach ale nie miały związku z rozwojem Strefy. NIK w pełni podziela to stanowisko. Audytor stwierdził m.in., że: „brak jest w Spółce jakiegokolwiek dokumentacji zawierającej strategię wydatków na reprezentację, reklamę, marketing. Nie jest jasne jakimi przesłankami kierował się zarząd, decydując o ponoszeniu poszczególnych kosztów, przekazywaniu darowizn ani jaki był wpływ tych operacji na realizację celów, do których powołana została Spółka. Wydatkując środki na działania marketingowe i promocyjne Spółka powinna posiadać strategię takich działań, określającą cele jakie mają być osiągnięte, działania jakie będą w tym celu podejmowane, przeznaczone na to budżety oraz sposób pomiaru i oceny efektów działań”.

2. W latach 2015-2017 wskaźnik bieżącej płynności finansowej Spółki mieścił się w przedziale od 20,38% do 25,06%. W ocenie NIK jest to stan nadpłynności finansowej przy jednoczesnym nie do końca skutecznym wykonywaniu swoich zadań w zakresie zarządzania Strefą. Spółka posiadając na swoim stanie nieuzbrojone tereny, pozbawione mediów i infrastruktury nie egzekwuje skutecznie od ich właścicieli wywiązywania się ze złożonych oświadczeń w zakresie uzbrajania poszczególnych terenów a także, jak wynika ze złożonego wyjaśnienia nie organizuje przetargów na ich sprzedaż bo jest to związane z kosztami na ich przygotowanie.

*(dowody: akta kontroli Tom IV str. 1130-1170)*

3. Wyniki kontroli pokazują, że ustalona stawka bazowej opłaty za administrowanie w wysokości 2 zł za m<sup>2</sup> powierzchni gruntu objętego granicami KSSEMP w stosunku rocznym, jest za niska, co potwierdzają uzyskane w badanym okresie przychody, które nie zawsze pokrywały poniesione koszty związane z administrowaniem KSSEMP. W latach 2015-2017 Spółka uzyskiwała przychody ze sprzedaży produktów w wysokości 3.999,2 tys. zł w 2017 r., 3.687,4 tys. zł w 2016 r. i 4.081,9 tys. zł w 2015 r. podczas gdy koszty administrowania wyniosły odpowiednio: 3.931,7 tys. zł, 4.242,5 tys. zł oraz 4.337,8 tys. zł. Dodatni wynik finansowy uzyskano tylko



w 2017 r. (67,5 tys. zł) natomiast w pozostałych dwóch latach strata na tej działalności wyniosła odpowiednio 555,1 tys. zł w 2016 r. i 255,9 tys. zł w 2015 r.

Prezes Zarządu Spółki wyjaśnił, że od 22 marca 2016 r. utrzymano kwotę bazową opłaty za administrowanie wysokości 2 zł za m<sup>2</sup>, ponieważ stosuje się równą miarę dla wszystkich podmiotów inwestujących na terenie KSSEMP. Nie planowano zmian uchwały w tym zakresie, ze względu na wchodzącą w życie Ustawę o wspieraniu nowych inwestycji, gdzie wysokość wynagrodzenia za usługi standardowe odpłatne świadczone na rzecz przedsiębiorców otrzymujących decyzję o wsparciu będzie naliczana według wskazanego w Planie Rozwoju Inwestycji wzoru, różnego dla nowej inwestycji i reinwestycji.

Należy w tym miejscu wskazać, że jednym z wniosków pokontrolnych, po kontroli NIK<sup>77</sup> zawartym w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 26 lipca 2011 r. było właśnie - *Rozważenie możliwości weryfikacji zasad naliczania opłat administracyjnych pod kątem ich ujednoczenia dla nowych inwestorów* – niestety wniosek ten nie został zrealizowany.

Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, w dokumentach Spółki nie odnaleziono dokumentacji dotyczącej przeprowadzonego „audytu terenów objętych KSSEMP w podstrefy” mającego na celu weryfikację zasad ustalania opłat za administrowanie, w związku z wystąpieniem pokontrolnym NIK z dnia 26 lipca 2011 r.<sup>78</sup>

#### Ocena cząstkowa

Działalność KSSEMP w zakresie gospodarowania mieniem Strefy była nieefektywna. Pomimo opracowania analiz dotyczących oceny przydatności gruntów nie do końca skuteczne były działania Zarządu Spółki w zakresie ich faktycznego zagospodarowania poprzez sprzedaż potencjalnym przedsiębiorcom. W ocenie NIK zbyt mało było bowiem ogłoszeń o przetargach na tereny niezagospodarowane, a liczenie tylko na informacje zamieszczane na stronie internetowej okazało się nieefektywne, czego dowodem jest wysoki procent niezagospodarowanych terenów, bo wynoszący 55,7%. Innym powodem niskiego zagospodarowania poszczególnych podstref mógł być fakt, że na 11 podjętych przez KSSEMP w latach 2015-2017 inwestycji infrastrukturalnych (na kwotę 2.502,0 tys. zł) żadnej nie podjęto na podstawie analiz ekonomiczno-finansowych czy analiz określających koszty i korzyści. Powyższe może wskazywać, że zrealizowane w taki sposób zadania inwestycyjne nie w pełni przekonały potencjalnych przedsiębiorców do zakładania działalności gospodarczej na terenie Strefy. NIK zwraca również uwagę, że badanym okresie wskaźnik bieżącej płynności finansowej wykazywał nadpłynność finansową w sytuacji gdy Spółka posiadała tereny nieuzbrojone, pozbawione mediów i infrastruktury. Ponadto nie egzekwowała skutecznie od właścicieli gruntów należących do Strefy wywiązywania się ze złożonych oświadczeń w zakresie uzbrajania poszczególnych terenów. Wyniki kontroli wskazują również, że ustalona stawka bazowej opłaty za administrowanie w wysokości 2 zł za m<sup>2</sup> powierzchni gruntu objętego granicami KSSEMP w stosunku rocznym jest za niska i w związku z tym uzyskane przychody nie zawsze pokrywały poniesione koszty związane z administrowaniem KSSEMP czego konsekwencją był ujemny wynik (strata) na działalności w latach 2015-2016. W interesie Spółki jest zrównoważenie tych relacji i odwrócenie niekorzystnej z punktu widzenia interesów Spółki występującej tendencji.

<sup>77</sup> Przeprowadzone w 2011 r. w zakresie pomocy publicznej udzielonej w latach 2006-2010 przedsiębiorcom działającym na obszarze KSSEMP.

<sup>78</sup> Uchwała Zarządu SSEMP S.A. nr 37/Z/11 z dnia 01 sierpnia 2011 r. w sprawie przeprowadzenia audytu terenów objętych KSSEMP w celu weryfikacji zasad ustalania opłat za administrowanie - dotyczy realizacji wniosku pokontrolnego NIK *rozważenie możliwości weryfikacji zasad naliczania opłat administracyjnych pod kątem ich ujednoczenia dla nowych inwestorów*, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 26 lipca 2011 r.

## 5. Korzystanie przez spółkę zarządzającą SSE ze zwolnienia od podatku od osób prawnych

Opis stanu faktycznego

W zeznaniach o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) za lata 2015-2017 przez podatnika podatku od osób prawnych (CIT-8), Spółka wykazała w pozycji E.1 kwoty dochodu zwolnionego na podstawie § 2<sup>79</sup> rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej odpowiednio w wysokości 43.927,59 zł, 0,00 zł<sup>80</sup>, 1.035.548,39 zł<sup>81</sup>.

W konsekwencji w rozliczeniach podatkowych za 2015 r. i 2017 r. Spółka wykazała dochód do opodatkowania w wysokości 0 zł<sup>82</sup> oraz podatek należny również w wysokości 0 zł.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 894-1092)

Wydatki, o których mowa powyżej dotyczyły:

- w 2015 r. - budowy nawierzchni drogowej na terenie Podstrefy Lubań w kwocie ogółem 103.432,52 zł (OT/11/12/2015);
- 2018 r. - budowy drogi na terenie Podstrefy Nowogrodziec w Wykrotach w kwocie 1.589.485,59 zł (OT/3/05/2018).

Od powyższych środków trwałych Spółka naliczyła odpisy amortyzacyjne w kwocie ogółem 7.836,80 zł, z tego 1.976,75 zł w 2016 r., 1.976,75 zł w 2017 r. i 3.883,30 zł w 2018 r. (do dnia 31 lipca).

Ewidencja wydatków, o których mowa wyżej prowadzona była w ujęciu analitycznym w obrębie konta księgowego 080 (środki trwałe w budowie) odrębnie dla każdej z inwestycji. Ujęte w deklaracjach podatkowych wielkości podlegające odliczeniu od dochodu były zgodne z zapisami ewidencji księgowej KSSEMP<sup>83</sup>. Analiza opisów transakcji na koncie 080 – (XX) dot. przedmiotowych inwestycji wykazała, że w ewidencji ujęto wyłącznie wydatki związane z realizacją inwestycji na terenach KSSEMP. Zapisy ewidencji były zgodne z dokumentacją źródłową, tj. rachunkami i fakturami.

Przeanalizowane wydatki nie budziły zastrzeżeń w zakresie ich zgodności z celami realizacji przedsięwzięć oraz warunkami umów finansowych. Dokumenty księgowe potwierdzające poniesienie kontrolowanych wydatków były kompletne oraz zostały sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez upoważnione osoby i zatwierdzone do wypłaty przez upoważnionych pracowników. Kontrolowane wydatki zostały poniesione zgodnie z umowami dotyczącymi realizacji ww. przedsięwzięć oraz odpowiednio udokumentowane.

Ze sprawozdań rocznych Zarządu wynikało, że wyżej wymienione wydatki, zakwalifikowane do wyliczenia wielkości dochodu zwolnionego od opodatkowania podatkiem dochodowym, dotyczyły inwestycji infrastrukturalnych związanych z rozwojem KSSEMP.

(dowód: akta kontroli Tom IV str. 1064-1110)

W badanym okresie dla KSSEMP nie zostały wydawane decyzje administracji skarbowej w przedmiocie określenia zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych, jak również nie było wyroków sądu

<sup>79</sup> Zgodnie z treścią ww. przepisu dochód zarządzającego Strefą w części wydatkowanej na cele rozwoju Strefy w roku podatkowym lub w roku po nim następującym (w tym na nabycie nieruchomości lub innych rzeczy służących do prowadzenia działalności gospodarczej oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na terenie Strefy) podlega zwolnieniu z podatku dochodowego od osób prawnych.

<sup>80</sup> W 2016 r. odnotowano stratę w kwocie 62.772,69 zł

<sup>81</sup> Wykazane także w deklaracjach CIT – 8/0 – informacja o odliczeniach od dochodu i od podatku.

<sup>82</sup> Podstawę opodatkowania wykazuje się w deklaracji CIT po zaokrągleniu do jednego złotego.

<sup>83</sup> Ewidencja analityczna.

administracyjnego w sprawach dotyczących takich decyzji, wydanych w latach wcześniejszych.

(dowody: akta kontroli Tom IV str. 1062-1063, 1113-1129)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Kontrola rozliczeń podatkowych za 2015 r. i 2017 r. wykazała, że Spółka dwukrotnie uwzględniła w rachunku podatkowym kwoty wydatków poniesionych na rozwój Strefy, tj. raz, jako koszt podatkowy w formie odpisów amortyzacyjnych w kwocie ogółem 7.836,80 zł (na zasadach ogólnych na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1992 r o podatku dochodowym od osób prawnych), a drugi - rozwoju strefy, jako zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych w kwocie ogółem 1.079.475,98 zł (na nabycie nieruchomości lub innych rzeczy służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na jej terenie)<sup>84</sup>.

Powyższe działanie było niezgodne z obowiązującymi przepisami w tym zakresie. Dodatkowo zgodnie z Interpretacją Indywidualną Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej nr 0114-KDIP2-3.4010.170.2018.1.MS wydanej dla Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w Warszawie wielkość dochodu wolnego od podatku, może być rozliczona wyłącznie jeden raz.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że Spółka ustalając dochód za dany rok podatkowy stosuje ogólne zasady wynikające z ustawy o CIT, następnie odejmuje wysokość wydatków poniesionych na rozwój Strefy i wykazuje je, jako dochód wolny od podatku. Zasada ta poparta jest przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu w interpretacji indywidualnej z 14 maj 2012 r., nr ILPB3/423-33/13-4/MM, jak również jej potwierdzenie znajduje w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu ISA/Wr15/16 z dnia 4 marca 2016 r.

(dowody: akta kontroli Tom IV str. 1111-1112, 1173-1182)

NIK nie podziela ww. stanowiska, ponieważ, zwolnienie przewidziane w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie *kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej*, uprawnia zarządzającego strefą do uwzględnienia przy obliczaniu podstawy opodatkowania wydatkowania co do zasady neutralnych podatkowo, czyli takich, których nie uwzględnia się przy obliczaniu dochodu. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, KSSEMP nie odprowadziła do budżetu państwa podatek dochodowy w wysokości co najmniej 205.100,44 zł, z tego 8.346,32 zł w 2015 r. i 196.754,12 zł w 2017 r.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia negatywnie korzystanie przez KSSEMP ze zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych. Nielegalnym było, bowiem działanie polegające na dwukrotnym odliczeniu w rachunku podatkowym kwoty wydatków poniesionych zarówno na rozwój Strefy w formie odpisów amortyzacyjnych<sup>85</sup> w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1992 r o *podatku dochodowym od osób prawnych*, jak i rozwoju Strefy, jako zmniejszenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych<sup>86</sup> w oparciu o przepisy § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie *kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej*. Konsekwencją powyższego było uszczuplenie dochodów budżetu państwa w wysokości co najmniej 205 tys. zł.

<sup>84</sup> § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie *kamiennogórskiej specjalnej strefy ekonomicznej*.

<sup>85</sup> W kwocie ogółem 7.836,80 zł

<sup>86</sup> W kwocie ogółem 1.079.475,98 zł

## 6. Kontrola realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE

Opis stanu faktycznego

6.1. W Spółce, funkcjonował system kontroli wywiązywania się przedsiębiorców, działających w KSSEMP, z warunków określonych w zezwoleniach. Wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP, zostało powierzone Spółce, jako Zarządzającemu SSE, przez Ministra Gospodarki rozporządzeniem z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia SSEMP S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie KSSEMP oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia<sup>87</sup>. Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia, Spółka przekazywała, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, w wymaganych terminach, kwartalne informacje o funkcjonowaniu KSSEMP, opracowywane w oparciu o informacje przedsiębiorców zawierające dane dotyczące, między innymi, zatrudnienia i ponoszonych wydatków inwestycyjnych.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 36,37-104)

Jak podał Prezes Zarządu sprawozdania sporządzane przez przedsiębiorców były przekazywane zarówno na formularzu określonym przez Zarządzającego jak również na formularzach tworzonych przez przedsiębiorców. Formularze własne przedsiębiorców zawierały niezbędne informacje, które wymagane były przez Zarządzającego. Terminy przekazywania sprawozdawczości były dotrzymane przez większą część przedsiębiorców działających w SSE. Jednakże zdarzały się przypadki przesyłania danych do sprawozdań kwartalnych po wskazanym terminie i monitach Zarządzającego.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 202-204)

Ocenę wywiązywania się przedsiębiorców z warunków określonych w zezwoleniu analizowano na koniec każdego roku kalendarzowego na podstawie realizacji harmonogramu kontroli za dany rok. W uwagach do ww. harmonogramu odnotowywano spełnienie lub niespełnienie warunku zezwolenia na podstawie protokołu z kontroli. Prowadzony był rejestr kontroli wszystkich zezwoleń czynnych, tych już zakończonych, jak i planowanych w dalszym terminie.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 19-21,24-25,28-29,202-204)

Spółka opracowała procedury kontroli dotyczące spełniania przez przedsiębiorców warunków określonych w zezwoleniach, które obowiązywały w latach 2015-2017. Procedury i zasady przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców zawierał, obowiązujący, w okresie objętym kontrolą, Regulamin wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej podmiotów gospodarczych na terenie KSSE, przyjęty do realizacji przez Zarząd Spółki<sup>88</sup> (dalej: „Regulamin kontroli”).

(dowody: akta kontroli Tom II str. 2-4,6-11,13-15)

Zgodnie z Regulaminem kontroli: kontrolę przeprowadza się, w możliwie najkrótszym czasie, nie później niż w ciągu 3 miesięcy po upływie terminu realizacji warunku określonego w zezwoleniu, w oparciu o zarządzenie wydane przez Prezesa Zarządu KSSEMP i upoważnienie do przeprowadzania kontroli, kontrola może być przeprowadzona wspólnie z Urzędem Skarbowym, a zespół kontrolujący jest uprawniony w szczególności do:

- wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest prowadzona działalność gospodarcza w takich dniach i godzinach, w jakich jest prowadzona lub powinna być prowadzona ta działalność,

<sup>87</sup> Dz.U.2009.112.930.

<sup>88</sup> Uchwały Zarządu KSSEMP S.A. nr 31/Z/10 r. z dnia 01.06.2010 r., nr 40/Z/16 r. z dnia 9 czerwca 2016 r.

- żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępniania danych mających związek z przedmiotem kontroli,

- żądania doręczenia kopii dokumentów (z potwierdzeniem za zgodność z oryginałem) potwierdzających zatrudnienie określonej w zezwoleniu liczby pracowników oraz poniesienie nakładów inwestycyjnych.

Czynności kontrolnych dokonuje się w obecności przedstawiciela kontrolowanego podmiotu gospodarczego, osoby go zastępującej lub osoby zatrudnionej w tym podmiocie, a w razie nieobecności tych osób w obecności przywołanego świadka. Kontrolowanego przedsiębiorcę pisemnie zawiadamia się o terminie i zakresie planowanej kontroli oraz o przygotowaniu niezbędnych dokumentów. Kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, nie później jednak niż przed upływem 30 dni.

Przedmiotem kontroli jest ustalenie czy kontrolowany podmiot:

- dotrzymuje warunków określonych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Strefy;

- rozpoczął działalność gospodarczą w terminie określonym w zezwoleniu oraz czy działalność, na którą otrzymał zezwolenie jest kontynuowana;

- posiada koncesję lub inne zezwolenia wymagane z mocy odrębnych przepisów do podjęcia działalności gospodarczej;

- usunął uchybienia stwierdzone w toku wcześniejszych kontroli w wyznaczonym terminie i zakresie.

W zakresie sposobu przeprowadzania kontroli ustalono, że: w czasie kontroli należy ustalić wielkość nakładów inwestycyjnych i zatrudnienia dokładnie w dniu określonym w zezwoleniu. Jeżeli w czasie wcześniejszej kontroli ustalono, że przedsiębiorca spełnił określony warunek zezwolenia, a termin określony w tym zezwoleniu jeszcze nie minął, to należy po upływie tego terminu ponownie sprawdzić poziom nakładów i zatrudnienie na dzień określony w zezwoleniu. W toku dokonywanych czynności należy skontrolować całość wydatków poniesionych do dnia określonego w zezwoleniu i stan zatrudnienia na ten dzień. Przy przeliczaniu wydatków inwestycyjnych z walut obcych na PLN i odwrotnie należy przyjmować średni kurs danej waluty ogłoszony przez Prezesa NBP z dnia faktycznego poniesienia wydatku. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, w którym opisuje się przeprowadzone czynności.

Protokół z kontroli winien zawierać: [1] podstawę prawną; [2] stronę kontrolującą (zarządzenie), [3] stronę kontrolowaną (reprezentant z upoważnieniem); [4] status przedsiębiorstwa (ustalenie wielkości przedsiębiorstwa na podstawie pisemnego oświadczenia przedsiębiorcy, na podstawie pisemnych oświadczeń innych organów, tj. UOKiK, US, na podstawie ustaleń i dokumentów z kontroli); [5] zakres kontroli; [6] czas trwania kontroli; [7] ustalenia/wnioski; [8] zapis mówiący, że przedstawiciel podmiotu gospodarczego zaznajomił się z treścią protokołu; [9] uwagi końcowe „Kontrolowanemu przysługuje prawo wniesienia uwag i zastrzeżeń do niniejszego protokołu w terminie 14 dni od dnia doręczenia protokołu. Ewentualne uwagi i zastrzeżenia należy kierować do Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości S.A. z siedzibą w Kamiennej Górze 58-400, ul. Papieża Jana Pawła II 11 A.”

Do protokołów z kontroli winy być dołączone wszystkie dokumenty, na podstawie których ustalono wnioski pokontrolne. Protokół jest podpisywany przez członków zespołu kontrolującego oraz przedstawiciela kontrolowanego podmiotu gospodarczego. Protokół kontroli jest zatwierdzany przez Prezesa Zarządu KSSEMP. Zarządzenia, protokoły z kontroli i zalecenia pokontrolne podlegają rejestracji i są przechowywane w siedzibie KSSEMP. Korespondencja jest archiwizowana. Kopie protokołów są przekazywane do Ministra właściwego do

spraw gospodarki. Informacja o stanie realizacji warunków zezwolenia skierowana do Ministra właściwego do spraw gospodarki zawiera protokół z kontroli (ze wskazaniem rejestracji załączników do kontroli), stwierdzenie Zarządzającego o spełnieniu lub o nie spełnieniu warunków określonych w zezwoleniu przez przedsiębiorcę, adres korespondencyjny do kontrolowanego przedsiębiorstwa.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 13-15,202-204)

Zarządzający Strefą dysponował planami kontroli przedsiębiorców. Plan (Harmonogram) kontroli przedsiębiorców opracowywany był na początku roku kalendarzowego, określał termin oraz zakres kontroli i stanowił załącznik do Zarządzenia Prezesa KSSEMP w sprawie powołania komisji przeprowadzającej kontrole realizacji warunków zezwoleń przez inwestorów strefowych.

(dowody: akta kontroli Tom II str.17,18, 19-21,22-29)

W latach objętych badaniem, Spółka skontrolowała: w 2015 r. -19, w 2016 r. -15 i w 2017 r. -16 przedsiębiorców, zaś w poszczególnych kwartałach: 2015 r. w I kwartale - 11, a w II i IV kwartale – po czterech, co stanowiło odpowiednio: 25 % i po 9 % przedsiębiorców prowadzących działalność w SSE w tym okresie (w III kwartale nie przeprowadzano kontroli), w 2016 r. w I kwartale - dziewięciu, w II – trzech, w III – dwóch i IV kwartale – jednego, co stanowiło odpowiednio: 20 %, 7%, 5 % i 2 % przedsiębiorców prowadzących działalność w SSE w tym okresie (w III kwartale nie przeprowadzano kontroli), zaś w 2017 r. – w I kwartale - dwóch, w II kwartale – 11, w IV kwartale – trzech, co stanowiło odpowiednio: 5 %, 26 % i 7 % przedsiębiorców prowadzących działalność w SSE w tym okresie (w III kwartale nie przeprowadzano kontroli).

(dowody: akta kontroli Tom II str. 105)

**6.2.** W latach 2015-2017 przeprowadzono dziewięć kontroli warunków poniesienia na terenie Strefy wydatków inwestycyjnych określonych w zezwoleniu, pozostałe kontrole dotyczyły realizacji przez przedsiębiorców warunków: zatrudnienia, utrzymania zatrudnienia i zakończenia inwestycji.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 19-21,24-25,28-29)

Dokonano analizy dokumentacji kontroli przedsiębiorców, przeprowadzanych przez KSSEMP, w zakresie realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności. Kontrolę przeprowadzono na podstawie 12 elementowej próby dokumentacji z postępowań kontrolnych. Do szczegółowego badania wybrano po jednej kontroli z każdego kwartału w latach 2015-2017 biorąc pod uwagę największą kwotę wydatków kwalifikowanych określonych w zezwoleniu (dziewięć kontroli dotyczyło warunków poniesienia na terenie KSSEMP wydatków inwestycyjnych określonych w zezwoleniu, a pozostałe trzy kontrole dotyczyły realizacji przez przedsiębiorców warunku zatrudnienia)<sup>89</sup>.

(dowody: akta kontroli Tom II str. 108-192)

W wyniku badania ustalono, że:

1. W trakcie kontroli weryfikowano poniesienie wydatków, tj. czy do kosztów inwestycyjnych stanowiących wydatki kwalifikujące się do objęcia pomocą uznano tylko wydatki spełniające kryteria określone § 6 *rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej*, weryfikacji dokonywano na podstawie: zestawienia wydatków inwestycyjnych na środki trwałe, dokumentów OT (przyjęcie do użytkowania środka trwałego) zawierających nr faktury i datę nabycia, ewidencji środków trwałych oraz

<sup>89</sup> Przedsiębiorstwo Handlowo-Produkcyjne „Metal” Jerzy Siofer (21/2014), Contur 2000 s.c. (05/2015), „CM3-Polska” Sp. z o.o. (07/2015), P.P.H.U. ANDY Izolacje Tekstylne Andrzej Maciaszek (09/2015, 03/2016), Rena Polska Sp. z o.o. (04/2016, 10/2016), Kalibra Sp. z o.o. (07/2016), Wiefferink Sp. z o.o. (11/2016), Wepa Professional Piechowice S.A. (06/2016), Effekt-System Spółka z o.o. (04/2017), WEBER-HYDRAULIKA Sp. z o.o. (10/2017).

ewidencji wartości niematerialnych i prawnych. Nie do wszystkich protokołów z kontroli dołączane były kopie faktur, ale z treści protokołów wynikało, że faktury były przedstawiane do wglądu kontrolujących.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 108-192, 193-195, 206-208)*

Prezes Zarządu wyjaśnił, że nie jest to sprzeczne z Regulaminem wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej podmiotów gospodarczych na terenie KSSEMP.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 206-208)*

2. Koszty inwestycyjne zaliczono do wydatków kwalifikowanych w oparciu o metodę kasową. Uwzględniano wydatki faktycznie poniesione, a nie deklarowane do poniesienia w przyszłości.

W latach 2015-2017 nie wystąpiły przypadki stwierdzenia, że wydatek poniesiony był niezgodnie z ww. rozporządzeniem Rady Ministrów, w związku z powyższym KSSEMP nie zawiadamiała o takim fakcie odpowiedniego Urzędu Skarbowego. Sprawdzenie, że wydatek został poniesiony na terenie KSSEMP i dotyczył konkretnego zezwolenia kontrolujący weryfikowali na podstawie zestawień wydatków inwestycyjnych, OT i faktur zawierających datę początkową i końcową.

Prezes Zarządu wskazał, że data początkowa jest datą wydania zezwolenia, bowiem zgodnie z § 5. pkt 1. ww. rozporządzenia Rady Ministrów, zwolnienie od podatku dochodowego z tytułu kosztów nowej inwestycji przysługuje przedsiębiorcy, począwszy od miesiąca, w którym poniósł wydatki inwestycyjne w okresie od dnia uzyskania zezwolenia. Data końcowa wynika z treści zezwolenia pkt I ppkt 1: poniesienie na terenie strefy wydatków inwestycyjnych w wysokości i w terminie do dnia. Nie pobierano oświadczeń od przedsiębiorców, że wydatek został poniesiony na terenie KSSEMP i dotyczył konkretnego zezwolenia.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 108-192, 193-195, 206-208)*

W treści protokołów z kontroli objętych analizą NIK brak było informacji, czy przedsiębiorca posiadający dwa zezwolenia, prowadził odrębną ewidencję ponoszonych kosztów i wzrostu zatrudnienia dla każdego z zezwoleń, natomiast z dokumentacji pokontrolnej wynikało, że prowadził ewidencję umożliwiającą ustalenie dochodu zwolnionego.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 108-192, 193-195, 206-208)*

3. W badanych sprawach spełnienie warunku zatrudnienia weryfikowano na podstawie przedkładanych przez przedsiębiorców deklaracji GUS i ZUS w tym zakresie, natomiast czy został spełniony warunek zakończenia inwestycji, weryfikowano tylko na podstawie oświadczenia przedsiębiorcy.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 108-192)*

We wszystkich objętych badaniem sprawach sporządzono adekwatne do zakresu badanych zagadnień akta kontroli obejmujące m.in. kopie dokumentacji źródłowej, zestawienia, wyjaśnienia i oświadczenia upoważnionych przedstawicieli kontrolowanych jednostek. We wszystkich przypadkach kontrolę zakończono protokołem kontroli podpisanym przez zespół kontrolny i kontrolowanego. W żadnym przypadku kontrolowane podmioty nie wносиły zastrzeżeń do ustaleń kontroli.

We wszystkich przypadkach kontrole ujęte zostały uprzednio w planie (harmonogramie) kontroli, a postępowania kontrolne wykonano zgodnie z planem.

*(dowody: akta kontroli Tom II str. 108-192, 193-195)*

W wyniku przeprowadzonych w latach 2015-2017 kontroli przez KSSEMP stwierdzano niewywiązywanie się przedsiębiorców ze zobowiązań określonych

w zezwoleniach a dotyczących utrzymania zatrudnienia<sup>90</sup>, jednakże jak ustalono Ministerstwo nie przeprowadziło procedury cofnięcia zezwolenia, a jedynie poinformowało przedsiębiorców „o uznaniu stwierdzonego uchybienia za nierażące i niestanowiące podstawy do cofnięcia zezwolenia”<sup>91</sup>.

(dowody: akta kontroli Tom II str.196-201)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

We wszystkich pięciu skontrolowanych protokołach z kontroli przedsiębiorców w zakresie - czy został spełniony warunek zakończenia inwestycji, weryfikacji dokonywano tylko na podstawie oświadczenia przedsiębiorcy. W dokumentacji pokontrolnej brak było innych dokumentów potwierdzających, że inwestycja została już ukończona, tj. np. decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wynikającej z przepisów prawa budowlanego oraz dokumentów księgowych (faktur, OT – przyjęcie środka trwałego).

(dowody: akta kontroli Tom II str. 108-192)

Ocena cząstkowa

KSSEMP wywiązywała się z obowiązku kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności na terenie Strefy. W latach 2015-2017 zasady wykonywania bieżącej kontroli realizacji warunków zezwoleń określono w stosownym *Regulaminie*. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w protokołach pokontrolnych miały charakter formalny i nie wpływały na realizację celów.

## IV. Wnioski

Wnioski  
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny, wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>92</sup> (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o:

1. Uwzględnienie w planach rzeczowo-finansowych działań obejmujących wszystkie określone w *Planu rozwoju KSSEMP* cele, w tym w szczególności pełne zagospodarowanie na rzecz przedsiębiorców terenów Strefy, zgodnie z celami jej ustanowienia.
2. Dokonanie korekty rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2015 r. i 2017 r. oraz o prawidłowe korzystanie przez Spółkę w latach następnych ze zwolnienia od tego podatku.
3. Zapewnienie wyboru do realizacji inwestycji infrastrukturalnych, po przeprowadzeniu stosownych analiz ekonomiczno-finansowych czy też analiz określających koszty i korzyści, stosownie do postanowień wyników audytu przeprowadzonego w czerwcu 2016 r.
4. Zapewnienie aktualizacji Regulaminu Strefowego Klastra Edukacyjnego o zapisy dotyczące planów działań oraz określenie mierników zakładanych efektów w związku z określonymi celami i zadaniami przewidywanymi do realizacji.
5. Weryfikację zasad naliczania opłat administracyjnych poprzez przeprowadzenie stosowanej kalkulacji stawki bazowej opłaty, która zapewni pokrywanie kosztów związanych z administrowaniem KSSEMP.

<sup>90</sup> Firma Joh. Clout Composite Technology sp. z o.o., PPHU „LECHMET”.

<sup>91</sup> Zgodnie z art. 19 pkt 3 *ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych* zezwolenie może być cofnięte lub przedmiot działalności określony w zezwoleniu może być ograniczony m.in. w przypadku, gdy 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; wystąpił z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia albo ograniczenie zakresu lub przedmiotu działalności określonego w zezwoleniu.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm.



6. Podjęcie działań mających na celu realizację wszystkich zadań określonych w Regulaminie Strefowego Klastra edukacyjnego.

## 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 we Wrocławiu.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

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

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

Wrocław, dnia      listopada 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Dyrektor

Andrzej Siekierka  
Doradca ekonomiczny

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*