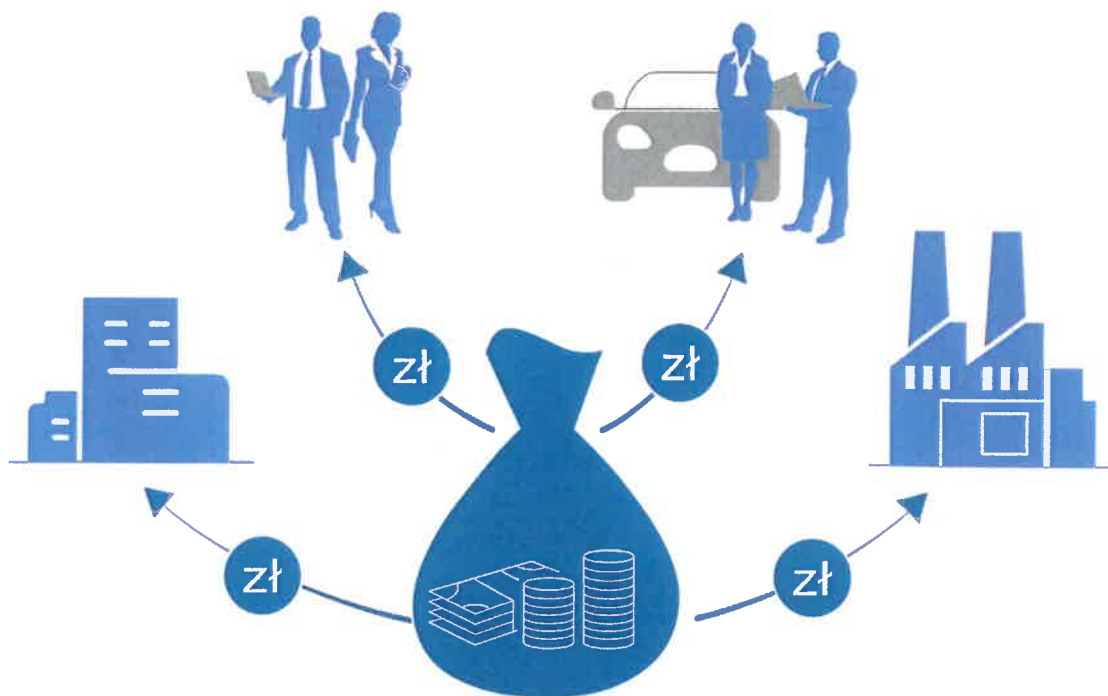




# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI



Informacja o wynikach kontroli

## WSPIERANIE INWESTYCJI O ISTOTNYM ZNACZENIU DLA GOSPODARKI

W R Z E S I E Ń 2 0 2 3



KGP.430.17.2022  
Nr ewid.165/2022/P/22/011/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**WSPIERANIE INWESTYCJI  
O ISTOTNYM ZNACZENIU DLA GOSPODARKI**

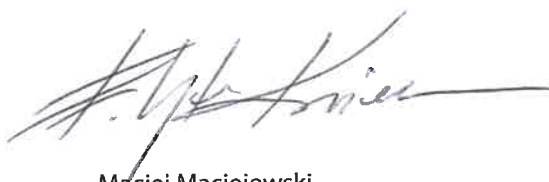
**DEPARTAMENT GOSPODARKI,  
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

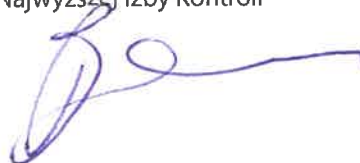
### Informacja o wynikach kontroli Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki

p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

**Zatwierdzam:**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś  
Warszawa, dnia

10.08.2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA .....	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....	13
4. WNIOSKI.....	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	22
5.1. Programowanie systemu wspierania inwestycji.....	22
5.2. Stosowanie mechanizmów wspierania inwestycji .....	30
5.3. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych na wsparcie inwestycji .....	40
5.4. Efekty systemu wspierania inwestycji .....	50
6. ZAŁĄCZNIKI.....	60
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	60
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	70
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	82
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	84

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Beneficjent</b>	Przedsiębiorca, który po przejściu procedury kwalifikacyjnej w Programie Wspierania Inwestycji podpisał z ministrem właściwym do spraw gospodarki umowę o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej na wsparcie realizowanej przez siebie inwestycji.
<b>B+R</b>	Badania i rozwój.
<b>Decyzja o wsparciu inwestycji</b>	<p>Decyzja wydawana przez ministra właściwego ds. gospodarki na wniosek przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie, który zawiera plan realizacji nowej inwestycji (podstawa prawna art. 13 ust. 2 ustawy o wspieraniu inwestycji<sup>1</sup>). Decyzja o wsparciu jest wydana na realizację nowej inwestycji, która spełnia kryteria ilościowe i jakościowe określone we właściwym rozporządzeniu Rady Ministrów<sup>2</sup> wydawanym na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji. Ponadto decyzja o wsparciu określa zgodnie z art. 15 ustawy o wspieraniu inwestycji okres jej obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej, jak również warunki (kryteria), które przedsiębiorca zobowiązany jest spełnić, dotyczące:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana z uwzględnieniem danych ewidencyjnych nieruchomości;</li><li>– poniesienia przez przedsiębiorcę w określonym terminie kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji;</li><li>– tworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy przez przedsiębiorcę w związku z realizacją nowej inwestycji, przez określony czas;</li><li>– terminu zakończenia realizacji nowej inwestycji, po upływie którego koszty inwestycji poniesione przez przedsiębiorcę nie mogą być uznane jako koszty kwalifikowane;</li><li>– maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych, jakie mogą być uwzględnione przy określeniu maksymalnej wysokości pomocy publicznej.</li></ul>
<b>DRI</b>	Departament Rozwoju Inwestycji.
<b>Kpa</b>	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego <sup>3</sup> .
<b>Kontrola zarządcza</b>	Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>4</sup> ogół działań zapewniających realizację celów i zadań jednostki w sposób: zgodny z prawem, terminowy, efektywny i oszczędny. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, 2) skuteczności i efektywności działania, 3) wiarygodności sprawozdań, 4) ochrony zasobów, 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.
<b>MŚP</b>	Małe i średnie przedsiębiorstwa.
<b>MRiT</b>	Ministerstwo Rozwoju i Technologii.
<b>Minister</b>	Minister właściwy do spraw gospodarki.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2023 r. poz. 74), dalej: ustawa o wspieraniu inwestycji.

<sup>2</sup> W okresie objętym kontrolą było to rozporządzenie z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz. U. poz. 1713, ze zm.). Z dniem 1 stycznia 2023 r. rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 27 grudnia 2022 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz. U. z 2022 r. poz. 2861).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

<b>Mechanizmy wsparcia</b>	<p>Elementy systemu wsparcia inwestycji. W Polsce kluczowymi mechanizmami wsparcia są:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki Polskiej...</i> wprowadzony uchwałą RM z dnia 5 lipca 2011 r. (od nowelizacji Programu z 1 października 2019 r. jest on realizowany jako <i>Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030</i>;</li> <li>• Mechanizm bazujący na SSE, w tym wydawanie zezwoleń na podstawie ustawy o SSE;</li> <li>• Mechanizm określony w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji, w tym wydawanie decyzji o wsparciu. Specjalne strefy ekonomiczne mają funkcjonować równolegle do nowego mechanizmu wspierania inwestycji do 2026 r., jednak od 2019 r. wsparcie udzielane jest tylko w formie decyzji o wsparciu. Nowe regulacje rozszerzają zakres terytorialny, na którym możliwe jest ulokowanie inwestycji i uzyskanie wsparcia.</li> </ul>
<b>Obszar</b>	W art. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji obszar został zdefiniowany jako teren określony w rozporządzeniu przez ministra właściwego ds. gospodarki. Na wskazanym terenie właściwa spółka zarządzająca była zobowiązana wykonywać zadania określone w powołanej ustawie.
<b>Okres trwałości inwestycji</b>	Okres, przez który beneficjent zobowiązany jest utrzymać w danym regionie inwestycję, która otrzymała dofinansowanie/wsparcie.
<b>OSR</b>	Ocena skutków regulacji. Dokument stanowiący jeden z załączników do projektu aktu normatywnego, który opisuje przewidywane skutki przyjętych rozwiązań. OSR zakłada również przewidywane sposoby i terminy ewaluacji.
<b>PAIH</b>	Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA.
<b>PRI</b>	Plan Rozwoju Inwestycji.
<b>PSI</b>	Polska Strefa Inwestycji. Instrument, dzięki któremu można uzyskać ulgę podatkową na realizację nowej inwestycji. Podstawą funkcjonowania tego instrumentu jest ustawa o wspieraniu nowych inwestycji. Z ulgi można korzystać na terenie całej Polski, niezależnie od wielkości firmy. Wsparcie przyznawane jest firmom z sektora przemysłu i nowoczesnych usług.
<b>Program lub Program Wspierania Inwestycji</b>	Pierwotnie <i>Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020</i> <sup>5</sup> . Od dnia 8 czerwca 2016 r. był to <i>Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023</i> <sup>6</sup> . Zgodnie z nowelizacją Programu z dnia 1 października 2019 r. <sup>7</sup> okres przyznawania wsparcia został wydłużony do 2030 r. Jednocześnie w ramach nowelizacji dokonano zmiany systemu wskaźników Programu i ich wartości docelowych oraz określono łączny budżet Programu w wysokości ok. 2,6 mld zł.
<b>RM</b>	Rada Ministrów.

<sup>5</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 122/2022 z dnia 5 lipca 2011 r. Komunikat Ministra Gospodarki z dnia 18 sierpnia 2011 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020”, (M.P. nr 82, poz. 834). Treść Programu została zamieszczona w 2011 r. na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki).

<sup>6</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 60/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r.

<sup>7</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023”.

<b>SOR</b>	<i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)</i> , przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).
<b>SSE</b>	Specjalna Strefa Ekonomiczna – wyodrębniona zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych <sup>8</sup> .
<b>System wspierania inwestycji</b>	Pojęcie to oznacza zespół obowiązujących w Polsce mechanizmów wspierania inwestycji, wprowadzonych przede wszystkim na podstawie ustawy o wspieraniu inwestycji, ustawy o SSE oraz Programie Wspierania Inwestycji. W ramach poszczególnych mechanizmów zawarte są skonkretyzowane instrumenty: np. funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych i udzielanie zezwoleń, wydawanie decyzji o wsparciu na podstawie ustawy o wspieraniu inwestycji oraz przyznawanie dotacji w ramach Programu Wspierania Inwestycji.
<b>Ufp</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>9</sup> .
<b>Umowa</b>	Umowa o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej na finansowe wsparcie realizowanej inwestycji w ramach Programu Wspierania Inwestycji.
<b>Ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>10</sup> .
<b>Ustawa o rachunkowości</b>	Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości <sup>11</sup> .
<b>Zarządzający</b>	Spółka zarządzająca SSE, o której mowa w art. 6 ustawy o SSE, tj. spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa lub samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzenie wspólników. Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji do zadań spółki należy również zarządzanie obszarami.
<b>Zespół</b>	Międzyresortowy Zespół ds. Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej. Zespół realizuje zadania określone w Programie Wspierania Inwestycji, m.in. koordynuje sprawy związane z realizacją Programu, w tym opiniuje projekty sprawozdań z realizacji Programu oraz współuczestniczy w dokonywaniu oceny projektów inwestycyjnych zgodnie z zasadami Programu <sup>12</sup> .
<b>Zezwolenie</b>	Zgodnie z art. 16 ustawy o SSE podstawą do korzystania z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy uprawniające do korzystania z pomocy publicznej. Zezwolenie określa przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki dotyczące w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> <li>– zatrudnienia przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy przez określony czas określonej liczby pracowników;</li> <li>– dokonania przez przedsiębiorcę na terenie strefy inwestycji o wartości przewyższającej określoną kwotę;</li> <li>– terminu zakończenia inwestycji;</li> <li>– maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych inwestycji i dwuletnich kosztów kwalifikowanych pracy.</li> </ul>

<sup>8</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 91. Dalej: ustawa o SSE.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>12</sup> Zespół powstał i działał na podstawie Zarządzenia nr 38 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2015 r. (M.P. z 2015 r. poz. 520).

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system wspierania inwestycji w Polsce działał w sposób prawidłowy i skuteczny?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy system wspierania inwestycji był spójny i uwzględniał cele określone w strategiach i programach rządowych?
2. Czy mechanizmy wspierania inwestycji były stosowane zgodnie z przyjętymi regulacjami?
3. Czy nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych na wsparcie inwestycji był skuteczny?
4. Czy system wspierania inwestycji zapewniał rozwój inwestycji i osiągnięcie zakładanych celów?

## Jednostki kontrolowane

MRiT, 19 beneficjentów<sup>13</sup> (przedsiębiorców) Programu Wspierania Inwestycji oraz sześć spółek zarządzających strefami i obszarami. Były to: ARP SA, Oddział w Mielcu, ŁSSE SA, PSSE sp. z o.o., SSSE SA, W-MSSE SA, WSSE Invest-Park sp. z o.o.

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r.

Kontrola P/22/011 *Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki* została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Kontrolą objęto system wspierania inwestycji bazujący z jednej strony na dotacjach przyznawanym w ramach Programu Wspierania Inwestycji istniejącego, ze zmianami, od 2011 r. Z drugiej na mechanizmach wsparcia określonych w ustawie o SSE (w tym udzielaniu zezwoleń do 2019 r.) oraz w ustawie o wspieraniu inwestycji (w tym wydawanie decyzji o wsparciu od 2018 r.).

Kwestie te były w poprzednich latach przedmiotem odrębnych kontroli prowadzonych przez NIK. W kontroli P/16/019 *Realizacja programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej* NIK pozytywnie oceniała fakt ustanowienia i kontynuacji Programu. Jako nieprawidłowość systemową w Programie wskazano natomiast nieumieszczenie w założeniach Programu (co za tym idzie w umowach) – postanowień obligujących beneficjentów do realizacji zamiarów prezentowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej (dotacje).

Celem Programu *wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki*<sup>14</sup> był wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy spełniające określone kryteria. Wsparcie inwestycji realizowane było poprzez dotacje celowe udzielane na podstawie umów zawieranych między ministrem właściwym ds. gospodarki a beneficjentem.

W konkluzji oceny NIK stwierdzono m.in., że wady systemowe Programu spowodowały, że Minister, wobec braku stosownych danych, nie dokonywał oceny – czy i w jakim stopniu wydatkowanie z publicznych środków ponad 156 mln zł wpłynęło na wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki (cel główny Programu), czy miał miejsce transfer technologii do polskich przedsiębiorców, a także czy utworzone nowe miejsca pracy rzeczywiście charakteryzowały się wysoką produktywnością. W ocenie NIK, efekty realizacji Programu tylko częściowo mogły wpłynąć na osiągnięcie jego głównego celu, w związku ze wskazanymi wadami Programu.

Wyniki kontroli P/18/016 *Działalność specjalnych stref ekonomicznych* opublikowane w 2020 r. wskazywały m.in., że spółki zarządzające strefami w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia służące realizacji celów, dla których zostały ustanowione, wynikających m.in. z *Planów rozwoju* poszczególnych stref. Z ustaleń kontroli wynikało m.in., że strumienie pomocy publicznej nie zostały skierowane do przedsiębiorców działających w preferowanych gałęziach gospodarki oraz przyczyniających się do rozwoju innowacyjności. Jednocześnie nadzór Ministra nad SSE nie był skuteczny, co wynikało m.in. z braku egzekwowania od spółek zarządzających strefami realizacji wyznaczonych celów oraz nieustaleniu

<sup>13</sup> Zaplanowano ogółem objęcie kontrolą jednostkową 21 beneficjentów. Jednak przed przystąpieniem do czynności kontrolnych dwie umowy o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej zostały rozwiązane.

<sup>14</sup> Program stanowił program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 poz. 225).



## WPROWADZENIE

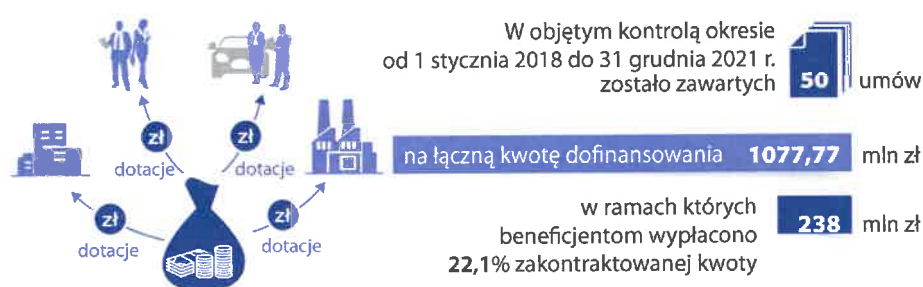
mierników oceny stopnia realizacji tych celów. Stanowiło to m.in. istotne ograniczenie możliwości monitorowania osiągniętych celów i w konsekwencji utrudniało możliwość faktycznej weryfikacji osiągnięcia celów.

Ze względu na istotne błędy systemowe stwierdzone w obu opisanych powyżej mechanizmach kontrola P/22/011 *Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki* miała w części również **charakter sprawdzający, przede wszystkim w zakresie poprawy stwierdzonych błędów i nieprawidłowości w istniejących mechanizmach wsparcia.**

System wspierania inwestycji w Polsce objęty kontrolą w 2022 r., w tym zaistniałe w nim zmiany w 2019 r., obrazuje poniższa infografika.

### Infografika nr 1

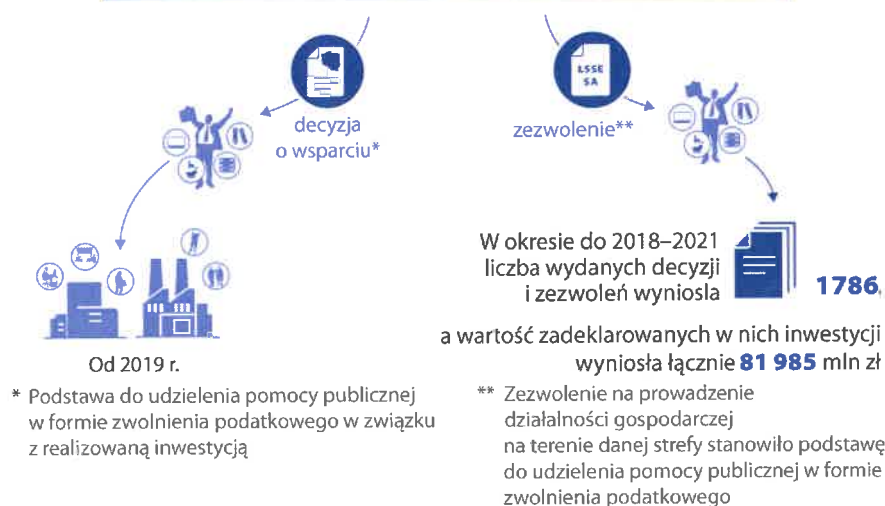
System wspierania inwestycji w Polsce (2018–2022) – instytucje, środki, efekty, kierunki zmian



### Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki

#### System wspierania inwestycji

### Specjalne strefy ekonomiczne / Polska Strefa Inwestycji



#### Mechanizm specjalnych stref ekonomicznych (wydawanie zezwoleń do 2019 r., istnienie SSE do 2026 r.) oraz Polskiej Strefy Inwestycji

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie m.in. danych z kontroli w MRIT.

Zdjęcie nr 1  
Siedziba ŁSSE SA<sup>15</sup>



*Źródło: Materiały pozyskane w trakcie kontroli.*

Ze względu na dużą liczbę podmiotów mających wpływ na skuteczność i prawidłowość działania systemu wspierania inwestycji, badanie kontrolne zostało przeprowadzone na dobranych w sposób reprezentatywny próbach. Poza Ministerstwem Rozwoju i Technologii kontrolą objęto sześć spółek zarządzających strefami i obszarami<sup>16</sup> oraz 19 beneficjentów Programu.

Kontrolą objęto następujących sześciu zarządzających: ARP SA, Oddział w Mielcu, ŁSSE SA, WSSE Invest-Park sp. z o.o., SSE SA PSSE SA oraz W-MSSE SA.

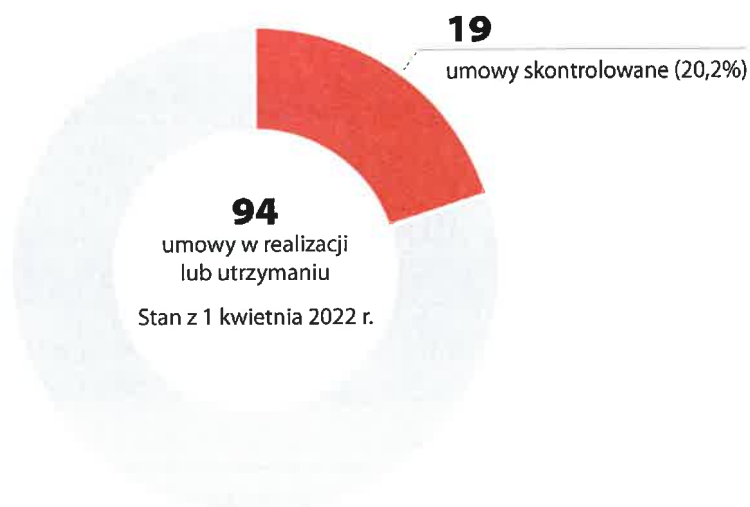
<sup>15</sup> Zespół budynków fabrycznych wybudowanych w latach 90. XIX w. jako część spółki „Towarzystwo Manufaktur Ludwika Grohmana w Łodzi”. Do połowy lat 90. XX w. zachowały swój charakter przemysłowy w branży włókienniczej. Obecnie siedziba Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA.

<sup>16</sup> Łącznie w okresie objętym kontrolą działalność prowadziło 14 zarządzających, tj. Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Oddział w Mielcu (ARP SA, Oddział w Mielcu), Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Oddział w Tarnobrzegu (ARP SA, Oddział w Tarnobrzegu), Krakowski Park Technologiczny sp z o.o. (KPT sp. z o.o.), Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (ŁSSE SA), Pomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA (PARR SA), Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (PSSE SA), Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice” SA (SSE Starachowice SA), Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (SSE SA), Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (W-MSSE SA), Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (KSSE SA), Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (LSSE SA), Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości SA (SSEMP SA), Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park sp. z o.o. (WSSE Invest-Park sp. z o.o.), Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (K-SSE SA) oraz Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA (W-MSSE SA).

## WPROWADZENIE

Relację skontrolowanej próby umów u beneficjentów do całej liczby aktywnych umów przedstawia infografika nr 2.

Infografika nr 2  
Kontrolowana przez NIK próba beneficjentów Programu (kontrole jednostkowe)



Kontrola NIK objęła 19 z 94 umów w realizacji lub utrzymaniu

Źródło: dane i obliczenia własne NIK.

W trakcie kontroli w MRiT podstawową<sup>17</sup> próbą kontrolną objęto osiem z 50 zawartych umów w okresie 2018–2022, co stanowiło 16% wszystkich.

<sup>17</sup> Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto wszystkie stadia umowy poprzez jej zawarcie, realizację, rozliczanie, kontrolę realizacji, ewentualne aneksowanie oraz kontrolę okresu utrzymania.

## 2. OCENA OGÓLNA

System wspierania inwestycji w zakresie projektów ukierunkowanych m.in. na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki nie działał w pełni skutecznie oraz nie został do co najmniej 2019 r. prawidłowo zaprojektowany, co ograniczało prawidłowość jego działania.

Wpływ na brak pełnej skuteczności systemu miały m.in.: zbyt późne, bo dopiero od końca 2019 r., określenie w zawieranych z beneficjentami Programu umowach wymogów jakościowych i organizacyjnych, zgodnych z celem wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki oraz niezapewnienie, we właściwym rozporządzeniu, gwarancji stabilności dla części tworzonych miejsc pracy w ramach Polskiej Strefy Inwestycji oraz adekwatnej do danej inwestycji liczby miejsc pracy, a także dokonanie zmian w systemie bez ich poprzedzenia właściwymi ewaluacjami.

Dokonane w latach 2018–2019 przez Ministra zmiany systemu zniosły część istniejących dotychczas ograniczeń dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, m.in. poprzez możliwość prowadzenia wspieranych inwestycji poza obszarem specjalnych stref ekonomicznych oraz określenie w Programie wagi kryteriów jakościowych. Działania te były zgodne z Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju i uspołniały mechanizmy wspierania inwestycji. Mimo jednak podjęcia tych działań okres od 2016 r. charakteryzuje się w większości tendencją spadkową stopy inwestycji w relacji do PKB, co jest niezgodne m.in. z założeniami Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Zakładającej od 2020 r. poziom inwestycji nie mniejszy niż 22% PKB, podczas gdy w 2020 r. i latach następnych nie osiągnął poziomu referencyjnego. Wpływ na to miało również szereg czynników niezależnych od systemu m.in. sytuacja epidemiczna w Polsce i Europie, wzrost ryzyka inwestycyjnego w związku z napięciami międzynarodowymi. Jednak Ministerstwo, poprzez nieprowadzenie m.in. analiz spadku poziomu inwestycji w Polsce oraz niedokonywanie przewidzianej w Ocenie Skutków Regulacji ewaluacji ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, ograniczyło znacznie możliwość usprawnienia systemu wspierania inwestycji, w tym wprowadzenia rozwiązań podnoszących stopę inwestycji.

W sposób zgodny z podstawowymi zasadami Programu udzielano dofinansowania beneficjentom, a objęci kontrolą zarządzający prawidłowo udzielali zezwoleń oraz wydawali decyzje o wsparciu. Ministerstwo również w sposób prawidłowy rozliczało udzielone dotacje i ich zwroty, w tym w przypadku rozwiązanych umów. Zarządzający prowadzili systematyczne kontrole realizacji przez przedsiębiorców warunków zezwoleń i decyzji o wsparciu.

Nie zapewniono natomiast w ramach Programu przy dokonywaniu przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu oceny projektów wsparcia eksperckiego dotyczącego m.in. kwestii technologicznych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli utrudniało to ocenę, czy dany projekt spełnia kryteria innowacyjności, jej skali, a także czy wpisuje się w cele wsparcia i jest technologicznie możliwy do wykonania.

Zarządzający sporządzili na podstawie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji Plany Rozwoju Inwestycji i przestrzegali ich postanowień. Jednakże w przypadku dwóch z sześciu skontrolowanych zarządzających nie została powołana Rada Rozwoju Obszaru Gospodarczego, co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji. Zdaniem NIK niepowołanie rady utrudniało wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w przywołanej ustawie, ułatwiających m.in. komunikację pomiędzy interesariuszami zarządzanego obszaru.

Sprawowany przez Ministra i spółki zarządzające nadzór nad przyznaniem dofinansowania i wsparciem nie był wykonywany w sposób w pełni skuteczny. Dofinansowane przez Ministra projekty były wprawdzie objęte systematycznymi

System wspierania inwestycji w latach 2018–2022 nie działał w pełni skutecznie i prawidłowo

## OCENA OGÓLNA

kontrolami, jednak w 10% (2 z 19) badanych przypadków kontrole Ministerstwa zostały przeprowadzone z pominięciem lub nieustaleniem istotnych nieprawidłowości w realizacji inwestycji.

Jednocześnie stwierdzono w Ministerstwie prowadzenie w sposób opieszwały, a także w niektórych przypadkach z naruszeniem przepisów Kpa, dotyczących terminów prowadzenia postępowań oraz zasad prowadzenia postępowania administracyjnego, spraw dotyczących zmiany zezwoleń oraz decyzji o wsparciu. W sposób opieszwały Ministerstwo reagowało też na wyniki kontroli beneficjanta przekazane przez spółkę zarządzającą, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Objęte kontrolą dofinansowane w Programie projekty były w większości w zakresie merytorycznym realizowane zgodnie z postanowieniami umowy. W 14 przypadkach tj. prawie 80% badanej populacji beneficjenci naruszali zasady i terminy wynikających z umów obowiązków sprawozdawczych.

Zdaniem NIK dotychczasowy sposób monitorowania przede wszystkim przez Ministerstwo efektów systemu wspierania inwestycji nie pozwala w pełni ocenić jego skuteczności. Ministerstwo nie w pełni rzetelnie gromadziło dane umożliwiające ocenę zmian wprowadzonych w systemie wspierania inwestycji.

W przypadku sześciu objętych kontrolą zarządzających strefami i obszarami stwierdzono, iż w 2020 r. żaden z nich nie osiągnął wszystkich założonych do tego czasu wartości wskaźników. W przypadku trzech z sześciu objętych kontrolą spółek zarządzających strefami i obszarami dotyczyło to wskaźników inwestycji z udziałem B+R oraz inwestycji w powiatach o wysokim bezrobociu. Natomiast zniesienie części barier poprzez uczynienie całego obszaru Polski specjalną strefą ekonomiczną zwiększyło, zdaniem NIK, konkurencyjność polskiej gospodarki.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Obowiązujący w latach 2018–2022 system wspierania inwestycji uwzględniał cele i założenia określone m.in. w SOR. Jednak nie był nadal systemem w pełni spójnym i dostosowanym do potrzeb. Spójność systemu w ramach poszczególnych mechanizmów osłabiała m.in. realizowanie Programu w okresie 2015–2019 (1 października) faktycznie bez wskaźników i ich wartości docelowych, a także m.in. brak adekwatnych sposobów pomiaru innowacyjności po jego zmianie, sposób oceny inwestycji nie w pełni badający realność technologiczną i innowacyjność oraz brak gwarancji stabilności dla części miejsc pracy tworzonych w ramach PSI (w ramach przedsięwzięć wspartych z tytułu kosztów nowej inwestycji) i adekwatnej do danej inwestycji liczby miejsc pracy. [str. 22–23]

Dokonane w latach 2018–2019 zmiany Programu dostosowały go wprowadzie do obowiązujących strategii, lecz nie zapewniły jego całościowej spójności

Przeprowadzone w latach 2018–2019 zmiany systemu wspierania inwestycji polegające na wejściu w życie w 2018 r. ustawy o wspieraniu nowych inwestycji oraz zmianie w dniu 1 października 2019 r. postanowień Programu zmniejszyły część barier w systemie wspierania inwestycji. Bariery te utrudniały realizację głównego celu wsparcia (przyjętego dla Programu) jakim jest *wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki przez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy, spełniające kryteria określone Programem*. Przykładem zniesienia takich barier jest możliwość lokalizacji wspieranej inwestycji poza dotychczasowymi specjalnymi strefami ekonomicznymi. Przykładowo w 2019 i 2020 r. wartość inwestycji zlokalizowana poza terenem dawnych stref była wyższa niż na terenie dawnych stref. Zmiany te uspołniły wobec siebie poszczególne mechanizmy wspierania inwestycji, uspołniając też ich cele i komplementarnie definiując sposoby ich realizacji. Nadal jednak część rozwiązań w Programie m.in. w zakresie dwóch wskaźników nie była dostosowana do faktycznego pomiaru innowacyjności [str. 22–23, 59]

Przejawem pewnej słabości systemu wspierania inwestycji jest spadek od 2016 r. w porównaniu do 2015 r. w Polsce udziału inwestycji w relacji do PKB, mimo że w SOR założono tendencję wzrostową. Udział ten wyniósł odpowiednio: w 2016 r. – 18,5%, w 2017 r. – 17,6%, w 2018 r. – 18,7%, w 2019 r. – 18,9%, w 2020 r. – 18,3%, w 2021 r. – 16,8%, a w 2022 r. – 16,7%. W konsekwencji stopa inwestycji w Polsce w latach 2020–2022 była co najmniej od 3 do 5 pp. niższa niż przyjęta jako referencyjna<sup>18</sup>, ponieważ m.in. w SOR założono rocznie stopę inwestycji w wysokości 22–25% PKB w latach 2020–2022. Na powyższą sytuację wpływ miały w znacznej mierze czynniki zewnętrzne: sytuacja epidemiczna w Polsce i Europie w latach 2020–2021, wzrost napięć we wschodniej części Europy, w tym wojna w Ukrainie. NIK wskazuje jednak, że niepokojąca tendencja zaczęła się w 2016 r. w okresie relatywnie dobrej sytuacji gospodarczej, a Ministerstwo nie prowadziło i nie prowadzi analiz uwarunkowań tej tendencji. [str. 54–55]

NIK wskazuje, iż brak takich analiz dotyczących słabości lub ryzyk systemu wspierania inwestycji osłabiał zdolność zarządzania przez ministra właściwego ds. gospodarki formą interwencji publicznej jaką jest system

<sup>18</sup> R. Ditrich, Inwestycje w Polsce były w 2022 r. najsłabsze od ponad 20 lat, „Obserwator Finansowy”, 30 stycznia 2023 r.; strateg.stat.gov.pl.

wspierania inwestycji składający się m.in. z takich mechanizmów wsparcia jak *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu...*. Z drugiej strony utrudniał on również jej adekwatne zaprogramowanie, które bazowałyby na zdiagnozowanych potrzebach. [str. 55]

Określony dla pomiaru innowacyjności polskiej gospodarki (cel główny) wskaźnik pn. *Udział projektów, w ramach których następuje współpraca z uczelniami wyższymi w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z Programu* oraz sposób jego monitorowania nie uwzględniał mierzenia samej innowacyjności, ponieważ sposób tego pomiaru wskaźnika pozwalał na jego osiągnięcie przez działania nie mające charakteru innowacyjnego (przedsiębiorca mógł osiągać wskaźnik poprzez działania polegające jedynie na uwzględnianiu w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy). Pomiar wskaźnika pozwalał na jego osiągnięcie przez działania niemające charakteru innowacyjnego, np. poprzez działania wspierające kształcenie uwzględniające potrzeby rynku pracy. Natomiast dla pomiaru realizacji celu szczegółowego *Stymulacja innowacyjności w polskich MŚP* Ministerstwo przyjęło wskaźnik udziału projektów polskich MŚP wśród wszystkich uzyskujących wsparcie. Tak skonstruowany wskaźnik nie uwzględniał przy kwalifikowaniu projektów powszechnie przyjętych/obowiązujących kryteriów innowacyjności. Wskazane dwa wskaźniki nie zostały więc dostosowane do faktycznego pomiaru innowacyjności poprzez nieprzyjęcie adekwatnych danych i ich analizy do pomiaru zjawisk, które miały mierzyć. [str. 23–27]

Wprowadzone na podstawie uchwały RM nr 116/2019 z 1 października 2019 r. zmiany nie zostały poprzedzone udokumentowaną ewaluacją, która pozwoliłaby na ocenę skuteczności i efektywności przyznawanego w ramach Programu wsparcia. Wprawdzie istniały formalne przesłanki pozwalające Ministerstwu nie przeprowadzać ewaluacji Programu, jednak w ocenie NIK odstąpienie od przeprowadzenia ewaluacji Programu, który był realizowany przez prawie 10 lat i angażował znaczne środki publiczne, nie jest zgodne z zasadami skutecznego zarządzania. Brak ewaluacji Programu spowodował niepełną realizację zasady określonej w art. 44 ufp, tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów wobec decyzji o kontynuacji interwencji publicznej, którą jest Program, w wyniku którego Minister właściwy ds. gospodarki wydatkuje znaczne środki budżetowe. [str. 26–27]

Od początku trwania Programu (2011 r.) do kwietnia 2022 r. zawarto ogółem 135 umów na łączną kwotę dofinansowania 1793 mln zł. Do kwietnia 2022 r. wypłacono 844,8 mln zł, tj. 47,1% łącznej kwoty dotacji wynikającej z zawartych umów. W tym okresie rozwiązano 31 umów (23% umów ogółem) na kwotę 287,4 mln zł. Zakończono realizację 10 umów (zawartych w latach 2012–2014). Na dzień 1 kwietnia 2022 r. aktywne były 94 umowy. [str. 30–31]

Od początku realizacji Programu do dnia 1 kwietnia 2022 r. z zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych w wysokości 38 409,1 mln zł poniesionych zostało 24 081,4 mln zł, co oznacza stopień realizacji nakładów na poziomie 62,7%. W tym czasie zostało utworzonych 48,4 tys. nowych

miejsc pracy ogółem, z czego 55,4% (26,8 tys.) dla osób z wyższym wykształceniem. W umowach zawartych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. zadeklarowanych zostało łącznie 24 568,2 mln zł nakładów inwestycyjnych, z czego poniesiono 9678,6 mln zł, czyli 39,4% nakładów ogółem. Wśród nowo zatrudnionych 8 tys. osób większość, bo 63,2% (5 tys.) stanowili pracownicy z wyższym wykształceniem.

W 16 z 19 (84,2%) badanych umów inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami. W dwóch przypadkach zatrudnienie mniejszej niż założono liczby osób przez beneficjenta zostało zaakceptowane (nie dokonywano potrąceń dotacji) przez Ministerstwo. Z wyjątkiem jednej inwestycji wskazany w umowach, w sposób ogólny, zakres technologiczny<sup>19</sup>, został zrealizowany. Badane w próbie 19 inwestycji umowy były procedowane na podstawie zasad obowiązujących w Programie przed 1 października 2019 r. [str. 51]

Ministerstwo przygotowało spółki zarządzające do wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji m.in. poprzez cykl warsztatów i szkoleń, a także wydanie wytycznych dotyczących przygotowania planów rozwoju inwestycji. Jednak z opóźnieniem przygotowano akty wykonawcze do tej ustawy dotyczące przydzielania zarządzającym obszarów<sup>20</sup>. [str. 27–28]

Odpowiednie przygotowanie zarządzających

Minister właściwy ds. gospodarki nie zapewnił, aby w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>21</sup> określono minimalny okres zatrudnienia nowych pracowników oraz liczbę utworzonych nowych miejsc pracy w ramach przedsięwzięć wspartych z tytułu kosztów nowej inwestycji, mimo że celem ustawy miało być wspieranie inwestycji, które przyczynią się do tworzenia nowych, stabilnych miejsc pracy. W konsekwencji zarówno zarządzający strefami i obszarami, jak również Minister – działając na podstawie i w granicach prawa – nie mieliby instrumentu, gdyby przedsiębiorca zadeklarował np. utworzenie jednego miejsca pracy na dowolnie krótki okres.

Rozporządzenie do ustawy o wspieraniu inwestycji nie w pełni realizowało cele i założenia ustawy

Cel ustawy, jakim było tworzenie nowych stabilnych miejsc pracy, nie był więc w pełni rzetelnie realizowany, ponieważ w ramach jednego z dwóch tytułów przyznawania wsparcia nie zagwarantowano tworzenia adekwatnej dla danej inwestycji liczby nowych miejsc pracy ani ich utrzymania przez okres zapewniający ich stabilność. [str. 28]

Przyznawanie dofinansowania i wsparcia w objętych badaniem kontrolnym mechanizmach wspierania inwestycji w latach 2018–2021 nie naruszało w istotny sposób obowiązujących regulacji.

Sposób przyznawania dofinansowania w Programie nie był w pełni spójny z jego celami

Minister, w większości zgodnie z ogólnymi zasadami Programu, przyznawał beneficjentom dofinansowanie. Stwierdzono w badanej próbie kontrolnej jeden przypadek naruszenia tych zasad (12,5% skontrolowanej próby).

<sup>19</sup> Dotyczy badanych, zakończonych inwestycji.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym. (Dz. U. poz. 1698).

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 1713, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej.



Natomiast nie zapewniono pełnej oceny pod względem technologicznym, w tym oceny wykonalności oraz ewentualnej innowacyjności planowanych inwestycji, czego wymagał Program. W ocenie NIK stwarzało to ryzyko uzyskania mniejszych od zakładanych efektów wsparcia ze względu na mogące wystąpić w realizacji projektów bariery technologiczne i ekonomiczne. W przypadku jednego z jedenastu badanych w kontroli NIK projektów<sup>22</sup> stwierdzono jego niepełną realizację z powodu braku technologicznej wykonalności inwestycji w zakresie zdefiniowanym w umowie przy oczekiwanych efektach<sup>23</sup>. Przy ocenie tej inwestycji nie weryfikowano technologicznych i ekonomicznych/rynkowych skutków zastosowania danej technologii. [str. 32–34]

Prawidłowe udzielanie zezwoleń i wydawanie decyzji o wsparciu

Objętych kontrolą sześciu zarządzających prawidłowo udzielało zezwoleń oraz wydawało decyzje o wsparciu. Badane w kontroli NIK decyzje o wsparciu zawierały elementy, o których mowa w art. 15 ustawy o wspieraniu inwestycji. Treść postanowień w nich zawartych zgodna była ze złożonymi przez przedsiębiorców wnioskami i uwzględniała wszystkie zawarte w nich deklaracje. Określone w decyzjach wymogi dotyczące spełniania kryteriów ilościowych i jakościowych były zgodne z przepisami rozporządzenia o pomocy publicznej. [str. 39–40]

Zarządzający prawidłowo sporządzali PRI, natomiast w dwóch przypadkach nie powołali rad rozwoju

Spółki sporzystały również na podstawie ustawy o wspieraniu inwestycji Plany Rozwoju Inwestycji i przestrzegały ich postanowień. Zgodnie z postanowieniami ustawy o wspieraniu inwestycji skontrolowane PRI zawierały m.in.: szczegółowe cele, do których w okresie objętym PRI miał dążyć zarządzający obszarem; określenie usług świadczonych przedsiębiorcom oraz zasady ustalenia wynagrodzenia za usługi inne niż informacyjne świadczone przez zarządzającego obszarem. W jednym<sup>24</sup> z sześciu badanych obszarów<sup>25</sup> stwierdzono, iż plan rozwoju inwestycji został sporządzony z dwumiesięcznym opóźnieniem. Kwestia ta nie miała istotnego wpływu na działanie kontrolowanego podmiotu.

W przypadku dwóch<sup>26</sup> z sześciu skontrolowanych zarządzających nie została powołana rada rozwoju obszaru gospodarczego, co w ocenie NIK utrudniało wprowadzanie rozwiązań przewidzianych w ustawie dotyczących właściwej komunikacji pomiędzy różnymi interesariuszami obszaru/strefy (przedsiębiorcami, przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego). Niepowołanie rad przez zarządzających stanowiło też naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji.

Zgodnie z art. 11 ust.1 ustawy o wspieraniu inwestycji do zadań rad należało m.in. przedstawianie opinii i wniosków w sprawach prowadzenia działalności gospodarczej na terenie obszaru oraz proponowanie działań na rzecz poprawy otoczenia przedsiębiorstw. Natomiast w przypadku

<sup>22</sup> Badanie prawidłowości zawierania aneksów.

<sup>23</sup> Dotyczyło to inwestycji określonej w umowie nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW zawartej w dniu 15 kwietnia 2015 r.

<sup>24</sup> PSSE sp. z o.o. w Gdańsku.

<sup>25</sup> Zarządzanym przez PSSE sp. z o.o. w Gdańsku.

<sup>26</sup> Rad nie powołano dla obszarów zarządzanych przez SSSE SA oraz WSSE Invest-Park sp. z o.o.

dwóch skontrolowanych podmiotów zarządzających strefą/obszarem<sup>27</sup> powołane rady obszaru gospodarczego w okresie ponad trzech lat od marca lub czerwca 2019 r. zebrały się tylko raz, by przyjąć regulamin i wybrać prezydium. W ocenie NIK fasadowa działalność rad rozwoju obszaru gospodarczego powodowała niepełną realizację przez te rady obowiązków określonych w ustawie o wspieraniu inwestycji. [str. 36, 38–40]

Sprawowany przez Ministra i spółki zarządzające nadzór nad przyznanym dofinansowaniem i wsparciem nie był wykonywany w sposób w pełni skuteczny. Wprawdzie Minister prowadził systematyczne kontrole projektów wspieranych w ramach Programu, jednak w dwóch z 19 objętych kontrolą NIK inwestycji (ok. 10% badanej populacji) Ministerstwo nie wykryło co najmniej dwóch istotnych nieprawidłowości zaistniałych u każdego beneficjenta.

Nie w pełni skuteczne, chociaż systematyczne, kontrole beneficjentów oraz prawidłowe kontrole zarządzających

Niepełne ustalenia kontroli Ministerstwa dotyczyły zarówno zakresu faktycznie zrealizowanej inwestycji jak i dokonanych rozliczeń finansowych, a także prowadzenia ewidencji księgowej beneficjentów. Skutkiem niewykrycia jednej z nieprawidłowości było m.in. zawyżenie otrzymanej przez jednego z beneficjentów i rozliczonej przez Ministerstwo dotacji. W przypadku drugiego beneficjenta kontrole nie stwierdziły zaniżenia przez beneficjenta bazy zatrudnienia. Prowadzone przez Ministerstwo kontrole zdeterminowane były postanowieniami zawartych umów. M.in. nieokreślenie w umowach w sposób jednoznaczny dokumentowania zatrudnienia w ramach danej inwestycji, uniemożliwiało kontrolom Ministerstwa pełną weryfikację tego stanu rzeczy, jeśli beneficjent realizował w jednym miejscu dwie inwestycje współfinansowane z Programu. [str. 40–43]

W latach 2018–2021 Ministerstwo wszczęło i zakończyło: w 2018 r. 42 kontrole beneficjentów Programu, w 2019 r. odpowiednio 50 kontroli, w 2020 r. wszczęło 49, a zakończono 44 kontrole, w 2021 r. wszczęło 40, a zakończono 39 kontroli. Natomiast w 2022 r. (stan z września 2022 r.) założono przeprowadzenie 42 kontroli, a do września br. wszczęto i zakończono 32 kontrole. Kontrole przeprowadzono na podstawie przygotowanych we właściwym departamencie planów kontroli. [str. 40]

Wszystkie objęte badaniem kontrolnym spółki zarządzające strefami/obszarami w sposób systematyczny i zgodny z przepisami właściwych ustaw kontrolowały realizowanie przez beneficjentów warunków zezwoleń oraz decyzji o wsparciu. Objęci kontrolą NIK zarządzający sporządzali plany kontroli i na ich podstawie prowadzili kontrolę realizacji warunków zezwoleń i decyzji o wsparciu. Zakres prowadzonych przez zarządzających strefami i obszarami kontroli obejmował, w zależności od stopnia realizacji inwestycji, osiągnięcie zakładanego zatrudnienia, utrzymanie zatrudnienia, poniesione nakłady oraz termin zakończenia inwestycji.

<sup>27</sup> Działalność rady powołanej w czerwcu 2019 r. dla obszaru zarządzanego przez W-MSSE SA oraz powołanej w marcu 2019 r. rady dla obszaru zarządzanego przez ŁSSE SA.

MRiT prowadziło kontrole spółek zarządzających strefami i obszarami w latach 2018–2022 (30 kwietnia). W latach 2018–2022 (I kwartał) Ministerstwo przeprowadziło siedem kontroli u zarządzających strefami/obszarami, tj. objęto kontrolą 50% wszystkich zarządzających. [str. 47]

Prawidłowe rozliczenia rozwiązanych umów, acz nierzetelnie zawierane aneksy

Od stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r. zawarto w ramach Programu 55 umów, z tego pięć zostało rozwiązanych. Badaniem kontrolnym w zakresie prawidłowości rozwiązania i rozliczania poddano cztery umowy rozwiązane (zarówno przez beneficjentów jak i Ministra) i rozliczone w okresie objętym kontrolą<sup>28</sup>. Stwierdzono, że umowy te zostały rozwiązane prawidłowo, po wypracowaniu w rzetelny sposób stanowiska prawnego, a następnie Ministerstwo w sposób prawidłowy, wraz z odsetkami, dokonało rozliczenia tych umów z beneficjentami.

W badanej próbie umów z Programu stwierdzono dwa przypadki nierzetelnego i opieszałego aneksowania umów.<sup>29</sup> W przypadku umowy zawartej z podmiotem z branży mleczarskiej<sup>30</sup> minister właściwy ds. gospodarki, mimo braku realizacji części inwestycji dotyczącej zagadnień technologicznych uznał postanowienia umowy za wykonywane i nie dokonał jej aneksowania. Natomiast w przypadku drugiej umowy<sup>31</sup> procedowanie aneksu trwało ok. 10 miesięcy, a Ministerstwo nie zweryfikowało w pełni okoliczności uprawniających do zawarcia aneksu. [str. 43–45]

Opieszale dokonywanie zmian zezwoleń i decyzji

W MRiT prowadzono w sposób opieszale, a także w niektórych przypadkach z naruszeniem postanowień przepisów Kpa dotyczących terminów prowadzenia postępowań oraz zasad prowadzenia postępowania administracyjnego, sprawy dotyczące zmiany zezwoleń oraz decyzji o wsparciu. Badanie przeprowadzono na podstawie próby sześciu procedowanych przez Ministerstwo decyzji i zezwoleń wybranych do kontroli na podstawie analizy ryzyk zidentyfikowanych w kontrolach zarządzających strefami i obszarami. Działanie nierzetelne stwierdzono w pięciu z sześciu objętych badaniem kontrolnym przypadków, w tym w trzech przypadkach naruszano określone w Kpa zasady, m.in. zasadę, iż zgodnie z art. 12 § 1 Kpa organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia. W przypadku natomiast jednego z zezwoleń<sup>32</sup> Ministerstwo wszczęło postępowanie po dwóch latach i dziewięciu miesiącach od momentu otrzymania dokumentacji pokontrolnej od ARP SA, Oddział w Mielcu. [str. 47–49]

<sup>28</sup> Badaniu kontrolnemu poddano cztery umowy rozwiązane w latach 2020–2022.

<sup>29</sup> Badanie kontrolne aneksowania umów zostało przeprowadzone na podstawie próby jedenastu umów.

<sup>30</sup> Umowa nr VI/118/15014/6230/DIW.

<sup>31</sup> Umowa nr IV/643/15014/2830/DIW.

<sup>32</sup> Zezwoleńie nr 247/ARP/2013 z dnia 1 sierpnia 2013 r.

Objęte kontrolą NIK dofinansowane w Programie projekty<sup>33</sup> były w większości w zakresie merytorycznym realizowane zgodnie z postanowieniami umowy. W trzech badanych przypadkach (tj. 15% badanej próby) beneficjenci nie osiągnęli parametrów określonych w umowie, w tym dotyczących osiągniętego poziomu zatrudnienia oraz przyjętych rozwiązań technologicznych w inwestycji. W dwóch przypadkach brak osiągnięcia przez beneficjentów wszystkich założonych efektów inwestycji został zaakceptowany przez Ministra poprzez zawarcie właściwych aneksów. Natomiast w jednym przypadku nie zawarto takiego aneksu, a Minister nie egzekwował od beneficjenta wykonania całej inwestycji. Objęte kontrolą inwestycje w co najmniej 80% oferowały w badanych latach wynagrodzenie o co najmniej 5% wyższe niż średnie wynagrodzenie miesięczne w ujęciu całorocznym w powiecie lokalizacji inwestycji. [str. 51–52, 54]

Większość objętych kontrolą projektów była realizowana zgodnie z założeniami merytorycznymi i zapewniała ponadprzeciętne wynagrodzenia

W 14 z 19 przypadków tj. prawie 80% skontrolowanych przypadków beneficjenci naruszali zasady i terminy wynikających z umów obowiązków sprawozdawczych, w tym w trzech przypadkach beneficjenci raportowali całość zapłaconych podatków, a nie wyłącznie wyodrębnione podatki związane z dotowaną przez państwo inwestycją. Ponadto w jednym przypadku do kosztów inwestycji zakwalifikowano wydatki w wysokości ok. 784,3 tys. zł, mimo że nie zostały zaksięgowane w dopuszczalnym terminie. Okoliczność ta skutkowałą zawyżeniem udzielonego beneficjentowi dofinansowania o 63,3 tys. zł. Beneficjent nie prowadził również ewidencji księgowej w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie kosztów budowy fabryki proszków mlecznych. W trakcie kontroli tej inwestycji NIK stwierdziła również, że kwestie te nie zostały zidentyfikowane w ramach nadzoru i kontroli sprawowanego przez Ministerstwo i nie obniżono proporcjonalnie wypłaconej dotacji. Działania Ministerstwa w tym zakresie NIK ocenia jako nierzetelne oraz niegospodarne. [str. 43, 52]

Pierwsza ocena efektów wykonywanych zadań przez spółki zarządzające przydzielonymi im obszarami oparta została na podstawie realizacji wskaźników w 2020 r.<sup>34</sup> Żaden z sześciu objętych badaniem kontrolnym zarządzających strefami i obszarami nie osiągnął więcej niż sześć z ośmiu założonych wartości wskaźników<sup>35</sup>. W przypadku trzech z sześciu objętych kontrolą spółek zarządzających dotyczyło to wartości wskaźników: inwestycje z udziałem B+R oraz inwestycje w powiatach o wysokim bezrobociu. Natomiast w przypadku czterech zarządzających nie została zrealizowana wartość docelowa wskaźnika: wartość nakładów

Niepełna realizacja PRI

<sup>33</sup> Kontrolą u beneficjentów objęto 19 inwestycji, co stanowiło ok. 14% liczby wszystkich zawartych od początku realizacji Programu w 2011 r. Wartość dofinansowania przyznana w ramach objętych kontrolą 19 umów wyniosła 630,1 mln zł, co stanowiło 35,1% przyznanego w Programie dofinansowania od początku jego istnienia.

<sup>34</sup> Dla wskaźników takich jak: *liczba inwestycji skutecznie obsłużonych* oraz *wartość nakładów inwestycyjnych* wartości docelowe określono jako średnią z lat 2018–2020 i mierzono ich przyrost w odniesieniu do średniej wyliczonej dla lat 2015–2017.

<sup>35</sup> Dla wskaźnika *Wysoko wykwalifikowane miejsca pracy* nie określono wartości bazowej, od której możliwy byłby pomiar jego realizacji.

inwestycyjnych. Analogicznie jak w przypadku Programu, wskazuje to na ograniczony wpływ tego mechanizmu na innowacyjność polskiej gospodarki. [str. 52–53]

W latach 2018–2020 r. tendencje rosnące w zakresie nakładów inwestycyjnych, a malejące w zakresie tworzonych miejsc pracy

Ministerstwo nie analizowało przyczyny spadku stopy inwestycji w Polsce w okresie 2016–2021 (z 20,4% w 2015 r. do ok. 17% PKB), mimo że zgodnie z założeniami SOR przyjmowano wzrost stopy inwestycji w 2021 r. w relacji do 2015 r. Jednocześnie w SOR zakładano nie tylko wzrost wielkości inwestycji, lecz także poprawę ich jakości, która również nie była objęta ewaluacją i odpowiednimi analizami. Brak analiz Ministerstwa dotyczył także efektywności wspieranych inwestycji i ich ograniczonego zakresu terytorialnego. [str. 54–55]

MRiT nie analizowało przyczyn obniżania się poziomu inwestycji w Polsce od 2015 r.

Zarówno w Programie, jak oraz w strefach ekonomicznych i PSI w latach 2018–2020, dominowała tendencja polegająca na wzroście corocznym (rok do roku) deklarowanych nakładów inwestycyjnych i relatywnym zmniejszaniu się liczby zadeklarowanych przez inwestorów miejsc pracy. Wyjątkiem był 2021 r. wówczas wszystkie wskaźniki znacząco wzrosły<sup>36</sup>. Wynikało to zarówno ze wzrostu aktywności gospodarczej po zdeterminowanym epidemią 2020 r., jak i reakcji beneficjentów na zapowiadane zmiany prawne. [str. 56]

Jednocześnie dokonane zmiany, związane m.in. z utworzeniem PSI, przyniosły pozytywne skutki jakościowe. Ministerstwo zidentyfikowało następujące tendencje dotyczące efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie wspierania inwestycji: w 2021 r., w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze zlokalizowano 25% liczby nowych inwestycji, 24% wartości inwestycji 18% nowych miejsc pracy tworzonych w ramach instrumentu strefowego; w 2021 r., w województwach Polski wschodniej zlokalizowano razem 172 (24% wszystkich nowych inwestycji) inwestycji o wartości nakładów inwestycyjnych 7,8 mld zł (21% wszystkich nowych inwestycji); w 2021 r. 64% nowych inwestycji zlokalizowano poza dotychczasowym terenem SSE. Liczba takich inwestycji zwiększa się sukcesywnie od momentu wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. [str. 59]

<sup>36</sup> Deklarowana wartość inwestycji w poszczególnych latach wynosiła: w 2018 r. 14 407 mln zł, w tym: 8546 mln zł na podstawie zezwoleń i 5861 mln zł na podstawie decyzji, w następnych latach tylko na podstawie decyzji, i tak: w 2019 r. 15 265 mln zł, w 2020 r. 15 180 mln zł, w 2021 r. 37 133 mln zł.

## 4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli przedstawione w *Syntezie* zarówno w Ministerstwie Rozwoju i Technologii, jak i u zarządzających strefami i obszarami oraz u 19 beneficjentów Programu, w tym spójność ustaleń kontrolnych dotyczących przede wszystkim skuteczności systemu wspierania inwestycji, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Przeprowadzenie kompleksowych analiz przyczyn spadku inwestycji w Polsce, w tym użyteczności dotychczasowego systemu wspierania inwestycji i jego mechanizmów. Prezes Rady Ministrów
- 1) Ze względu na jeden z celów ustawy o wspieraniu inwestycji tj. tworzenie nowych stabilnych miejsc pracy NIK wnosi o rozważenia przez Ministra przygotowania zmiany rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji polegającej na zapewnienie w nim gwarancji minimalnej trwałości miejsc pracy tworzonych w ramach inwestycji wspieranych z tytułu kosztów inwestycji. Minister Rozwoju i Technologii  
Wniosek *de lege ferenda*
- 1) Wzmocnienie nadzoru i kontroli nad udzielanymi przedsiębiorcom dotacjami przez Ministra w ramach Programu, w tym nad realizacją przez beneficjentów pełnego zakresu rzeczowego wspieranych inwestycji dotyczącego m.in. kwestii technologicznych oraz nad prawidłowością i terminowością prowadzenia, w związku ze wsparciem, przez beneficjentów ewidencji i sprawozdawczości. Minister Rozwoju i Technologii
- 2) Zbieranie i analizowanie danych niezbędnych do oceny efektów ustawy o wspieraniu inwestycji, w tym o wysokości udzielanej pomocy, zgodnie z przyjętymi założeniami m.in. w Ocenie skutków regulacji do projektów właściwych ustaw.
- 3) Zapewnienie w procesie analizy i oceny projektów inwestycyjnych dotowanych z Programu oceny ekonomicznych i technologicznych założeń zawartych w opisie inwestycji.
- 4) Zapewnienie w Ministerstwie niezwłocznego i rzetelnego procedowania w kwestii aneksów do umów w Programie oraz zmian, wygaszania zezwoleń i decyzji o wsparciu.
- 1) W związku z brakiem realizacji przez wszystkich skontrolowanych zarządzających części założonych wskaźników określonych w planie rozwoju inwestycji NIK wnosi o zintensyfikowanie działań na rzecz realizacji założonych w planach rozwoju inwestycji wskaźników i ich wartości docelowych, w szczególności w zakresie inwestycji z udziałem B+R oraz inwestycji w powiatach o wysokim bezrobociu. Zarządzający
- 2) Utrzymywanie systematycznej współpracy z radami obszaru gospodarczego.
- 1) Realizowanie inwestycji i jej utrzymanie w sposób uwzględniający wszystkie zobowiązania umowne, w tym dotyczące rozwiązań technologicznych i liczby zatrudnionych pracowników. Beneficjenci

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Programowanie systemu wspierania inwestycji

Obowiązujący w latach 2018–2022 system wspierania inwestycji uwzględniał cele i założenia określone m.in. w SOR. Jednak nie był w okresie 2018–2022 systemem w pełni spójnym i dostosowanym do potrzeb. Polegało to m.in. na faktycznym braku możliwości monitorowaniu Programu w latach 2018–2019, a po zmianie jego formuły w 2019 r. braku możliwości pomiaru jego wpływu na wzrost innowacyjności polskiej gospodarki. Jednocześnie zarówno Program, jak skutki wdrożenia ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, nie zostały objęte ewaluacją oraz pełnym monitorowaniem. Utrudnia to m.in. odpowiedź na pytanie o skuteczność realizacji celów wsparcia.

Czas realizacji Programu jak i planowany budżet uległy zwiększeniu

Program jest realizowany od 2011 r. Wsparcie inwestycji realizowane było poprzez dotacje celowe udzielane na podstawie umów zawieranych między ministrem właściwym ds. gospodarki a beneficjentem. Program był w okresie 2018–1 kwietnia 2022 r. trzykrotnie zmieniany<sup>37</sup>. Zmiana wprowadzona uchwałą Rady Ministrów nr 3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. dotyczyła zwiększenia jego budżetu z kwoty 1063,4 mln zł do kwoty 1443,4 mln zł, tj. o 380 mln zł i miała na celu zapewnienie finansowania dla nowych inwestorów zainteresowanych pozyskaniem dotacji, gdyż dotychczas zaplanowane/określone w Programie środki okazały się niewystarczające. Kwota, o którą zwiększono budżet Programu z 2018 r., została oszacowana na podstawie rozeznania potrzeb potencjalnych inwestorów.

Nowelizacja Programu na mocy uchwały Rady Ministrów nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r. miała na celu m.in. realizację wniosków przedstawionych Ministrowi przez NIK. Wnioski te zostały sformułowane w wyniku kontroli przeprowadzonej w 2016 r.<sup>38</sup> i dotyczyły m.in. usunięcia nieprawidłowości w założeniach i realizacji Programu. Zmiany te polegały m.in. na określeniu nowych celów szczegółowych Programu i przypisania im wskaźników, które miały służyć realizacji celu głównego Programu oraz wprowadzeniu kryteriów jakościowych dla wspieranych inwestycji, a także wprowadzeniu do umów zawieranych z przedsiębiorcami sankcji za niedotrzymanie w nich zobowiązań. W tym brak wypełnienia kryteriów jakościowych inwestycji.

Jednocześnie zmiana Programu z dnia 1 października 2019 r. wydłużała okres jego obowiązywania o siedem lat, tj. do 2030. Bez tej nowelizacji, zgodnie z założeniami Programu przyjętymi na lata 2011–2023, możliwość przyznawania dotacji wygasła z końcem 2019 roku. Po nowelizacji możliwe jest przyznawanie dotacji do końca 2025 r. Zmieniając okres obowiązywania Programu Minister zmienił również jego nazwę na *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030*.

<sup>37</sup> Uchwały Rady Ministrów nr 3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r., nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r. oraz 40/2021 z dnia 5 marca 2021 r.

<sup>38</sup> Kontrola pn. „Realizacja programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020” nr P/16/019.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku nowelizacji zwiększony został również budżet Programu o 1140 mln zł. Całościowy budżet Programu po przedłużeniu jego realizacji do 2030 r. wynosił według stanu na 2022 r. 2583,4 mln zł<sup>39</sup>.

Minister właściwy ds. gospodarki dokonał z ponad dwuletnim opóźnieniem, wobec zdiagnozowanych potrzeb niezbędnych zmian w przyjętych wskaźnikach oraz nałożył na przedsiębiorców w umowach wymóg realizacji zamierzeń deklarowanych we wnioskach o wsparcie. Świadomość potrzeby takich zmian Minister miał co najmniej od 2017 r., na co m.in. wskazuje odpowiedź Ministra ds. gospodarki z dnia 28 kwietnia 2017 r. na wystąpienie pokontrolne NIK, w związku z kontrolą pn. *Realizacja Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2020*.<sup>40</sup> Minister zobowiązał się do usunięcia stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości w monitorowaniu Programu, jak i luk stwierdzonych przy określeniu (braku określania) zobowiązań umownych beneficjentów w zakresie kryteriów jakościowych inwestycji i obowiązków informacyjnych beneficjentów.

Dostosowanie  
ze znacznym opóźnieniem  
postanowień Programu  
do potrzeb

Mimo tej okoliczności, dopiero po 28 miesiącach dokonano zmian w Programie, które dotyczyły w szczególności: określenia wskaźników monitorujących cel główny Programu tak, aby odnosiły się do działań podejmowanych w jego ramach, a nie do kondycji całej gospodarki; wprowadzenia sankcji dla przedsiębiorców za niesprawozdawanie informacji o zapłaconych podatkach i osiągniętych wynikach sprzedaży z inwestycji objętych pomocą publiczną, a także zawierania w umowach z przedsiębiorcami zobowiązania do realizacji kryteriów jakościowych inwestycji.

Zmiany, którymi dostosowano założenia obu dokumentów, tj. Programu i SOR do siebie polegały m.in. na zwiększeniu w Programie wsparcia inwestycji w regionach, w których stopa bezrobocia przekraczała 160% przeciętnej dla kraju oraz w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Ponadto określenie niższych niż uprzednio kryteriów ilościowych udziału w Programie (tj. wysokości nakładów oraz ilości nowych miejsc pracy) miało sprzyjać inwestowaniu na obszarach zagrożonych wykluczeniem oraz umożliwić korzystanie ze wsparcia małym i średnim przedsiębiorstwom i tym samym zapewnić spójność z SOR oraz z ustawą o wspieraniu nowych inwestycji.

Konsekwencją opieszałości w podejmowanych działaniach było przedłużanie stanu jaki istniał od początku realizacji Programu (czyli od 2011 r.), tj. braku narzędzi do rzetelnego monitorowania Programu oraz egzekwowania od przedsiębiorców realizacji zamierzeń deklarowanych we wnioskach o udzielenie pomocy publicznej, które bezpośrednio służyć miały realizacji jego celów. W efekcie Minister podpisywał do października 2019 r. z przedsiębiorcami umowy o udzielenie dotacji bez zobowiązania

<sup>39</sup> Zgodnie z brzmieniem Programu stanowiącym załącznik do uchwały nr 91/2023 Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030” łączny budżet Programu do 2030 r. miał wynosić 3483,4 mln zł.

<sup>40</sup> Pismo Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 kwietnia 2017 r. podpisane z upoważnienia Ministra przez właściwego podsekretarza stanu.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ich do wypełniania warunków/kryteriów jakościowych inwestycji. Spowodowane to było w znacznej mierze brakiem w Programie postanowień, które obligowałyby do zamieszczania w umowach takich wymogów.

### Przykład

Takich umów od początku realizacji Programu do października 2019 r. zawarto 60, z czego prawie połowa (28 umów) to umowy zawarte od końca kwietnia 2017 r., tj. od momentu uznania, że przedmiotowe zmiany są konieczne.

Jednocześnie w przypadku dwóch z 19 umów (ok. 10%)<sup>41</sup> stwierdzono, że zawarcie deklaracji o spełnieniu kryteriów jakościowych przez inwestycję w dokumentacji składanej w związku z ubieganiem się o dotację, a nieuwzględnienie ich jako zobowiązania w umowie przyczyniło się do braku wypełnienia deklaracji przez beneficjentów. Kwestie te dotyczyły zatrudnienia odpowiedniej liczby osób lub osób z wyższym wykształceniem na zadeklarowanych stanowiskach.

### Przykład

Beneficjent<sup>42</sup>, w dokumencie „Analiza efektu zachęty”, zadeklarował zatrudnienie w związku z inwestycją co najmniej 15 osób na stanowiskach kierowniczych i w trakcie realizacji inwestycji zatrudnił takie osoby. Zobowiązanie nie zostało przeniesione do zawartej z beneficjentem umowy. W umowie zobowiązano natomiast beneficjenta do zatrudnienia 15 osób z wyższym wykształceniem. Jednak z osób z wyższym tylko dwie zatrudniono na stanowiskach kierowniczych, a pozostałe na stanowiskach niezaliczanych do kierowniczych.

Przez prawie cztery lata Program był pozbawiony faktycznie mierników

Od 2015 r. do października 2019 r. nie przyjęto dla wszystkich dziewięciu celów wartości docelowych dla wskaźników ich realizacji. Po roku 2015, na który ustalono wartości docelowe dotychczasowych wskaźników, do października 2019 r. nie wprowadzono do Programu kolejnych terminów osiągnięcia wskaźników oraz nie ustalono ich wartości docelowych, mimo że w tym okresie na podstawie uchwał Rady Ministrów dokonywano nowelizacji Programu.

### Przykłady

W przeprowadzonej w dniu 3 stycznia 2018 r. nowelizacji Programu określone dla Programu wskaźniki wartości docelowych zarówno dla celu głównego jak i celów szczegółowych zostały utrzymane na dotychczasowym poziomie. Na poziomie z 2015 r. zostały utrzymane (w 2018 r.) wskaźniki (ich wartości docelowe) dla celu głównego: Wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki takie jak: 1. Wskaźnik rocznej wartości inwestycji zagranicznych (w mld euro); 2. Wskaźnik pozycji Polski wśród krajów UE pod względem sumarycznego wskaźnika innowacyjności według wyników Innovation Union Scoreboard; 3. Wskaźnik pozycji Polski wśród krajów UE w rankingach Global Competitiveness Report.

Aktualizacja i zmiana zakładanych do osiągnięcia wskaźników nastąpiła dopiero w dniu 1 października 2019 r.

<sup>41</sup> Dotyczyło to umów nr IV/643/P/15014/2830/14/DIW oraz IV/861/P/15014/6230/15/DIW.

<sup>42</sup> Umowa nr IV/643/P/15014/2830/14/DIW.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W konsekwencji Program nie mógł być rzetelnie monitorowany do października 2019 r. z powodu braku adekwatnych narzędzi. Było to niezgodne ze standardem B6 kontroli zarządczej<sup>43</sup> wskazującym, że przyjęte w jednostce cele i zadania powinny być monitorowane za pomocą wyznaczonych do tego mierników.

### Przykład

Dyrektor Departamentu Wspierania Inwestycji MRIT wyjaśniła przyczyny braku aktualnych wartości wskaźników w Programie w latach 2015–2019 faktem, że aktualizacja i wprowadzenie zmian jakościowych w Programie przewidziane było w 2019 r. i dlatego nie wprowadzono tych zmian przy wcześniejszych nowelizacjach (przed 2019 r.). Jednocześnie w celu monitorowania Programu w Ministerstwie pomiędzy 2015 r. a 2019 r. w sprawozdaniach przyjmowano zaktualizowane wartości docelowe i bazowe.

W ocenie NIK stan docelowy powinien być określony w momencie podejmowania zadań, a decyzję o wartościach wskaźników w Programie winna podejmować Rada Ministrów.

Także po dokonaniu zmiany w 2019 r. w dalszym ciągu nie zapewniono w Programie w pełni monitorowania realizacji jego celów, ponieważ dwa z siedmiu wskaźników w całym Programie zostały określone nieadekwatnie do celu, który miały mierzyć, tj. innowacyjności.

Brak adekwatnych wskaźników dla dwóch z siedmiu celów Programu oraz brak ewaluacji

Określony dla pomiaru innowacyjności polskiej gospodarki (cel główny) wskaźnik pn. *Udział projektów, w ramach których następuje współpraca z uczelniami wyższymi w ogólnej liczbie projektów uzyskujących wsparcie z Programu* oraz sposób jego monitorowania nie uwzględniał mierzenia samej innowacyjności. Pomiar wskaźnika pozwalał na jego osiągnięcie przez działania niemające charakteru innowacyjnego, np. poprzez działania wspierające kształcenie uwzględniające potrzeby rynku pracy.

Natomiast dla pomiaru realizacji celu szczegółowego *Stymulacja innowacyjności w polskich MŚP* Ministerstwo przyjęło wskaźnik: *udziału projektów polskich MŚP wśród wszystkich uzyskujących wsparcie*. Tak skonstruowany wskaźnik nie uwzględniał przy kwalifikowaniu projektów powszechnie przyjętych/obowiązujących kryteriów innowacyjności.

### Definicja innowacyjności/innowacji

Według *Podręcznika Oslo 2018*<sup>44</sup> jak również definicji zawartych w zapisach Programu innowacja to: wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu bądź procesu, nowej metody marketingowej lub metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem.

NIK wskazuje, że projekty innowacyjne były realizowane w ramach przewidzianego w Programie typu inwestycji pn. *Inwestycja innowacyjna*. Jednakże liczba tych projektów w stosunku do pozostałych projektów

<sup>43</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie *standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15 poz. 84).

<sup>44</sup> <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

realizowanych w ramach Programu lub tym bardziej liczba takich projektów realizowana przez MŚP nie stanowiła żadnego z mierników Programu i nie była m.in. sprawozdawana Radzie Ministrów.

Pozostałych pięć z siedmiu wskaźników Programu<sup>45</sup> dotyczyło wzrostu innowacyjności i konkurencyjności. Były to m.in. następujące wskaźniki: udział eksportu w sprzedaży w ramach inwestycji wspartych Programem, liczba projektów B+R uzyskujących wsparcie z Programu, stosunek wysokości średniego wynagrodzenia brutto w inwestycjach wspartych Programem do średniego wynagrodzenia brutto.

### Infografika nr 3

Zgodność wskaźników Programu z celem głównym (po zmianie w 2019 r.) – dwa wskaźniki niezgodne



■ Wskaźniki nie mierzące celu

- <sup>1</sup> Cele szczegółowe programu to: zwiększanie udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie; tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy; pomnażanie polskiego kapitału przez inwestycje; stymulacja innowacyjności w polskich MŚP oraz wyrównywanie międzyregionalnej luki rozwojowej.
- <sup>2</sup> Podano skrócone nazwy wskaźników. Pełne brzmienie nazw wskaźników zawiera *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030* przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK.

### Brak ewaluacji Programu przed i po dokonaniu zmian

Wprowadzone na podstawie uchwały RM nr 116/2019 z 1 października 2019 r. zmiany nie zostały poprzedzone udokumentowaną ewaluacją, która pozwoliłaby na ocenę skuteczności i efektywności przyznawanego w ramach Programu wsparcia. Wprawdzie istniały formalne przesłanki pozwalające Ministerstwu nie przeprowadzać ewaluacji Programu, jednak

<sup>45</sup> Odnoszących się do celu głównego: Wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki oraz celów szczegółowych, m.in.: Zwiększenia udziału innowacyjnych inwestycji stosujących nowoczesne technologie, Tworzenie wysokopłatnych miejsc pracy, Pomnażanie polskiego kapitału przez inwestycje.

zdaniem NIK odstępianie od przeprowadzenia ewaluacji Programu, który był realizowany przez prawie 10 lat i angażował znaczne środki publiczne, nie jest zgodne z wymogami skutecznego zarządzania. Standard B6 kontroli zarządczej zaleca przeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium skuteczności, efektywności i oszczędności. W sytuacji podjęcia prac nad zmianami założeń Programu taka ocena byłaby szczególnie pożądana, ponieważ umożliwiłaby weryfikację dotychczasowych efektów. W konsekwencji zaprogramowania zmian adekwatnie do zidentyfikowanych potrzeb.

Brak ewaluacji Programu spowodował niepełną realizację zasady określonej w art. 44 ufp, tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów wobec decyzji o kontynuacji interwencji publicznej, którą jest Program, na realizację którego Minister właściwy ds. gospodarki wydatkuje znaczne środki budżetowe. Brak przeprowadzenia ewaluacji utrudniał natomiast dobór optymalnych metod i środków.

Ministerstwo przygotowało wprowadzenie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Jednak z opóźnieniem przygotowano akty wykonawcze do ustawy, które zaczęły obowiązywać już po jej wejściu w życie w dniu 30 czerwca 2018 r.

Wprowadzenie PSI było zgodne z SOR oraz ze zdiagnozowanymi potrzebami

Nowe regulacje miały zastąpić dotychczas obowiązujące wsparcie udzielane na podstawie ustawy o SSE oraz dostosować je do założeń i celów przyjętych w SOR. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w ustawie o SSE, o wsparcie mogli ubiegać się przedsiębiorcy na terenie całego kraju, a nie jedynie w konkretnych lokalizacjach. Pomoc publiczna w ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji udzielana była z dwóch tytułów: kosztów nowej inwestycji oraz zatrudnienia określonej liczby pracowników.

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji wprowadziła instrument wsparcia przedsiębiorców w formie zwolnienia podatkowego na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 34a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 63b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Prawo do skorzystania ze zwolnienia podatkowego miało być określone w decyzji o wsparciu. Drugim instrumentem wsparcia były założone w tej ustawie usługi informacyjne świadczone nieodpłatnie przez podmioty odpowiedzialne ze wspieranie nowych inwestycji tzw. zarządzających obszarem.

Niezgodnie z § 127 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>46</sup>, weszło w życie rozporządzenie Ministra dotyczące przydzielania zarządzającym obszarów<sup>47</sup>. Zasady techniki prawodawczej stanowiły, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której zostało ono wydane. Rozporządzenie powinno wejść w życie 30 czerwca 2018 r., a weszło z ponad dwumiesięcznym opóźnieniem (z dniem 5 września 2018 r.)

Opóźnione przygotowanie aktu wykonawczego

<sup>46</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

<sup>47</sup> Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym. Dz. U. z 2018 r. poz. 1698.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z przedstawionej dokumentacji, w tym OSR, wynika, że projekt rozporządzenia został przekazany do konsultacji społecznych 6 czerwca, czyli po uchwaleniu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu inwestycji. Konsultacje trwały do 14 czerwca 2018 r. Z OSR wynika również, że bez rozporządzenia o przydzieleniu obszarów zarządzającym nie było możliwe wykonywanie przepisów ustawy.

Niepełna realizacja  
założeń ustawy  
lub wypełnienie  
delegacji ustawowej

Minister właściwy ds. gospodarki nie zapewnił, aby w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>48</sup> określono minimalny okres zatrudnienia nowych pracowników oraz minimalną liczbę utworzonych nowych miejsc pracy w ramach przedsięwzięć wspartych z tytułu kosztów nowej inwestycji, mimo, że celem ustawy miało być wspierane inwestycji, które przyczynią się do tworzenia nowych, stabilnych miejsc pracy.

Wobec braku przepisów w tym zakresie Minister obowiązany był brać pod uwagę treść żądania przedsiębiorców wyrażoną we wniosku o wsparcie. Tak określony stan prawny dopuszczał udzielanie wsparcia z tytułu kosztów inwestycji także przedsiębiorcom, którzy zadeklarowali tworzenie miejsc pracy w minimalnym możliwym zakresie, tj. jednego miejsca pracy na dowolnie krótki okres.

### Przykład

Niewystarczające określenie kwestii zatrudnienia nowych pracowników dla przedsiębiorców wspartych z tytułu kosztów inwestycji dostrzegło również Ministerstwo, które podjęło działania na rzecz osiągnięcia przyjętych założeń bez podstawy prawnej. W wyniku kontroli zarządzającego SSE/obszarem ARP SA, Oddział w Mielcu w protokole kontroli z dnia 2 maja 2022 r. sformułowano bez podania wyznacznika m.in. następujące zalecenie: z uwagi na cel pomocy regionalnej oraz cel ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zaleca się dłuższy okres utrzymania zatrudnienia, odpowiednio trzy i pięć lat w zależności od statusu przedsiębiorcy.

NIK zwraca jednak uwagę, iż zalecenie to niezgodne było z warunkami korzystania ze zwolnienia podatkowego określonymi w § 9 ust. 2 pkt 1 przywołanego rozporządzenia.

W Programie, dla kryterium tworzenia miejsc pracy dla osób z wyższym wykształceniem, wyższym inżynierskim czy miejsc pracy dla absolwentów szkół branżowych i techników, przyjęto sposób jego pomiaru polegający na wykazaniu odpowiedniego odsetka pracowników zatrudnionych z danym wykształceniem w stosunku do ogółu pracowników. Nie określono natomiast zarówno w Programie, jak i zawieranych z beneficjentami umowach, parametrów jakie winny mieć miejsca tworzone dla osób z wyższym wykształceniem.

### Przykład

Beneficjent zadeklarował w umowie utworzenie co najmniej 400 nowych miejsc pracy, w tym co najmniej 130 dla osób z wyższym wykształceniem. Zgodnie z umową ww. wskaźniki miały być osiągnięte na koniec okresu

<sup>48</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1713, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

realizacji inwestycji, tj. na dzień 31 grudnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą, tj. od początku realizacji inwestycji do 1 kwietnia 2022 r. firma zatrudniła 622 osoby, w tym 388 z wyższym wykształceniem.

Zarówno umowa jak i wnioski o udzielenie pomocy nie określały profilu wyższego wykształcenia zatrudnionych osób, nie określały również, na jakich referencyjnych stanowiskach miałyby one pracować. Profil prowadzonej przez spółkę działalności wskazuje, że znaczna większość zatrudnionych pracowników powinna posiadać wykształcenie techniczne, adekwatne do zajmowanych stanowisk.

Minister właściwy ds. gospodarki nie w pełni zrealizował delegację określoną w art. 14 ust. 3 pkt 11 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji do wydania aktu wykonawczego. W przygotowanym w Ministerstwie projekcie rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>49</sup> nie określono sposobu wydzielenia organizacyjnego działalności objętej decyzją o wsparciu oraz prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej decyzją o wsparciu, mimo postanowień zawartych w delegacji ustawowej.

NIK nie zgodziła się ze stanowiskiem Ministerstwa, że kwestia wyodrębnienia organizacyjnego nie musiała być objęta projektowanym w latach 2017–2018 rozporządzeniem, ponieważ zasada wyodrębnienia organizacyjnego wynikała z przepisów prawa podatkowego i w związku z tym nie zachodziła potrzeba powtarzania regulacji. Zgodnie bowiem z § 156 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej przewiduje się w takim przypadku w celu zapewnienia spójności i przejrzystości regulowanych w akcie instytucji prawnych możliwość odesłania w treści rozporządzenia do stosownych przepisów prawa. W tym przypadku ustaw określających rozwiązania podatkowe dotyczące CIT i PIT – wraz ze wskazaniem zakresu spraw, dla których następuje odesłanie oraz jednoznaczne wskazanie przepisu lub przepisów prawnych, do których się odsyła. We wskazanym rozporządzeniu nie zawarto również takiego odwołania.

Przykładem działań wspierających spółki zarządzające strefami, a docelowo obszarami było zorganizowanie przez Ministerstwo w dniach 13–14 lutego 2018 r. (tj. w okresie przed uchwaleniem ustawy o wspieraniu nowych inwestycji) warsztatów na temat przygotowania planów rozwoju inwestycji. Efektem warsztatów było wypracowanie przez ich uczestników wytycznych do stworzenia PRI dla każdego zarządzającego.

Miało to zapewnić m.in. wspólną metodologię tworzenia tych planów już po wejściu w życie ustawy. Proces wspierania zarządzających strefami (a po zmianie legislacyjnej także obszarami) w prawidłowym przygotowaniu do zmiany mechanizmu wspierania inwestycji miał charakter długofalowy i rozpoczął się w udokumentowany sposób pod koniec 2017 r. Wyniki kontroli NIK w sześciu z 14 zarządzających strefami i obszarami wskazują, że podjęte działania ułatwiły zarządzającym przygotowanie PRI.

Ministerstwo przygotowywało z wyprzedzeniem zarządzających strefami/obszarami do przygotowania planów rozwoju inwestycji

<sup>49</sup> Dz. U. poz. 1713, ze zm.

### Przykład

Pierwsze wytyczne co do zawartości **PRI ŁSSE SA** otrzymała w grudniu 2017 r., następne w lutym 2018 r. W tym okresie odbyły się również w Ministerstwie warsztaty w zakresie sposobu przygotowania planu rozwoju inwestycji.

### 5.2. Stosowanie mechanizmów wspierania inwestycji

Minister, w ocenie NIK, prawidłowo udzielał wsparcia dla nowych inwestycji, tj. z uwzględnieniem w większości kontrolowanych umów ogólnych zasad realizacji Programu. W jednej z ośmiu badanych umów doszło do naruszenia postanowień Programu dotyczących treści umowy w zakresie przyjętych kar umownych. Ministerstwo nie zapewniło merytorycznej oceny możliwości spełnienia kryteriów deklarowanych przez przedsiębiorców w składanych przez nich wnioskach o dotację. Objęci kontrolą zarządzający strefami i obszarami prawidłowo opracowali PRI oraz udzielali przedsiębiorcom decyzji o wsparciu.

Skala i wartość udzielonego w Programie wsparcia oraz efekty

Od początku trwania Programu do 1 kwietnia 2022 r. zawarto ogółem 135 umów na łączną kwotę dofinansowania 1793,0 mln zł. Do 1 kwietnia 2022 r. wypłacono 844,8 mln zł, co stanowi 47,1% łącznej kwoty dotacji wynikającej z zawartych umów. W tym okresie rozwiązano 31 umów (23% umów ogółem) na kwotę 287,4 mln zł. 10 umów (zawartych w latach 2012–2014) zostało zakończonych. W ramach ww. umów wypłacono 18,9 mln zł, tj. 99,2% z przyznanego inwestorom dofinansowania (19,0 mln zł). Na dzień 1 kwietnia 2022 r. aktywne były 94 umowy.

W badanym okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. zostało zawartych 50 umów na łączną kwotę dofinansowania 1077,77 mln zł w ramach których beneficjentem wypłacono 238 mln zł, co stanowiło 22,1% zakontraktowanej kwoty<sup>50</sup>.

Od początku realizacji Programu tj. od 2011 r. do dnia 1 kwietnia 2022 r. z zadeklarowanych nakładów inwestycyjnych w wysokości 38 409,1 mln zł poniesionych zostało 24 081,4 mln zł, co oznacza stopień realizacji nakładów na poziomie 62,7%. W tym czasie zostało utworzonych 48,4 tys. nowych miejsc pracy ogółem, z czego 55,4% (26,8 tys.) dla osób z wyższym wykształceniem. W umowach zawartych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. zadeklarowanych zostało łącznie 24 568,2 mln zł nakładów inwestycyjnych, z czego poniesiono 9678,6 mln zł, czyli 39,4% nakładów ogółem. Wśród nowo zatrudnionych 8 tys. osób większość, bo 63,2% (5 tys.) stanowili pracownicy z wyższym wykształceniem.

NIK ustaliła, że w przypadku 16 z 19 badanych umów inwestycje zostały zrealizowane zgodnie z zawartymi umowami. W dwóch przypadkach zatrudnienie mniejszej niż założono liczby osób przez beneficjenta zostało zaakceptowane (niedokonywanie potrąceń dotacji) przez Ministerstwo.

<sup>50</sup> W roku 2018 zawarto 13 umów na kwotę dofinansowania 368,8 mln zł, w roku 2019 – 13 umów na kwotę 298,7 mln zł, w roku 2020 – 6 umów na kwotę 30,2 mln zł, w roku 2021 – 18 umów na kwotę 380 mln zł.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z wyjątkiem jednej inwestycji wskazany w umowach, w sposób ogólny, zakres technologiczny<sup>51</sup>, został zrealizowany. Badane w próbie 19 inwestycji umowy były procedowane na podstawie zasad obowiązujących w Programie od 1 października 2019 r.

Minister, zgodnie z ogólnymi zasadami Programu, przyznawał beneficjentom wsparcie w formie dotacji, tj. na realizowanie inwestycji, w ramach których beneficjent był zobowiązany ponieść m.in. określone nakłady inwestycyjne oraz utworzyć określoną liczbę miejsc pracy. W badanej próbie ośmiu umów zawartych pomiędzy przedsiębiorcami a Ministrem, sześć zostało zawartych na podstawie Programu z roku 2018<sup>52</sup>, a dwie Programu z roku 2019<sup>53</sup>.

Wsparcie w Programie przyznawano zgodnie jego z podstawowymi zasadami

W badanych umowach, dla których obowiązujący był Program z roku 2018, Ministerstwo zawarło wszystkie określone nim wymogi wobec przedsiębiorców. Umowy te zawierały m.in. zgodne z zasadami określonymi w Programie zobowiązania inwestora do przekazywania rocznych sprawozdań z realizacji warunków umowy wraz z określeniem terminów ich składania. Przedsiębiorcy byli zobowiązani do sprawozdawania wielkości zatrudnienia, kosztów kwalifikowanych i całkowitych inwestycji, a także informacji o dokonanych wpłatach do budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego w całym okresie trwania umowy. Ministerstwo w Programie z 2018 r. i równocześnie w zawieranych na jego mocy umowach nie określiło sankcji za nierealizowanie lub nieterminowe realizowanie obowiązków sprawozdawczych przez przedsiębiorców.

W umowach objętych kontrolą, oprócz załączników do umowy określonych w Programie (m.in. harmonogram ponoszenia nakładów inwestycyjnych, harmonogram tworzenia nowych miejsc pracy, wzór sprawozdania finansowo-rzeczowego), zamieszczano ocenę punktową projektu inwestycyjnego. Ocena punktowa inwestycji stanowiła podstawę do określenia wysokości pomocy i zawierała informacje o punktach przyznanych przedsiębiorcy za takie czynniki, jak m.in.: uruchomienie działalności B+R, wysokie standardy ochrony środowiska, współpraca z jednostkami szkolnictwa zawodowego – deklarowane przez inwestora na etapie ubiegania się o pomoc. Kryteria podlegające ocenie punktowej zawarte w formularzu aplikacyjnym nie stanowiły zobowiązań beneficjenta wynikających z umów zawartych na podstawie Programu z 2018 r.

<sup>51</sup> Dotyczy badanych inwestycji.

<sup>52</sup> Umowa nr II/358/P/15014/6230/18/DRI zawarta z LG Chem Wrocław Energy sp. z o.o. w dniu 21 września 2018 r., umowa nr II/489/P/15014/6230/18/DRI zawarta w dniu 10 grudnia 2018 r. z Valeo Autosystemy sp. z o.o., umowa nr II/10/P/15014/6230/19/DRI zawarta z Umicore Poland sp. z o.o. w dniu 13 marca 2019 r., umowa nr II/668/P/15014/6230/19/DRI zawarta z SK hi-tech battery materials Poland sp. z o.o. w dniu 2 października 2019 r., umowa nr II/39/P/15014/2830/20/DRI zawarta z GFT POLAND sp. z o.o. w dniu 6 maj 2020 r., umowa nr II/30/P/15014/6230/20/DRI zawarta z Toyota Motor Manufacturing Poland sp. z o.o. w dniu 20 sierpnia 2020 r.

<sup>53</sup> Umowa nr II/180/P/15014/2830/21/DRI zawarta z Dyson sp. z o.o. w dniu 2021 r., umowa nr II/154/P/15014/6230/21/DRI zawarta z LG Energy Solution sp. z o.o. w dniu 27 grudnia 2021 r.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wersji Programu, która weszła w życie 1 października 2019 r., wprowadzono zobowiązania przedsiębiorców dotyczące realizacji parametrów jakościowych inwestycji. Zgodnie z jej treścią umowa powinna być zawierać – oprócz zapisów obowiązujących we wcześniejszych wersjach Programu:

- wartość deklarowanych przez inwestora kosztów szkoleń oraz liczbę utworzonych miejsc pracy, których dotyczą szkolenia;
- kryteria oceny projektu inwestycyjnego (kryteria jakościowe), które były podstawą do przyznania dotacji;
- zobowiązanie inwestora do poniesienia w okresie realizacji lub utrzymania inwestycji wydatków w zakresie współpracy z podmiotami tworzącymi system szkolnictwa wyższego i nauki;
- konsekwencje niedotrzymania przez inwestora zobowiązań umownych, w tym w szczególności możliwość rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku, gdy inwestor nie spełnia kryteriów, na podstawie których udzielono mu wsparcia;
- karę umowną, w wysokości co najmniej 0,1% wartości dotacji na wypadek nieprzekazania w terminie sprawozdań dotyczących zapłaconych podatków.

Postanowienia te znalazły odzwierciedlenie w jednej z dwóch badanych umów zawartych w 2021 r. na podstawie Programu przyjętego 1 października 2019 r.

### Przykład

Umowa z **Dyson sp. z o.o.** zawierała wszystkie wymagane Programem zapisy.

### Naruszenie postanowień Programu dotyczących treści umowy

W przypadku drugiej badanej umowy<sup>54</sup> Ministerstwo nie przewidziało kary umownej w wysokości co najmniej 0,1% wartości dotacji w przypadku nieprzekazania w terminie określonym umową informacji o zapłaconych podatkach, pomimo że zgodnie z treścią Programu, jest to jeden z obligatoryjnych zapisów, jaki powinien się znaleźć w treści umowy.

### Przykład

W jednej z ośmiu badanych umów<sup>55</sup> (z **LG Energy Solution Wrocław sp. z o.o.**) odstąpiono od sankcji za nieprzekazanie w określonym terminie informacji o zapłaconych podatkach.

W wersji Programu, która weszła w życie w dniu 1 października 2019 r. wprowadzono zobowiązania przedsiębiorców dotyczące realizacji parametrów jakościowych inwestycji<sup>56</sup> dotyczące m.in. niezbędnych postanowień umów, zawieranych z beneficjentami. Umowy te powinny zawierać m.in. karę umowną w wysokości co najmniej 0,1% wartości dotacji na wypadek nieprzekazania w terminie sprawozdań dotyczących zapłaconych podatków.

W umowie nr II/154/P/15014/6230/21/DRI I zawartej z **LG Energy Solution sp. z o.o.** w dniu 27 grudnia 2021 r. o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej, określającej maksymalną wysokość wsparcia (z tytułu kosztów

<sup>54</sup> Umowa nr II/154/P/15014/6230/21/DRI zawarta z **LG Energy Solution sp. z o.o.** w dniu 27 grudnia 2021 r.

<sup>55</sup> Próbą kontrolną objęto osiem umów. Wartość pomocy publicznej określonej w tych umowach wyniosła 465,6 mln zł, co stanowiło ok. 43% wartości umów zawartych w ramach Programu przez Ministra właściwego ds. gospodarki we wskazanym okresie 2018–2021.

<sup>56</sup> Szczegółowy wykaz kryteriów podlegających ocenie zawiera załącznik nr 2 do uchwały nr 116 Rady Ministrów z dnia 1 października 2019 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

kwalifikowanych] w kwocie 76 164 807,03 zł, nie określono kary umownej na wypadek nieprzekazania w terminie sprawozdań dotyczących zapłaconych podatków. Było to działanie niezgodne z zasadami Programu.

Ministerstwo wskazywało m.in. w wyjaśnieniach, iż odstąpiono od powyższej sankcji w umowie z uwagi na fakt, że przedsiębiorca ten jest strategicznym inwestorem w Polsce, a zawierane z nim umowy są wypracowywane w sposób indywidualny.

W ocenie NIK, powyższy argument nie mógł stanowić uprawnionej przesłanki do rezygnacji z zawarcia w przedmiotowej umowie odpowiedniej klauzuli. Program nie określał tego typu wyjątków uprawniających Ministra do rezygnacji z postanowień umownych wymaganych Programem. MRiT nie zagwarantowało sobie narzędzi zapewniających właściwą realizację umowy i w konsekwencji ograniczyło skuteczność monitorowania efektów Programu w przypadku nierealizowania obowiązków sprawozdawczych przez przedsiębiorcę. Może to także świadczyć o niejednolitym traktowaniu przez Ministra beneficjentów Programu w kwestii zobowiązań umownych określonych w treści Programu.

Natomiast sankcje za niezrealizowanie kryteriów jakościowych wprowadzone do umów w badanych przypadkach były przez Ministerstwo określane indywidualnie dla każdego z inwestorów. W przypadku umów, które znalazły się w badanej próbie były to:

- obniżenie pomocy o 3% (umowa z LG Energy Solution Wrocław sp. z o.o.)
- zwrot całej wypłaconej pomocy w przypadku niewykonania któregośkolwiek ze zobowiązań dotyczących kryteriów jakościowych (umowa z Dyson sp. z o.o.)<sup>57</sup>.

Wszyscy przedsiębiorcy z badanej próby, z którymi Minister zawarł umowy, złożyli wymagane przez PAIH dokumenty (formularz aplikacyjny wraz z analizą efektu zachęty). Następnie PAIH dokonywała szczegółowej oceny inwestycji, w tym pod kątem spełnienia wymogów formalnych Programu, jak i rzetelności i realności podanych informacji o projekcie inwestycyjnym. W oparciu o formularz aplikacyjny PAIH sporządziła opis projektu wraz z uzasadnioną ofertą wsparcia w celu przedłożenia Zespołowi, który został powołany na podstawie Zarządzenia nr 38 Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Inwestycji o Istotnym Znaczeniu dla Gospodarki Polskiej<sup>58</sup>. W myśl zapisów ww. Zarządzenia Zespół był organem pomocniczym Rady Ministrów i realizował następujące zadania określone w Programie:

- koordynował sprawy związane z realizacją Programu, w tym opiniował projekty sprawozdań z realizacji Programu,
- dokonywał oceny projektów inwestycyjnych,
- udzielał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki rekomendacji w sprawie udzielenia wsparcia.

<sup>57</sup> Na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych, na rachunek bankowy wskazany przez Ministra.

<sup>58</sup> M.P. z 2015 r. poz. 520.

Luki w systemie oceny inwestycji powodujące brak pełnej spójności przyznawania wsparcia z celami Programu

Nie zapewniono jednak przy dokonywaniu oceny dofinansowanych projektów wsparcia eksperckiego dotyczącego m.in. kwestii technologicznych. Odpowiedzialny w Programie za ocenę projektów PAIH nie otrzymał od Ministra wytycznych w zakresie współpracy z ekspertami (m.in. ich specjalizacji, zakresu tematycznego ocen dokonywanych przez ekspertów) i w związku z tym nie korzystał z opinii ekspertów zewnętrznych. Nie dokonywano więc pełnej oceny projektów pod względem ich racjonalności ekonomicznej lub wykonalności technologicznej.

NIK wskazuje, że ocena/analiza rzetelności i realności informacji, która powinna być dokonywana przez PAIH dotyczy w znacznej mierze oceny racjonalności ekonomicznej i wykonalności technologicznej projektu, w tym weryfikacji założeń przedstawionych przez inwestora. Nie jest to możliwe w przypadku braku wsparcia ekspertów posiadających wiedzę i umiejętności z zakresu ocenianych inwestycji i technologii. Tymczasem Minister nie zagwarantował, mimo odpowiedzialności za cały Program, dokonywania takiej oceny przez PAIH, w szczególności poprzez brak wymogu zapewnienia przez PAIH odpowiednich ekspertów oraz szczegółowych wytycznych w tym procesie. Należy podkreślić, że kwestie technologiczne i ekonomiczne są w danym Programie i realizowanych w nim projektach integralnie ze sobą związane. Projekty muszą być racjonalne ekonomicznie, realne do wykonania pod względem technologicznym, a niektóre z nich również innowacyjne, co przede wszystkim oznacza stosowanie określonych rozwiązań technologicznych. Realność w rozumieniu Programu oznacza więc zarówno wykonalność technologiczną planowanej, objętej dofinansowaniem inwestycji, jak i prawdziwość (zgodność z danymi jak i wiedzą ekonomiczną/finansową) założeń ekonomicznych, np. ewentualnej rentowności. Rzetelna ocena tych kwestii wymaga natomiast posiadania odpowiedniego potencjału eksperckiego, zaangażowanego w proces oceny.

Zdaniem NIK stwarzało to ryzyko uzyskania mniejszych od zakładanych efektów wsparcia ze względu na mogące wystąpić w realizacji projektów bariery technologiczne i ekonomiczne. W przypadku jednego z jedenastu badanych w kontroli NIK projektów<sup>59</sup> z branży mleczarskiej stwierdzono jego niepełną realizacją z powodu braku technologicznej wykonalności inwestycji w zakresie zdefiniowanym w umowie przy oczekiwanych efektach<sup>60</sup>.

Minister zatwierdził wszystkie plany rozwoju inwestycji (PRI) dla czternastu zarządzających stosownie do art. 9 ust. 6 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Prawidłowe wdrożenie przez Ministra i zarządzających planów rozwoju inwestycji. Zaniechania przy ustanawianiu rad

W związku z dużymi rozbieżnościami pomiędzy zarządzającymi w podejściu do prezentowania w PRI danych w rozdziale *Monitoring realizacji celów DRI* przekazało zarządzającym w dniu 4 grudnia 2018 r. nowy dokładny opis przygotowania tej części planu.

<sup>59</sup> Badanie w MRIT prawidłowości zawierania aneksów.

<sup>60</sup> Dotyczyło to inwestycji określonej w umowie nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW zawartej w dniu 15 kwietnia 2015 r.

Ministerstwo opracowało również wytyczne do zastosowania w trakcie prac nad aktualizacją PRI, dostosowującą je do bieżących warunków społeczno-gospodarczych i przeprowadzaną nie rzadziej, niż co dwa lata zgodnie z postanowieniami art. 9 ust. 5 przywołanej wyżej ustawy. Równocześnie Ministerstwo określiło wzorzec przedstawiania celów w oparciu o konkretne wskaźniki oraz wytyczne w zakresie wskazywania wartości bazowych. Powyższe dokumenty wraz z informacją o konieczności dokonania aktualizacji PRI Ministerstwo przekazało zarządzającym.

Szczegółowemu badaniu poddano PRI sześciu z czternastu zarządzających<sup>61</sup>. Dla badanej próby Ministerstwo weryfikowało przedłożone PRI w oparciu o wystosowane do zarządzających obszarami wytyczne i wskaźniki. Wynikiem tych analiz były przekazane w pismach do zarządzających zastrzeżenia i uwagi Ministerstwa do wszystkich sześciu PRI podlegających badaniu. Uwagi dotyczyły kwestii merytorycznych, w tym m.in.:

- wskazania dokumentów strategicznych, w realizację których wpisują się działania ujęte w PRI;
- zgodności PRI z celami strategicznymi i celami szczegółowymi;
- sposobu wdrażania działań;
- ponownej analizy barier oraz weryfikację planu ich eliminacji,
- weryfikacji założeń dotyczących wskaźników i ich wzrostów, np. wskaźnika „Wysoko wykwalifikowane miejsca pracy”;
- korekty rozdziału Monitoring realizacji celów zgodnie z wytycznymi przekazanymi 4 grudnia 2018 r.;
- dopasowania zakresu usług informacyjnych odpłatnych i nieodpłatnych do wspólnego dla wszystkich zarządzających katalogu usług;
- sposobu naliczania opłat za usługi świadczone przez SSE na rzecz przedsiębiorców<sup>62</sup>; wskazania spójnych zasad ustalania wynagrodzenia dla wszystkich usług standardowo płatnych<sup>63</sup>.

W każdym badanym przypadku zarządzający przesyłali uzupełnione i poprawione plany rozwoju inwestycji, które po weryfikacji były zatwierdzane przez Ministra. Wszystkie z badanych PRI zawierały wspólną misję, tj. „Tworzenie warunków do trwałego rozwoju gospodarczego zorientowanego na dojrzałą gospodarkę rynkową”. Wspólny dla wszystkich zarządzających strefami był również cel strategiczny, tj. „Działania na rzecz wzrostu inwestycji prywatnych o wysokiej wartości dodanej”. Powyższy cel był spójny z celem wynikającym z SOR (obszar kapitał dla rozwoju) oraz celami strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020.

<sup>61</sup> Kontrola obejmowała próbę sześciu planów rozwoju inwestycji opracowanych dla stref: Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna EURO-PARK MIELEC, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park.

<sup>62</sup> Pismo DRI do W-M SSE z 2 października 2018 r. z prośbą o dostosowanie złożonego PRI do wzoru przyjętego przez wszystkie spółki zarządzające.

<sup>63</sup> Pismo DRI do Agencji Rozwoju Przemysłu SA (zarządzającego SSE EURO-PARK MIELEC) z 12 grudnia 2018 r. z uwagami dotyczącymi złożonego PRI i prośbą o jego poprawienie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skuteczna koordynacja przez MRiT przygotowywania PRI przez zarządzających strefami i obszarami

Jednolicie określono we wszystkich PRI cele szczegółowe, tj. poprawa klimatu inwestycyjnego w Polsce, wspieranie inwestycji zwiększających produktywność i konkurencyjność polskiej gospodarki, ukierunkowanie działań na pobudzenie inwestycji MŚP, wspieranie inwestycji przekładających się na zrównoważony terytorialnie rozwój wykorzystujący potencjał regionów i likwidujący bariery w rozwoju na poziomie lokalnym. Zarządzający wykazywali, że zarówno cel strategiczny, jak i cele szczegółowe są spójne ze strategiami przyjętymi na poziomie regionów wchodzących w skład poszczególnych obszarów.

W przekazanym zarządzającym przez Ministerstwo w dniu 19 lutego 2018 r. wzorze PRI przewidziano rozdział dotyczący monitoringu realizacji celów, a przyjęte w nim wskaźniki odnosiły się do czynników, takich jak liczba skutecznie obsłużonych inwestycji, wartość nakładów inwestycyjnych, inwestycje z priorytetowych branż inwestycyjnych w danym obszarze, inwestycje z udziałem B+R, wysoko wykwalifikowane miejsca pracy, polskie inwestycje, inwestycje MŚP, inwestycje w powiatach o wysokim bezrobociu. Dla każdego z celów szczegółowych określono wskaźniki oraz odpowiadające im wartości: bazową w 2017 r., docelową w 2020 r. oraz docelową w 2030 r. Z uwagi na pojawiające się rozbieżności w podejściu przyjętym do prezentowania danych przez poszczególnych zarządzających, Ministerstwo w dniu 4 grudnia 2018 r. przekazało SSE wytyczne dotyczące sposobu obliczania wartości wskaźników.

Kontrolowane spółki prowadziły działalność zgodnie z PRI

Spółki sporządziły również na podstawie ustawy o wspieraniu inwestycji Plany Rozwoju Inwestycji i przestrzegały ich postanowień. Zgodnie z postanowieniami ustawy o wspieraniu inwestycji skontrolowane PRI zawierały m.in.: szczegółowe cele, do których w okresie objętym PRI miał dążyć zarządzający obszarem; określenie usług świadczonych przedsiębiorcom oraz zasady ustalenia wynagrodzenia za usługi inne niż informacyjne świadczone przez zarządzającego obszarem. W jednym<sup>64</sup> z sześciu badanych obszarów<sup>65</sup> stwierdzono, iż plan rozwoju inwestycji został sporządzony z dwumiesięcznym opóźnieniem.

Brak ustawowej współmierności pomiędzy opłatą za usługi a kosztami

NIK zauważa, że przepisy ustawy o wspieraniu nowych inwestycji nie zakładają adekwatności kosztów do pobieranego od przedsiębiorców wynagrodzenia za usługi inne niż informacyjne świadczone przez zarządzających obszarem. Równocześnie Ministerstwo akceptując PRI nie wymagało określenia tej współmierności od zarządzających. Wyniki kontroli NIK sześciu zarządzających obszarami i strefami wskazują, że opłaty administracyjne oraz wynagrodzenie za usługi inne niż informacyjne są podstawowymi źródłami dochodów spółek zarządzających i mają charakter ryczałtowy. W takiej sytuacji brak określenia zasady współmierności zwiększa ryzyko ograniczonego zaspokajania potrzeb przedsiębiorców. Jednocześnie może też ograniczać podejmowanie działań na rzecz innowacyjności i konkurencyjności.

<sup>64</sup> PSSE sp. z o.o. w Gdańsku.

<sup>65</sup> Zarządzanym przez PSSE sp. z o.o. w Gdańsku.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK wskazuje również, że realizacja misji publicznej przez spółki zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>66</sup>, powinna odbywać się na zasadach prawidłowej gospodarki, jednak z uwzględnieniem polityki gospodarczej państwa. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie prowadziło analiz na ile rozwiązanie prawne w zakresie opłat za część realizowanych usług (bez zachowania zasady współmierności) jest zgodne z celami ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

Badanie kontrolne sytuacji finansowej sześciu spółek zarządzających strefami i obszarami wskazuje, że we wszystkich skontrolowanych spółkach co do zasady dominującą rolę w strukturze przychodów odgrywały przychody z opłat od przedsiębiorców (uwzględniające również opłaty za administrowanie). W pięciu z sześciu kontrolowanych spółek<sup>67</sup> w co najmniej większości okresu objętego kontrolą tj. lat 2018–2021 spółki osiągały nadwyżki (dodatni wynik finansowy) z tytułu różnicy pomiędzy opłatami od przedsiębiorców za usługi inne niż informacyjne oraz opłatami za administrowanie a współmiernymi im kosztami rodzajowymi. W tym przypadku dwóch spółek<sup>68</sup> ze wskazanych pięciu spółek nadwyżka kosztów nad przychodami wynosiła corocznie przynajmniej milion złotych.

### Przykład

#### ARP SA, Oddział w Mielcu

Przychody zarządzającego w latach 2018–2021 z tytułu opłat wnoszonych przez przedsiębiorców, w związku z otrzymanymi zezwoleniami i wydanymi decyzjami, odpowiednio wyniosły: 8386,7 tys. zł, 10 507,7 tys. zł, 11 468,9 tys. zł, 12 130,4 tys. zł.

Koszty bezpośrednie usług obcych, ewidencjonowanych zgodnie z polityką rachunkowości (konto 405), które dotyczyły wszystkich usług obcych, w tym związanych z realizacją zadań wymienionych w art. 7 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, odpowiednio wyniosły: 722,3 tys. zł, 764,2 tys. zł, 959,3 tys. zł oraz 1061,4 tys. zł. Jednocześnie koszty świadczenia usług dla przedsiębiorców zawierają się również w innych pozycjach kosztów rodzajowych (np. wynagrodzenia i pochodne, zużycie materiałów). Dlatego porównano przychody z opłat z całością kosztów rodzajowych Oddziału ARP SA w Mielcu, pomniejszonych jedynie o koszt amortyzacji i podatku od nieruchomości<sup>69</sup>.

W latach 2018–2021 nadwyżki przychodów z opłat nad kosztami ogółem (przy zastosowaniu opisanej wyżej metodologii), były następujące, odpowiednio: 4465,6 tys. zł, 5952,4 tys. zł, 6096,3 tys. zł, 7107,9 tys. zł.

W przypadku PSSE sp. z o.o. wynik finansowy zdeterminowany był w znaczący sposób wyodrębnieniem kosztów.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.

<sup>67</sup> ARP SA, Oddział w Mielcu, PSSE SA, WSSE Invest-Park sp. z o.o., SSSE SA, W-MSSE SA.

<sup>68</sup> ARP SA, Oddział w Mielcu oraz WSSE Invest-Park sp. z o.o.

<sup>69</sup> Wyłączenie kosztów amortyzacji i podatku od nieruchomości, które w znacznej części dotyczyły majątku udostępnianego przedsiębiorcom, uzasadnia wyłączenie uprzednio z przychodów wpływów z najmu i dzierżawy. Relacje tych wielkości np. w 2021 r. wskazały dodatni (dla Oddziału) wynik w wysokości 646 tys. zł. Zatem wszystkie inne koszty funkcjonowania Oddziału porównywano do przychodów z opłat przedsiębiorców.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

Głównym źródłem przychodów Spółki była opłata administracyjna i opłata za usługi inne niż informacyjne. W badanym okresie przychody te wynosiły odpowiednio 20 368,6 tys. zł od 109 kontrahentów (35,1% ogółu przychodów), 21 643,7 tys. zł od 116 kontrahentów (33,8%), 22 007,5 tys. zł od 130 kontrahentów (32,9%) i 22 288,4 tys. zł od 161 kontrahentów (32,8%). Koszty działalności Spółki bezpośrednio związane z uzyskaniem ww. przychodów wyniosły odpowiednio 10 629,1 tys. zł, 12 073,4 tys. zł, 12 642,6 tys. zł i 13 189,5 tys. zł.

Różnica związana jest przede wszystkim z metodyką przypisywania kosztów w ramach przyjętej w Spółce struktury organizacyjnej. Wartości kosztów nie obejmują kosztów, jakie są umiejscowione w innych jednostkach organizacyjnych Spółki, a są również bezpośrednio związane z uzyskiwaniem przychodów z tytułu opłaty administracyjnej i opłaty za usługi inne niż informacyjne.

Jako przykład wskazać można, że w Spółce istnieje wyodrębniony budżet marketingowy umiejscowiony zgodnie ze strukturą organizacyjną w Dziale Organizacyjno-Prawnym (Zespół Marketingu). Działania promocyjne Spółki również w zakresie promocji PSI znajdują się więc w kosztach tego działu.

Innym przykładem jest umiejscowienie finansowania głównych narzędzi pracy pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie inwestorów i promocję mechanizmu wsparcia w ramach PSI. Koszty związane z zakupem komputerów, koszty telefonów oraz rozmów jak i koszty związane z komunikacją teleinformatyczną etc. również umiejscowione są w odrębnym budżecie (Budżet IT) w ramach Działu Organizacyjno-Prawnego.

### Ryzyko opóźnień aktualizacji PRI

Dla badanej próby sześciu zarządzających każdy z nich dokonał oraz przedłożył Ministrowi aktualizację PRI, która zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji powinna być przeprowadzana nie rzadziej, niż co dwa lata. Zgodnie z przekazaną przez DRI informacją<sup>70</sup>, zatwierdzono pięć PRI z badanej próby<sup>71</sup>. W odniesieniu do pozostałych PRI do zakończenia czynności kontrolnych trwały analizy i kierowano pisma z uwagami i zastrzeżeniami, co do ich treści. NIK zauważa, że przedłużająca się procedura zatwierdzania aktualizacji PRI, mimo iż ustawa nie zakładała terminu ich zatwierdzenia, może utrudnić zarządzającym wdrożenie zadań określonych w zaktualizowanych dokumentach.

### W dwóch przypadkach nie powołano rady rozwoju

W przypadku dwóch<sup>72</sup> z sześciu skontrolowanych zarządzających nie została powołana rada rozwoju obszaru gospodarczego, co w ocenie NIK utrudniało wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w powołanej ustawie. Zgodnie z ustawą o wspieraniu inwestycji do zadań rad należało m.in. przedstawianie opinii i wniosków w sprawach prowadzenia działalności gospodarczej na terenie obszaru oraz proponowanie działań na rzecz poprawy otoczenia przedsiębiorstw.

<sup>70</sup> Pismo z dnia 11 sierpnia 2022 r. znak DRI-VII.0810.1.2022, w odpowiedzi na pismo znak: KPG.410.004.01.2022.JZ.6 z 20 lipca 2022 r.

<sup>71</sup> Zatwierdzono aktualizacje PRI złożone przez Specjalną Strefę Ekonomiczną EURO-PARK MIELEC, Suwalską SSE, Pomorską SSE, Wałbrzyską SSE Invest-Park, Warmińsko-Mazurską SSE.

<sup>72</sup> Rad nie powołano dla obszarów zarządzanych przez SSSE SA oraz WSSE Invest-Park sp. z o.o.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

**WSSE Invest-Park sp. z o.o.** nie powołał rady rozwoju gospodarczego, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji.

NIK wskazuje, że ustawa o wspieraniu nowych inwestycji weszła w życie w dniu 30 czerwca 2018 r., natomiast rozporządzenie ustalające obszar, na którym zarządzający wykonuje swoje zadania weszło w życie z dniem 5 września 2018 r. wobec czego zarządzający przez ponad trzy lata nie podjął działań mających na celu powołanie rady. Zaniechanie powołania rady skutkowało m.in. tym, że we wskazanym okresie zarządzający pozbawiony był organu opiniodawczo-doradczego, stanowiącego jeden z kanałów komunikacji z przedsiębiorcami i jednostkami samorządu terytorialnego na terenie obszaru.

W przypadku dwóch skontrolowanych podmiotów zarządzających strefą/obszarem<sup>73</sup> powołane rady obszaru gospodarczego w okresie ponad trzech lat od marca lub czerwca 2019 r. zebrały się tylko raz, by przyjąć regulamin i wybrać prezydium.

### Przykład

Rada rozwoju obszaru gospodarczego została powołana przez **W-MSSE SA** 14 czerwca 2019 r. Skład Rady ustalono zgodnie z art. 11 ust. 2-4 ustawy o wspieraniu inwestycji.

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

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

Objęte kontrolą sześć spółek zarządzających strefami prawidłowo udzielało zezwoleń oraz wydawało decyzje o wsparciu. Badane w kontroli NIK decyzje o wsparciu zawierały elementy, o których mowa w art. 15 ustawy o wspieraniu inwestycji. Treść postanowień w nich zawartych zgodna była z wnioskami złożonymi przez przedsiębiorców i uwzględniała wszystkie zawarte w nich deklaracje. Określone w decyzjach wymogi dotyczące spełniania kryteriów ilościowych i jakościowych były zgodne z przepisami rozporządzenia o pomocy publicznej.

Prawidłowo udzielano zezwoleń oraz wydawano decyzje o wsparciu

### Przykład

Badanie dokumentacji w kontroli **W-MSSE SA** ośmiu wybranych decyzji o wsparciu na łączną kwotę 521,1 tys. zł wydanych w latach 2018-2021 przedsiębiorcom realizującym nową inwestycję wykazało m.in., że:

- ich wydanie zostało poprzedzone złożeniem wniosku spełniającego określone kryteria formalne, tj. kompletnego, zawierającego wymagane załączniki i oświadczenia, podpisanego przez osobę upoważnioną

<sup>73</sup> Działalność rady powołanej w czerwcu 2019 r. dla obszaru zarządzanego przez W-MSSE SA oraz powołanej w marcu 2019 r. rady dla obszaru zarządzanego przez ŁSSE SA.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- oraz sporządzonego na formularzu zgodnym z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie pomocy publicznej;
- okres, na który zostały wydane mieścił się, zgodnie z § 7 ust. 1 powołanego rozporządzenia, w przedziale od 12 do 15 lat;
- wydano je na realizację nowych inwestycji spełniających odpowiednie kryteria jakościowe i ilościowe określone w rozporządzeniu, tj. m.in. zobowiązanie do poniesienia kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji w odpowiedniej wysokości, spełnianie kryterium zrównoważonego rozwoju;
- nie została nimi objęta działalność gospodarcza wyłączona, na podstawie § 2 rozporządzenia, z możliwości uzyskania wsparcia;
- zawierały elementy wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji, tj. określały okresy ich obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, które przedsiębiorca był zobowiązany spełnić, w tym m.in. zobowiązanie do utworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy w związku z realizacją inwestycji, przez określony czas;
- treść ww. postanowień zawartych w decyzjach była zgodna ze złożonymi wnioskami oraz uwzględniała wszystkie zawarte w nich deklaracje.

### 5.3. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych na wsparcie inwestycji

Sprawowany przez Ministra i spółki zarządzające nadzór nad przyznaniem dofinansowania i wsparciem nie był wykonywany, w zakresie nadzoru nad beneficjentami w Programie w sposób w pełni skuteczny. Brak skuteczności wynikał ze zidentyfikowanych w kontroli NIK luk w sposobie kontroli realizacji inwestycji przez Ministerstwo. Dofinansowane przez Ministra projekty były objęte systematycznym kontrolami. Jednak w badanej próbie stwierdzono, że kontrole Ministerstwa w dwóch przypadkach w badanej próbie nie stwierdziły co najmniej dwóch nieprawidłowości u każdego z beneficjentów, w tym niewykrycie niedotrzymania przez beneficjentów zobowiązań wynikających z umowy, co do zakresu inwestycji oraz niezgodne z zawartymi umowami, prowadzenie ewidencji księgowej.

Stwierdzono w Ministerstwie prowadzenie w sposób opieszale, a także w niektórych przypadkach z naruszeniem postanowień przepisów Kpa, spraw dotyczących zmiany zezwoleń oraz decyzji o wsparciu. W sposób opieszale Ministerstwo reagowało też na wyniki kontroli beneficjanta przekazane przez spółkę zarządzającą.

#### Systematyczne kontrole beneficjentów Skala i zakres kontroli

W latach 2018–2021 Ministerstwo wszczęło i zakończyło: w 2018 r. 42 kontrole beneficjentów Programu, w 2019 r. odpowiednio 50 kontroli, w 2020 r. wszczęło 49, a zakończono 44 kontrole, w 2021 r. wszczęło 40, a zakończono 39 kontroli. Natomiast w 2022 r. (stan z września 2022 r.) założono przeprowadzenie 42 kontroli, a do września br. wszczęto i zakończono 32 kontrole.

W latach 2019–2021 podstawą działalności kontrolnej MRiT były plany kontroli. W 2018 r., kiedy nie został jeszcze wyodrębniony Wydział Kontroli, podstawą przeprowadzenia kontroli była każdorazowo analiza postanowień poszczególnych umów i wskazane w umowach terminy wypłaty pomocy, które warunkowały m.in. konieczność przeprowadzania kontroli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2022 (30 września) obowiązywały dwie procedury przeprowadzania kontroli u beneficjentów tj.: *Wytyczne w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przez przedstawicieli Ministra Gospodarki kontroli realizacji umów o udzielenie pomocy publicznej na wsparcie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej z 3 października 2012 r.* oraz *Wytyczne w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przez przedstawicieli ministra właściwego do spraw gospodarki kontroli realizacji umów o udzielenie pomocy publicznej na wsparcie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej w ramach „Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030” z dnia 7 lipca 2021 r.*

Podstawą przeprowadzanych u beneficjentów kontroli były postanowienia umów zawartych w ramach Programu. Analiza kontrolna w Ministerstwie 11 umów<sup>74</sup> wskazywała, iż część obowiązków beneficjentów dotyczących np. zatrudnienia osób z wyższym wykształceniem czy dokumentowania zatrudniania w ramach inwestycji, została sformułowana w sposób ogólny. M.in. nieokreślenie w umowach w sposób jednoznaczny dokumentowania zatrudnienia w ramach danej inwestycji, uniemożliwiało kontrolom Ministerstwa pełną weryfikację tego stanu rzeczy, jeśli beneficjent realizował w jednym miejscu dwie inwestycje współfinansowane z Programu.

### Przykład

Ministerstwo, przeprowadzając kontrolę w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z umowy o udzielenie pomocy publicznej zawartej w dniu 10 grudnia 2018 r.<sup>75</sup> od początku inwestycji do dnia 31 grudnia 2021 r. (kontrola w grudniu 2021 r.), stwierdziło brak informacji o zatrudnieniu w ramach inwestycji, tj. z umów o pracę nie wynikało jednoznacznie, że dane miejsce pracy zostało utworzone w ramach inwestycji objętej wsparciem. Przypisanie pracowników do konkretnych działów odbywało się przy zatrudnieniu w systemie obsługi kadrowej SAP HR.

Kwestia ta nie została potraktowana jako nieprawidłowość jak również nie sformułowano w tym zakresie zaleceń. Za dowód zatrudnienia w ramach inwestycji kontrola Ministerstwa przyjęła oświadczenia dotyczącego zatrudnionych do projektu pracowników. Zdaniem Ministerstwa w obecnych postanowieniach Programu nie ma możliwości wpływania na inwestora odnośnie ujmowania w umowach o pracę zapisów, z których wynikałaby informacja o zatrudnieniu w ramach danego projektu.

Kontrole NIK w przypadku dwóch z 19 inwestycji tj. 10,5% badanej populacji stwierdziły brak prowadzenia ewidencji księgowej w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie kosztów inwestycji, co stanowiło naruszenie postanowień umów zawartych z Ministrem. Natomiast kontrole Ministerstwa nie stwierdziły nieprawidłowości w tym zakresie.

W ok. 10% skontrolowanych inwestycji kontrole Ministerstwa nie wykryły części nieprawidłowości

<sup>74</sup> Oprócz scharakteryzowanej już w obszarze drugim próby ośmiu umów były to umowy: IV/21/P/15014/6230/15/DIW, IV/118/P/15014/6230/15/DIW oraz IV/643/P/15014/2830/14/DIW.

<sup>75</sup> Umowa nr II/489/15014/6230/18/DRI.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Łącznie kontrole Ministerstwa nie stwierdziły u dwóch beneficjentów nieprawidłowości stanowiących naruszenia postanowień umów zawartych z Ministrem właściwym ds. gospodarki.

W powyższych dwóch z 19 przypadków kontrole Ministerstwa nie stwierdziły także zaistniałych u beneficjentów nieprawidłowości w realizacji inwestycji, zidentyfikowanych w kontroli NIK u beneficjentów.

### Przykłady

Operacje gospodarcze dotyczące Inwestycji<sup>76</sup> nie były ewidencjonowane w księgach rachunkowych spółki w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie, bieżące monitorowanie i weryfikację, w tym kontrolę kosztów Inwestycji oraz ocenę jej wykonania pod względem finansowym, co było niezgodne z § 1 ust. 3 oraz § 4 ust. 4 umowy.

Sposób kwalifikowania kosztów w ramach Inwestycji, tj. oznaczanie zakupu środków trwałych skrótem „PAIZ”, nie został określony w polityce rachunkowości i nie wynikał z żadnej pisemnej procedury, jak również nie był stosowany w sposób jednolity: część środków trwałych ujętych w Inwestycji posiadała oznaczenie „PAIZ”, inne natomiast kwalifikowano do Inwestycji na podstawie przypisania do konkretnej lokalizacji.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że system księgowy przy odpowiednim sparametryzowaniu raportów umożliwiał sporządzanie informacji koniecznych dla bieżącego monitorowania realizacji Umowy. Spółka była w stanie jednoznacznie ustalić i na bieżąco monitorować i weryfikować koszty Inwestycji, bez konieczności zmian w polityce rachunkowości oraz bez konieczności wydzielenia dodatkowych kont.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje, że opisany powyżej sposób oznaczania operacji gospodarczych dotyczących Inwestycji umożliwiał pracownikom spółki ich identyfikację w ewidencji księgowej, jednakże nie spełniał on wymogu – określonego w umowie – ażeby możliwe było jednoznaczne ustalenie, bieżące monitorowanie i weryfikacja, w tym kontrola kosztów Inwestycji oraz ocena jej wykonania pod względem finansowym.

NIK zauważa przy tym, że w grudniu 2015 r. spółka zwróciła się do Ministerstwa o wyjaśnienie sposobu prowadzenia ewidencji księgowej i w odpowiedzi uzyskała informację, że nie ma jednolitych wytycznych w tym zakresie, a przedsiębiorca może prowadzić ewidencję według dowolnej metody, w taki sposób, aby dostępne były dane w zakresie objętym umową i aby w każdej chwili dało się określić zakres wydatków w ramach wspieranej inwestycji.

Ministerstwo przeprowadziło w kwietniu 2019 r. kontrolę realizacji inwestycji określonej w umowie nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW zawartej w dniu 15 kwietnia 2015 r. z przedsiębiorcą Spółdzielnią Mleczarską Mlekovita z siedzibą w Wysokiem Mazowieckiem. Przedmiotem kontroli wynikającej m.in. z § 3 ust. 1 i 2 przywołanej wyżej umowy był zakres przedmiotowy kontroli wskazany w protokole kontroli jako: Realizacja zobowiązań wynikających z umowy w zakresie wartości nakładów inwestycyjnych oraz utworzenie nowych miejsc w związku z realizacją inwestycji polegającej na budowie fabryki proszków mlecznych oraz rozbudowie istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne.

<sup>76</sup> Umowa nr IV/848/15014/2830/15/DIW z dnia 10 listopada 2015 r. zawarta z Luxoft Poland sp. z o.o.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednak kontrola Ministerstwa nie ustaliła całkowitego stanu faktycznego dotyczącego inwestycji w protokole, tj. braku wykonania dwóch linii produkcyjnych do produkcji lakteniny i serków.

Natomiast w protokole kontroli zespół kontrolny Ministerstwa skonkludował, że „Po zbadaniu 100% przedstawionych przez Przedsiębiorcę dokumentów kontrolujący stwierdzili wykonanie w okresie od początku realizacji inwestycji do dnia 31 maja 2018 r. zobowiązań umownych w zakresie realizacji nakładów inwestycyjnych i utworzenia nowych miejsc pracy”. Pomimo okoliczności, iż badanie kontrolne dotyczyło zobowiązań wynikających z umowy w zakresie nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia nowych miejsc pracy polegającej m.in. na rozbudowie istniejącego zakładu o nowe linie produkcyjne.

NIK wskazuje, że Ministerstwo jest zobowiązane do kontroli realizacji wykonania inwestycji zgodnie z postanowieniami umowy i Programu, w zakresie przedmiotowym wskazanym m.in. w protokole kontroli.

Jednocześnie przeprowadzona u beneficjenta kontrola NIK realizacji umowy nr VI/118/P/15014/6230/15 DIW zawartej ze Spółdzielnią Mleczarską Mlekovita ustaliła m.in., że rozliczył on w ramach inwestycji 784,3 tys. zł wydatków niekwalifikowalnych.

### Przykład

Do kosztów inwestycji beneficjent zaliczył trzy faktury o wartości 784,3 tys. zł, które nie zostały zaksięgowane w terminie do końca maja 2018 r., mimo że 28 czerwca 2018 r. Ministerstwo Gospodarki poinformowało beneficjenta, że koszty uznaje się za poniesione, jeśli zostały udokumentowane zaksięgowaną fakturą oraz zgodnie z § 4 ust. 1 umowy z Ministrem koszty inwestycji mogły być ponoszone najpóźniej do 31 maja 2018 r. Pomimo, iż faktury te zaksięgowano dopiero w czerwcu i lipcu 2018 r., wynikające z nich koszty ujęto w korekcie końcowego sprawozdania finansowo-rzeczowego z 19 lipca 2018 r., a następnie w sprawozdaniach z utrzymania inwestycji w latach 2018–2021.

NIK wskazuje, że bez uwzględnienia tych faktur, koszty faktycznie poniesione przez beneficjenta w okresie realizacji inwestycji wyniosły 361 663,8 tys. zł (a nie 362 448,1 tys. zł).

Tym samym dofinansowanie za okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 maja 2018 r. powinno wynieść 13 920,7 tys. zł (zamiast 13 984 tys. zł), a za cały okres realizacji inwestycji 28 993,1 tys. zł (zamiast 28 996,4 tys. zł) – tj. o 63,3 tys. zł mniej. Kwota ta stanowiła 0,2% łącznego dofinansowania przekazanego beneficjentowi.

Kwestie te nie zostały również zakwestionowane przez kontrole z MRiT przeprowadzone u beneficjenta.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Departamentu Rozwoju Inwestycji 2018 r. do sierpnia za kontrolę realizacji umów przez beneficjentów odpowiadał Wydział Obsługi i Rozliczeń. Od dnia 15 sierpnia 2018 r. kontrole realizacji umów przez beneficjentów Programu były realizowane przez Wydział Rozliczeń i Kontroli, a od dnia 1 kwietnia 2019 r. Wydział Kontroli. W latach 2018–2022 (30 września) komórki organizacyjne odpowiedzialne za kontrolę m.in. realizacji umów przez beneficjentów podlegały w ramach departamentu temu samemu kierownictwu, co komórki odpowiedzialne za współpracę z beneficjentami.

Uwarunkowania  
usytuowania Wydziału  
Kontroli w strukturze  
MRiT

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK, wykonywanie przez DRI kontroli realizacji umowy przez beneficjenta, jest kwestią problematyczną w sytuacji, gdy Departament sprawuje bieżący nadzór nad realizacją i rozliczaniem umowy. W takiej sytuacji kontrola beneficjenta dotycząca realizacji postanowień umowy zawsze jest pośrednio kontrolą nadzoru sprawowanego przez Departament, odpowiedzialny za zawarcie i prowadzenie umowy, w tym egzekwowanie i weryfikację sprawozdawczości, a część nieprawidłowości w realizacji postanowień umowy może wynikać m.in. z błędów i zaniechań w sprawowanym nadzorze. Takie rozwiązanie nie narusza obowiązujących przepisów prawa, jednakże systemowo stwarza ryzyko dla pełnego obiektywizmu prowadzonej przez Ministerstwo kontroli u beneficjentów.

Prawidłowe rozliczanie przez MRiT rozwiązanych umów

Od stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r. zawarto w ramach Programu 55 umów, z tego pięć zostało rozwiązanych. Badaniem kontrolnym w zakresie prawidłowości rozwiązania i rozliczenia poddano cztery umowy rozwiązane (zarówno przez beneficjentów jak i Ministra) i rozliczone w okresie objętym kontrolą.

Badaniu kontrolnemu w zakresie prawidłowości rozwiązania i rozliczenia została poddana dokumentacja czterech umów zawartych i realizowanych w ramach Programu. W dwóch przypadkach umowy zostały rozwiązane na wniosek Ministerstwa, a w dwóch przypadkach na wniosek inwestora. Były to odpowiednio umowy nr: IV/883/P/15014/2830/15/DIW (rozwiązana w dniu 11 lutego 2020 r.), IV/578/P/15014/2830/14/DIW (rozwiązana w dniu 29 stycznia 2021 r.), IV/860/P/15014/6230/15/DIW (rozwiązana w dniu 3 marca 2022 r.) oraz IV/860/P/15014/6230/15/DIW (rozwiązana w dniu 31 grudnia 2021 r.).

Analiza kontrolna wykazała, że w badanych czterech przypadkach Ministerstwo, prezentując swoje stanowisko w prowadzonej korespondencji oraz procesie rozwiązywania umowy, prawidłowo definiowało pojęcie siły wyższej odwołując się przede wszystkim do postanowień zawartej z beneficjentem umowy, nie kwalifikując w taki sposób zdarzeń wskazywanych przez przedsiębiorców, jako przyczyny przerwania lub znacznego ograniczenia działalności, w tym m.in. Ministerstwo prawidłowo kwalifikowało zdarzenia jako wynikłe z sytuacji pandemicznej.

Nierzetelne aneksowanie dwóch umów

W badanej próbie umów z Programu stwierdzono dwa przypadki nierzetelnego i opieszałego aneksowania umów.<sup>77</sup> W przypadku umowy zawartej z podmiotem z branży mleczarskiej<sup>78</sup> Minister właściwy ds. gospodarki, mimo braku realizacji części inwestycji dotyczącej zagadnień technologicznych, uznał umowę za wykonywaną, nie dokonując jej aneksowania. Natomiast w przypadku drugiej umowy<sup>79</sup> procedowanie aneksu trwało ok. 10 miesięcy, a Ministerstwo nie zweryfikowało w pełni okoliczności uprawniających do zawarcia aneksu.

<sup>77</sup> Badanie kontrolne aneksowania umów zostało przeprowadzone na podstawie próby jedenastu umów.

<sup>78</sup> Umowa nr VI/118/15014/6230/DIW.

<sup>79</sup> Umowa nr IV/643/15014/2830/DIW.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Przykład

**Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o.** poinformowała w dniu 29 grudnia 2017 r. Ministerstwo Rozwoju o braku możliwości zrealizowania do końca 2017 r. zakładanego w umowie poziomu nakładów inwestycyjnych i wskazała, że niewykonanie tego obowiązku było wynikiem niemożliwego do przewidzenia nieterminowego przygotowania i wysyłki narzędzi przez dostawcę z Azji, tj. działania siły wyższej zgodnie z jej definicją zamieszczoną w § 6 ust. 10 umowy wsparcia<sup>80</sup>. Jednocześnie Spółka wprost nie wskazała § 6 ust. 10 umowy oraz nie przedłożyła dokumentów potwierdzających zaistnienie siły wyższej.

Minister, po upływie ponad dziesięciu miesięcy, w dniu 23 listopada 2018 r. zawarł aneks ze spółką na proponowanych przez nią warunkach, tj. termin realizacji zobowiązań umownych został przesunięty – zgodnie z wnioskiem spółki – z dnia 31 grudnia 2017 r. do dnia 28 lutego 2018 r., a obowiązujący termin sprawozdawczy został przesunięty z dnia 31 stycznia 2018 r. na dzień 30 listopada 2018 r. Zawarcie aneksu nie zostało poprzedzone weryfikacją przez Ministerstwo wskazanych przez spółkę przyczyn.

NIK ocenia, że nie obniżając kwoty wsparcia i dokonując zmiany umowy w oczekiwaniu przez podmiot zakresie Ministerstwo w istocie uznało, iż zdarzenia te mieszczą się w katalogu zdarzeń określonych w § 6 ust. 10 umowy, jako siła wyższa, w przeciwnym razie Minister zobowiązany był dokonać obniżenia kwoty wsparcia na podstawie § 5 ust. 2 umowy, czego jednak nie zrobił, przyjmując bez weryfikacji zasadność aneksowania umowy z beneficjentem.

W ocenie NIK Ministerstwo, przyjmując argumentację beneficjenta i akceptując aneksowanie umów, winno tę argumentację weryfikować. Brak weryfikacji stanów uzasadniających zawarcie aneksu do umowy oraz opieszale procedowanie zawierania aneksu (trwające ponad 10 miesięcy), NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Wszystkie objęte badaniem kontrolnym spółki zarządzające strefami/obszarami w sposób systematyczny i zgodny z przepisami właściwych ustaw kontrolowały realizowanie przez beneficjentów warunków zezwoleń oraz decyzji o wsparciu. Objęci kontrolą NIK zarządzający sporządzali plany kontroli i na ich podstawie prowadzili kontrolę realizacji warunków zezwoleń i decyzji o wsparciu.

Systematyczne kontrole warunków realizacji zezwoleń i decyzji

### Przykład

**WSSE Invest-Park sp. z o.o.** sporządzała plany kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie strefy i zarządzanego obszaru w zakresie spełniania warunków, kolejno: zezwoleń i decyzji o wsparciu

Plany kontroli w zakresie realizacji warunków zezwoleń i decyzji o wsparciu na poszczególne lata okresu 2018–2021<sup>81</sup> zostały zatwierdzone stosownymi uchwałami Zarządu WSSE Invest-Park sp. z o.o. Plany te oraz sprawozdania z ich realizacji Spółka przekazała Ministrowi.

<sup>80</sup> Zgodnie z umową wsparcia pod pojęciem „siły wyższej” należy rozumieć zdarzenie bądź połączenie zdarzeń, niezależnych od Przedsiębiorcy, które uniemożliwiają lub zasadniczo utrudniają wykonywanie zobowiązań Przedsiębiorcy wynikających z umowy, a których Przedsiębiorca nie mógł przewidzieć i którym nie mógł zapobiec ani ich przewyżyć, pomimo działania z należytą starannością.

<sup>81</sup> Plany kontroli określały: przedsiębiorców objętych kontrolą, zakresy przedmiotowych kontroli, proponowane składy zespołów kontrolnych, terminy wszczęcia kontroli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2018–2021 spółka przeprowadziła 490 kontroli w zakresie spełniania przez przedsiębiorców warunków zezwoleń, których ustalenia wykazały, że w 30 (6,5%) przypadkach<sup>82</sup> przedsiębiorcy nie spełniali tych warunków. Uchwały Zarządu spółki zatwierdzające ustalenia kontroli, wraz z protokołami kontroli tych przedsiębiorców, zostały niezwłocznie<sup>83</sup> przekazane Ministrowi.

### Prawidłowy zakres prowadzonych kontroli

Zakres prowadzonych przez zarządzających strefami i obszarami kontroli obejmował, w zależności od stopnia realizacji inwestycji, osiągnięcie zakładanego zatrudnienia, utrzymanie zatrudnienia, poniesione nakłady oraz termin zakończenia inwestycji.

### Przykład

Badania prawidłowości przeprowadzonych przez **WSSE Invest-Park sp. z o.o.** kontroli przedsiębiorców dokonano na próbie ośmiu kontroli zarządzającego, tj. czterech kontroli dotyczących spełniania warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz czterech dotyczących spełniania warunków decyzji o wsparciu. Ustalono, że kontrole te były prowadzone zgodnie z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi<sup>84</sup>. I tak:

- kontrole realizacji warunków zezwoleń – spółka skontrolowała spełnienie przez czterech przedsiębiorców warunków obejmujących, kolejno: 1. utrzymanie wymaganego poziomu zatrudnienia; 2. poniesienie deklarowanych wydatków inwestycyjnych, utrzymanie poziomu zatrudnienia i termin zakończenia inwestycji; 3. zwiększenie zatrudnienia; 4. poniesienie deklarowanych wydatków inwestycyjnych, zatrudnienie nowych pracowników i termin zakończenia inwestycji. Kontrole te wykazały, że pracodawcy zrealizowali wykazane warunki zezwoleń.
- kontrole realizacji warunków decyzji o wsparciu: – spółka skontrolowała spełnienie przez czterech przedsiębiorców warunków decyzji obejmujących, odpowiednio: 1. wzrost liczby nowych pracowników i utrzymanie zwiększonego poziomu zatrudnienia; 2. teren lokalizacji nowej inwestycji oraz wzrost liczby nowych pracowników i utrzymanie zwiększonego poziomu zatrudnienia; 3. teren lokalizacji nowej inwestycji, wzrost liczby nowych pracowników i utrzymanie zwiększonego poziomu zatrudnienia, poniesienie deklarowanych kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji oraz termin zakończenia tej inwestycji; 4. teren lokalizacji nowej inwestycji, poniesienie deklarowanych kosztów kwalifikowanych na jej realizację oraz termin zakończenia tej inwestycji.

Stwierdzone u dwóch zarządzających<sup>85</sup> nieprawidłowości w prowadzonych kontrolach dotyczyły przede wszystkim przygotowania formalnego zespołu kontrolnego oraz dokumentowania ustaleń kontroli. W przypadku jednego zarządzającego spółka nie przestrzegała wytycznych<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Dotyczy: dziewięciu kontroli w 2018 r.; 11 kontroli w 2019 r.; czterech w 2020 r.; sześciu w 2021 r.

<sup>83</sup> W terminie do 14 dni od daty uchwały Zarządu Spółki zatwierdzającej ustalenia kontroli (ustalono na badanej próbie ośmiu kontroli).

<sup>84</sup> Tj. zgodnie z wytycznymi ministra do spraw gospodarki w sprawie kontroli zezwoleń i decyzji o wsparciu oraz z obowiązującym w Spółce regulaminem kontroli warunków zezwoleń.

<sup>85</sup> ESSE SA oraz ATP SA, Oddział w Mielcu.

<sup>86</sup> Wytyczne w sprawie organizacji i sposobu przeprowadzania przez Zarządzających Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi kontroli działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców w zakresie realizacji warunków zawartych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej i decyzji z dnia 25 września 2018 r. podpisane przez Minister Przedsiębiorczości i Technologii, Jadwigę Emilewicz.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dotyczących składania oświadczeń przez kontrolujących. Natomiast inny zarządzający nie dokumentował prowadzonych w trakcie kontroli oględzin u beneficjentów.

### Przykład

#### ARP SA, Oddział w Mielcu

Zarządzający w toku kontroli realizacji warunków zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE lub realizacji warunków decyzji o wsparciu, przeprowadzał oględziny inwestycji nie dokumentując bezpośrednio tej czynności.

Niesporządzenie dowodu z oględzin było działaniem nierzetelnym i niezgodnym z § 3 ust 3 pkt 4 wytycznych w sprawie organizacji i sposobu przeprowadzania przez zarządzających SSE kontroli działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców w zakresie realizacji warunków zawartych w zezwoleniu na prowadzenie działalności gospodarczej i decyzji o wsparciu, oraz niezgodne z regulaminem kontroli. Według wytycznych, jak również obowiązujących w ARP SA, Oddział w Mielcu regulaminów kontroli, kontrola powinna być prowadzona z zachowaniem zasady pisemności, tj. utrwalania w formie pisemnej lub na nośnikach elektronicznych zgromadzonego w trakcie kontroli materiału dowodowego.

Oględziny, poza analizą dokumentacji, były zasadniczym elementem kontroli utrzymania własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne oraz utrzymania nowej inwestycji w regionie, w którym udzielono wsparcia<sup>87</sup>. Jednocześnie NIK wskazuje, że oględziny to środek dowodowy, który bardziej niż wszystkie inne czyni zadość postulatowi bezpośredniości.

Także kontrola NIK w WSSE Invest-Park sp. z o.o. stwierdziła m.in., że w trakcie kontroli realizacji przez przedsiębiorców warunków zezwoleń i decyzji o wsparciu nie stosowała – jako środka dowodowego – oględzin składników majątkowych, pomimo uprawnienia do ich przeprowadzania wynikającego m.in. z § 10 ust. 1 pkt 5 wytycznych Ministra w sprawie kontroli.

W latach 2018–2022 (I kwartał) Ministerstwo przeprowadziło siedem kontroli u zarządzających strefami/obszarami, tj. objęto kontrolą 50% wszystkich zarządzających, w tym kontrole trzech z siedmiu kontroli spółek zarządzających prowadzone były na podstawie ustawy o SSE.

W latach 2019–2022 (31 marca) w każdym roku tego okresu była w toku i została zakończona następująca liczba spraw dotyczących zmian zezwoleń lub decyzji o wsparciu:

- według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. 126 postępowań było w toku, natomiast w całym roku 2019 r. zakończono 457 postępowań;
- według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. – 231 postępowań było w toku, natomiast w całym roku 2020 r. zakończono 439 postępowań;
- według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. – 235 postępowań było w toku, natomiast w całym 2021 r. zakończono aż 517 postępowań;

Duża skala zmian warunków zezwoleń i decyzji

<sup>87</sup> Zgodnie z § 9 ust 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji warunkiem korzystania ze zwolnienia od podatku dochodowego z tytułu kosztów inwestycji jest utrzymanie własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne oraz utrzymanie nowej inwestycji w regionie, w którym udzielano wsparcia przez okres nie krótszy niż 5 lat lub 3 lata w zależności od wielkości przedsiębiorcy.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- według stanu na dzień 31 marca 2022 r. – 259 postępowań było w toku, przy czym do końca marca 2022 r. zakończono 153 postępowania.

W latach 2018–2022 (sierpień) łącznie zostało zakończonych 254 postępowania w sprawie zmiany decyzji o wsparciu, w tym w ok. 10% przypadków zdecydowano o odmowie/umorzeniu postępowania lub pozostawieniu wniosku bez rozpoznania.

### Opieszale i naruszające przepisy Kpa postępowanie Ministra

W MRiT prowadzono w sposób opieszale oraz naruszający przepisy Kpa sprawy dotyczące zmiany zezwoleń oraz decyzji o wsparciu. Badanie przeprowadzono na podstawie próby sześciu decyzji i zezwoleń wybranych do kontroli na podstawie analizy ryzyk zidentyfikowanych w kontrolach zarządzających strefami i obszarami. Działanie nierzetelne stwierdzono w pięciu z sześciu objętych badaniem kontrolnym przypadków, w tym w trzech przypadkach z naruszeniem określonej w art. 12 § 1 Kpa zasady, że organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia.

W przypadku trzech spraw (wniosek dotyczący wygaszenia zezwolenia nr 254 z dnia 22 marca 2018 r. w SSSE, wniosek o zmianę decyzji o wsparciu nr 15 z dnia 30 października 2019 r. w SSSE oraz wniosek o zmianę decyzji o wsparciu nr PSSE.DW.3.2018 z dnia 26 listopada 2018 r.) stwierdzono, że od momentu otrzymania wniosku do wystąpienia o uzupełnienie jego braków formalnych upłynęło odpowiednio: siedem miesięcy, 1,5 miesiąca oraz ponad trzy miesiące, co stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 12 § 1 Kpa stanowiącej, że organy administracji publicznej powinny w sprawie działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami do jej załatwienia.

Natomiast w przypadku jednego postępowania dotyczącego: wniosku o zmianę decyzji nr 7/ARP/OML/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r. trwało ono ponad dwa miesiące, a w przypadku wniosku o zmianę decyzji nr 15 z dnia 30 października 2019 r. w SSSE trwało ono ponad miesiąc. Jednocześnie przedsiębiorcy nie byli informowani przez Ministerstwo o przyczynach zwłoki. W przypadku wszczętych postępowań stanowiło to naruszenie art. 35 § 1 Kpa stanowiącego, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, a stosownie do art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Jednocześnie nieinformowanie przedsiębiorców o m.in. przyczynach zwłoki i planowanym terminie załatwienia sprawy stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, a stosownie do art. 36 § 2 Kpa ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. NIK ocenia również działanie Ministerstwa w przedmiotowej sprawie jako nierzetelne.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK skutkowało to m.in. utrudnieniem w prowadzeniu w sposób przewidywalny i planowy przez przedsiębiorców działalności gospodarczej.

W przypadku protokołu z kontroli beneficjenta przekazanego Ministerstwu w dniu 27 września 2018 r. przez spółkę zarządzającą ARP SA, Oddział Mielec, w którym stwierdzono naruszenie zasady kwalifikowalności wydatków, zostało wznowione postanowieniem nr 7/DRI/21 z dnia 1 lipca 2021 r. postępowanie administracyjne zakończone zezwoleniem nr 247/ARP/2013 r. z dnia 1 sierpnia 2013 r. Ministerstwo wszczęło postępowanie administracyjne dopiero po ponad dwóch latach i dziewięciu miesiącach od otrzymania protokołu, co NIK ocenia, jako działanie nierzetelne. Postępowanie to do końca lipca 2022 r. nie zostało jeszcze zakończone.

NIK ocenia działanie Ministerstwa jako opieszale, gdyż Ministerstwo mogło już prawie rok wcześniej wystąpić do zarządzającego o przekazanie kopii dokumentów. Natomiast brak sprawnej reakcji na informację o rażącym uchybieniu warunkom określonym w zezwoleniu nie sprzyjał prawidłowemu korzystaniu z instrumentów wspierających rozwój inwestycji.

W sierpniu 2022 r. toczyły się postępowania administracyjne wobec 91 wniosków w sprawie zmiany decyzji o wsparciu lub wniosków o ponowne rozpatrzenie w sprawie zmiany decyzji o wsparciu, złożonych do dnia 1 kwietnia 2022 r. W świetle analizy powyższych sześciu spraw wskazuje to na ryzyko naruszenia terminów określonych w Kpa.

W Ministerstwie, w okresie objętym kontrolą, stosowano zasady nadzoru właścicielskiego wobec spółek zarządzających strefami i obszarami określone w dokumencie pn. *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa wrzesień 2017 r. Na podstawie badanej próby dokumentacji z lat 2020–2021 dwóch spółek zarządzających strefami i obszarami, tj. Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA w Łodzi oraz Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej sp. z o.o. w Gdańsku w kontroli NIK stwierdzono, że Ministerstwo pozyskiwało i gromadziło dokumentację, o której mowa w zasadach nadzoru właścicielskiego. Zgromadzona dokumentacja obejmowała okres od dnia 28 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.<sup>88</sup>

Były to m.in. Sprawozdanie z działalności Rady Nadzorczej jako organu Spółki w 2021 r. wraz z informacją o stosowaniu przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>89</sup> oraz uchwał Zgromadzenia Wspólników w tym zakresie (kwiecień 2022 r.) – PSSE sp. z o.o. oraz kwartalne informacje o spółce z większościowym udziałem Skarbu Państwa wraz ze sprawozdaniem F-01 oraz raportami dotyczącymi bieżącej sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki za dany kwartał 2021 roku. W przypadku ŁSSE SA były to sprawozdania z działalności Rady Nadzorczej Spółki w 2021 r. oraz kwartalne informacje o Spółce według stanu na koniec danego kwartału. Ministerstwo informowało pisemnie reprezentantów Skarbu

Prawidłowy nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi

<sup>88</sup> Okres, w którym minister właściwy ds. gospodarki w latach 2019–2021 sprawował nadzór właścicielski nad wyżej wymienionymi spółkami.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

Państwa w radach nadzorczych spółek o najistotniejszych standardach nadzoru. W 2021 r. ze względu na pandemię COVID-19 nie organizowano spotkań stacjonarnych i szkoleń dla członków rad nadzorczych.

Ministerstwo prawidłowo stosowało postanowienia ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami wobec pięciu objętych próbą kontrolną spółek zarządzających strefami<sup>90</sup>.

Błędy w rozliczeniach finansowych dwóch zarządzających strefami i obszarami

Objęte kontrolą sześć spółek zarządzających strefami i obszarami w większości w sposób prawidłowy udostępniały przedsiębiorcom posiadane składniki mienia.

Natomiast w przypadku W-MSSE SA w Olsztynie stwierdzono ustalenie niezgodnie z postanowieniami umów<sup>91</sup> zawartych z przedsiębiorcami, należnych zarządzającemu wynagrodzeń za świadczenie usług (87,5% badanych przypadków), co skutkowało m.in. łącznym zaniżeniem przychodów o kwotę 13,7 tys. zł. W przypadku ARP SA, Oddział w Mielcu, z opóźnieniem podjęto działania w celu egzekwowania należnych odsetek powstałych w związku z nieterminowymi płatnościami czynszu za dzierżawioną halę magazynową i grunt wraz z przyległą infrastrukturą.

### 5.4. Efekty systemu wspierania inwestycji

Dotychczasowy sposób monitorowania, przede wszystkim przez Ministerstwo, efektów systemu wspierania inwestycji nie pozwala w pełni ocenić jego skuteczności. OSR do ustawy o wspieraniu nowych inwestycji przewidywał przygotowanie corocznej ewaluacji skutków wejścia w życie ustawy. Jednak opracowania i materiały analityczne dotyczące skutków wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji nie zawierały części istotnych dla dokonania ewaluacji tego mechanizmu danych.

Dopiero od zmiany Programu w dniu 1 października 2019 r. istnieje możliwość jego częściowego monitorowania. Objęte kontrolą projekty były realizowane w zakresie zobowiązań dotyczących miejsc pracy i nakładów inwestycyjnych zgodnie z umowami. W SSE i PSI w latach 2018–2020 istniała tendencja polegająca na wzroście corocznym (rok do roku) deklarowanych nakładów inwestycyjnych i relatywnym zmniejszaniu się zadeklarowanych przez inwestorów miejsc pracy. W ramach obu mechanizmów uzyskiwano mniejsze od zakładanych efekty dotyczące inwestycji innowacyjnych, w tym z udziałem B+R.

Efekty inwestycji w znacznej większości zgodne z założeniami

Objęte kontrolą NIK projekty inwestycyjne, którym udzielono pomocy publicznej (kontrolą objęła 14% wszystkich dofinansowanych w Programie inwestycji od początku istnienia Programu)<sup>92</sup>, były w zakresie zobowiązań inwestycyjnych realizowane w większości badanych przypadków

<sup>90</sup> Suwalską Specjalną Strefą Ekonomiczną SA, Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną SA, Pomorską Specjalną Strefą Ekonomiczną sp. z o.o. oraz Wałbrzyską Specjalną Strefą Ekonomiczną sp. z o.o.

<sup>91</sup> Zaniżania lub zawyżania opłat.

<sup>92</sup> Kontrolą u beneficjentów objęto 19 inwestycji, co stanowiło ok. 14% liczby wszystkich zawartych od początku realizacji Programu w 2011 r. Wartość dofinansowania przyznana w ramach objętych kontrolą 19 umów wyniosła 630,1 mln zł, co stanowiło 35,1% przyznanego w Programie dofinansowania od początku jego istnienia.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgodnie z postanowieniami umów. Powstały lub realizowano określone w umowach inwestycje. W ramach inwestycji ponoszono założone nakłady inwestycyjne oraz zatrudniono w określonej w umowach liczbę osób, w tym liczbę osób z wyższym wykształceniem.

### Przykład

Beneficjent realizował projekt zgodnie z podpisaną w dniu 5 lipca 2019 r. umową nr II/551/P/1504/6230/19/DRI o udzielenie pomocy publicznej w formie dotacji celowej. Spółka w prawidłowy sposób realizowała zobowiązania umowne w ramach rzeczowego zakresu inwestycji, w tym utworzenia miejsc pracy i utrzymania zatrudnienia, a także zgodnie z warunkami umowy dokumentowała realizację zobowiązań umownych. Poniesione w ramach projektu wydatki pozostawały w bezpośrednim związku z budową zakładu produkującego pojazdy użytkowe w Gliwicach.

Beneficjent, w wyniku prowadzonej inwestycji, osiągnął wymierne efekty, m.in. w postaci wybudowanych obiektów Wydziałów Karoserii, Montażu i Lakierni, wyposażonych w linie technologiczne do produkcji samochodów.

W trzech badanych przypadkach (tj. 15% badanej próby) beneficjenci nie osiągnęli wszystkich parametrów określonych w umowie, w tym dotyczących osiągniętego poziomu zatrudnienia oraz przyjętych rozwiązań technologicznych w inwestycji. W dwóch przypadkach brak osiągnięcia przez beneficjentów wszystkich założonych efektów inwestycji został zaakceptowany przez Ministra poprzez zawarcie właściwych aneksów<sup>93</sup>.

### Przykład

**Luxoft Poland sp. z o.o.** nie dotrzymała postanowień § 4 ust. 2 pkt 1 umowy, dotyczących obowiązku utworzenia do 31 grudnia 2020 r. nowych miejsc pracy (nie mniej niż 1080).

Na dzień zakończenia inwestycji spółka wykazała wprawdzie utworzenie 1214,57 nowych miejsc pracy, jednakże nie wykazała ich zgodnie z postanowieniem § 4 ust. 2 pkt 1 umowy, które zobowiązywało do utworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy w przeliczeniu na pełne etaty w stosunku do średniego zatrudnienia w spółce z 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o pomoc publiczną, a które wynosiło 897 etatów (tzw. baza zatrudnienia). Baza zatrudnienia w toku realizacji inwestycji została zredukowana, stąd na dzień zakończenia Inwestycji spółka winna była wykazać utworzenie mniejszej liczby nowych etatów, po uwzględnieniu redukcji bazy zatrudnienia.

Nieprawidłowe dane dotyczące liczby nowych miejsc pracy utworzonych w związku z inwestycją zostały przez spółkę podane w sprawozdaniach finansowo-rzeczowych raportowanych do Ministerstwa w latach 2018–2021 (sprawozdania z 26 września 2018 r., 28 listopada 2018 r., 26 września 2019 r., 17 grudnia 2019 r. oraz 27 stycznia 2021 r.). Spółka wykazywała w ww. sprawozdaniach jedynie nowe miejsca pracy utworzone z związku z inwestycją bez odniesienia do stanu bazy zatrudnienia sprzed jej rozpoczęcia, pomimo zamieszczania w sprawozdaniach oświadczenia w treści: *Przedsiębiorca oświadcza, że miejsca pracy utworzone w związku z realizacją Inwestycji zostały wyliczone zgodnie z definicją określoną w § 4 ust. 2 pkt 1 Umowy.*

<sup>93</sup> Umowa nr IV/848/P/15014/2830/15/DIW oraz IV/461/P/15014/6230/14/DIW.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po zakończeniu realizacji inwestycji pismem z dnia 6 grudnia 2021 r. spółka zwróciła się do Ministerstwa z wnioskiem o zmianę treści § 4 ust. 2 pkt 1 umowy. Aneks nr 4 z dnia 27 grudnia 2021 r. zmieniono ww. postanowienie odnoszące się do sposobu liczenia nowych etatów wchodzących w zakres inwestycji. Zgodnie z nowym brzmieniem § 4 ust. 2 pkt 1 umowy, spółka zobowiązana była do utworzenia 1350 nowych miejsc pracy (w tym co najmniej 1296 dla osób z wyższym wykształceniem) w przeliczeniu na pełne etaty w stosunku do średniego zatrudnienia z 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o pomoc, które wynosiło 0 etatów. W aneksie nr 4 zawarto ponadto postanowienie, przewidujące, że wprowadzone zmiany nie wpływają na wysokość dotychczas rozliczonych i wypłaconych części kwot pomocy w latach 2015–2021.

W konsekwencji beneficjenci nie ponosili skutków finansowych braku realizacji części zobowiązań określonych w umowie. Natomiast w jednym przypadku nie zawarto takiego aneksu, a Minister nie egzekwował od beneficjenta wykonania całej inwestycji w zakresie określonym w umowie<sup>94</sup>.

Liczne naruszenia  
obowiązków  
sprawozdawczych

W prawie 80% (14 z 19) skontrolowanych przypadków beneficjenci naruszali zasady i terminy wynikających z umów obowiązków sprawozdawczych, w tym trzech przypadkach beneficjenci raportowali m.in. całość zapłaconych przez podmiot podatków, a nie wyodrębnione związane z dotowaną przez państwo inwestycją.

### Przykład

**Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o.** była zobowiązana w latach 2015–2022 do przekazywania właściwemu Ministrowi danych o wysokości zapłaconych przez nią za rok poprzedni podatków CIT, PIT, VAT oraz podatku od nieruchomości w związku z objętą wsparciem inwestycją.

Wbrew powołanym postanowieniom umowy, przekazywane przez spółkę informacje nie zawierały danych o zmianach w wysokości zapłaconych przez spółkę podatków oraz o wysokości sprzedaży na rynek krajowy, będących wynikiem realizacji inwestycji. Zawierały natomiast dane ogólne o całkowitej wysokości zapłaconych przez spółkę podatków oraz o całkowitym poziomie sprzedaży pralek i lodówek na rynku krajowym bez wykazywania związku tych danych z inwestycją.

Realizacja wskaźników  
przez spółki zarządzające  
strefami i obszarami

Pierwsza ocena efektów wykonywanych zadań przez spółki zarządzające przydzielonymi im obszarami oparta została na podstawie realizacji wskaźników w 2020 r.<sup>95</sup> Żaden z sześciu objętych badaniem kontrolnym zarządzających strefami i obszarami nie osiągnął założonych więcej niż sześciu z ośmiu wartości wskaźników<sup>96</sup>. W przypadku trzech z sześciu objętych kontrolą spółek zarządzających strefami i obszarami dotyczyło to wartości wskaźników: inwestycje z udziałem B+R oraz inwestycje w powiatach o wysokim bezrobociu. Natomiast w przypadku czterech zarządzających strefami i obszarami nie została zrealizowana wartość docelowa wskaźnika: wartość nakładów inwestycyjnych.

<sup>94</sup> Umowa nr IV/118/P/15014/6230/15/DIW.

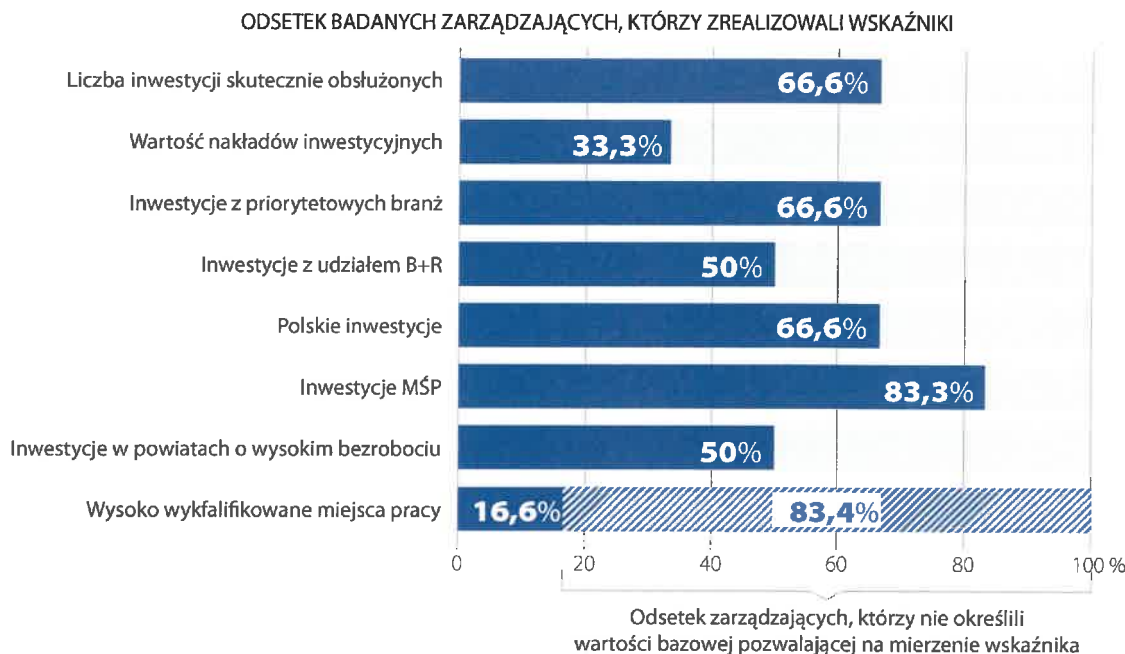
<sup>95</sup> Dla wskaźników takich jak: *liczba inwestycji skutecznie obsłużonych* oraz *wartość nakładów inwestycyjnych* wartości docelowe określono jako średnią z lat 2018–2020 i mierzono ich przyrost w odniesieniu do średniej wyliczonej dla lat 2015–2017.

<sup>96</sup> Dla wskaźnika *Wysoko wykwalifikowane miejsca pracy* nie określono wartości bazowej, od której możliwy byłby pomiar jego realizacji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 4

Realizacja przez kontrolowanych zarządzających strefami i obszarami wskaźników określonych w PRI (2018–2020)



Źródło: wyniki kontroli NIK.

### Przykład

W PRI, zatwierdzonym w styczniu 2019 r., zarządzający (**ARP SA, Oddział w Mielcu**) ustalił wielkości wskaźników osiągnięcia celów szczegółowych przyjmując średnie wartości bazowe z lat 2015–2017 oraz poziomy docelowe do osiągnięcia w 2020 r. oraz 2030 r. Wykonanie wskaźników dla poszczególnych celów szczegółowych jako wartości docelowe PRI w 2020 r., było następujące:

*Cel 1 Poprawa klimatu inwestycyjnego* – zakładano, że liczba inwestycji skutecznie obsłużonych (liczona jako średnia liczba wydawanych decyzji o wsparciu inwestycji w ostatnich trzech latach przy planowanym wzroście o 30%) wyniesie 44, a wartość nakładów inwestycyjnych (liczona jako średnia wartość całkowitych nakładów inwestycyjnych w całym obszarze z ostatnich trzech lat, przy wzroście o 30%) – 1053 mln zł. Faktycznie wydano w latach 2018–2020 średnio niespełna 33 decyzje rocznie (w żadnym roku tego okresu nie osiągnięto poziomu wyznaczonego w PRI), a poziom nakładów inwestycyjnych wyniósł średnio 819,7 mln zł.

*Cel 2 Wspieranie inwestycji zwiększających produktywność i konkurencyjność polskiej gospodarki* – zakładano, że inwestycje z priorytetowych branż<sup>97</sup> stanowiąc będą 58%, a inwestycje z udziałem B+R 15% ogółu nakładów inwestycyjnych w zarządzanym obszarze. Odpowiednio, zrealizowano 67% i 19%.

*Cel 3 Ukierunkowanie działań na pobudzenie inwestycji MŚP* – zakładano, że nakłady poniesione przez polskich przedsiębiorców<sup>98</sup> stanowiąc będą 66% ogółu nakładów, a MŚP stanowiąc będą 75% przedsiębiorców, którym wydano decyzje o wsparciu. Osiągnięto odpowiednio 59% i 54%.

<sup>97</sup> Sektory strategiczne (branż kluczowych – Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju): 1. Sektor produkcji środków transportu; 2. Elektronika profesjonalna; 3. Sektor specjalistycznych technologii teleinformatycznych; 4. Sektor lotniczo-kosmiczny; 5. Sektor produkcji leków, wyrobów medycznych i nowoczesnych usług medycznych; 6. Sektor systemów wydobywczych; 7. Sektor odzysku materiałowego surowców; 8. Sektor ekobudownictwa 9. Sektor żywności wysokiej jakości.

<sup>98</sup> Podmioty z większościovym udziałem kapitału polskiego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*Cel 4 Wsparcie inwestycji przekładających się na zrównoważony terytorialnie rozwój wykorzystujący potencjał regionów i likwidujący bariery w rozwoju na poziomie lokalnym – zakładano, że 43% inwestycji zrealizowanych zostanie w powiatach o wysokim bezrobociu<sup>99</sup>, a takich inwestycji było 41,9%.*

Objęte kontrolą inwestycje zapewniały w większości zatrudnionym ponadprzeciętne wynagrodzenia

W objętej próbie kontrolnej dziewiętnastu umów<sup>100</sup>, w przeważającej liczbie przypadków (15 z 19 objętych badaniem kontrolnym inwestycji, tj. 78,9% całej badanej próby) w okresie realizacji inwestycji<sup>101</sup> oferowane wynagrodzenia (przeciętne wynagrodzenia miesięczne brutto na jednego pracownika zatrudnionego w związku z inwestycją<sup>102</sup>) były wyższe o co najmniej 5% niż średnie wynagrodzenie w powiecie, gdzie została zlokalizowana dana inwestycja.

Natomiast w przypadku trzech skontrolowanych inwestycji (15% badanej populacji) wynagrodzenia kształtowały się od ok. 8% poniżej średniej dla powiatu do 15% powyżej tej średniej, w zależności od poszczególnych lat realizacji inwestycji. W przypadku jednej kontrolowanej inwestycji (ok. 5%) przez cały okres jej realizacji średnie wynagrodzenie miesięczne było niższe od średniego wynagrodzenia w powiecie lokalizacji inwestycji od 1,8% do 47% w zależności od poszczególnych lat.

### Infografika nr 5

Wynagrodzenia pracowników w objętych badaniem kontrolnym inwestycjach i ich relacja do średniego wynagrodzenia w danym powiecie



Źródło: wyniki kontroli NIK.

MRiT nie analizowało przyczyn spadku inwestycji w Polsce

Ministerstwo nie analizowało przyczyny spadku stopy inwestycji w Polsce w okresie 2015–2021 (z 20,4% w 2015 r. do ok. 17% PKB w 2021 r. oraz w większości tendencji spadkowej w latach 2016–2021), mimo że zgodnie z założeniami SOR przyjmowano wzrost stopy inwestycji w 2020 r. i 2021 r. w stosunku do 2015 r. Zgodnie z założeniami SOR

<sup>99</sup> Pow. 160% średniej w kraju.

<sup>100</sup> Badania porównawcze w tym zakresie zostały przeprowadzone przez kontrolerów realizujących czynności kontrolne u beneficjentów. Dane odpowiednio przygotowane przez beneficjentów porównano z danymi dotyczącymi średniego miesięcznego wynagrodzenia w danym powiecie publikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny. Ze względu na fakt objęcia tych danych, na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), przez beneficjentów ochroną jako tajemnica przedsiębiorstwa w informacji zostały zaprezentowane w sposób zbiorczy, bez identyfikacji poszczególnych przedsiębiorców.

<sup>101</sup> Badanie kontrolne obejmowało przedział czasowy 2016–2020.

<sup>102</sup> Zawierające wszystkie stałe składniki wynagrodzenia. Przy wyliczaniu średniej pominięto wynagrodzenia członków zarządu.

poziom inwestycji w relacji do PKB miał wynieść w 2020 r. i latach następnym co najmniej 22% PKB, podczas gdy wyniósł odpowiednio: w 2020 r. – 18,3%, 2021 r. – 16,8% oraz 2022 r. – 16,7%<sup>103</sup>.

Jednocześnie w SOR zakładano nie tylko wzrost wielkości inwestycji, lecz także poprawę ich jakości. Ponadto w objętych kontrolą mechanizmach wspierania inwestycji, tj. strefach ekonomicznych i PSI oraz Programie były uwzględniane (jako wskaźniki, elementy) zarówno kryteria jakościowe jak i ilościowe<sup>104</sup>. Równocześnie SOR zakładała równomierny rozwój Polski, w szczególności w aspekcie terytorialnym. Jego elementem jest także rozmieszczenie inwestycji.

Ministerstwo nie przeprowadziło analizy nierównomiernego rozłożenia inwestycji wspartych Programem. Ministerstwo pomimo odnotowania regionalnych rozbieżności co do charakteru oraz liczby inwestycji wspartych w ramach Programu, które zostały opisane w dokumencie *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030 – podsumowanie po 2021 r.* nie dokonało analizy, co było przyczyną stwierdzonego zróżnicowania.

### Przykład

Dla Programu opracowano dokument *Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030 – podsumowanie po 2021 r.* datowany na kwiecień 2022 r., w którym przedstawiono dane ilościowe o jego realizacji. Podsumowanie przedstawiało m.in. także informacje o zapłaconych przez przedsiębiorców podatkach PIT, CIT, VAT. W podsumowaniu Ministerstwo zawarło informacje o wpływach do ZUS (1,1 mld zł), NFZ (0,7 mld zł) i PIT pracowników (0,5 mld zł) według stanu do 2020 r.

Relacja wszystkich zapłaconych w latach 2012–2020 podatków (tj. zarówno do budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetu ubezpieczeń społecznych) do przyznanego wsparcia wg podsumowania wyniosła 512% udzielonego wsparcia.

W omawianym dokumencie Ministerstwo przedstawiło rozkład inwestycji według województw. I tak z działań oferowanych w Programie zupełnie nie korzystali przedsiębiorcy w województwach zachodniopomorskim, lubuskim i świętokrzyskim, zarówno w zakresie dofinansowania kosztów inwestycji jak i dofinansowania nowoutworzonych miejsc pracy. W ośmiu województwach wsparcie było niższe, niż zapłacone podatki<sup>105</sup>, ale w pięciu województwach wsparcie było wyższe niż podatki<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Dane Głównego Urzędu Statystycznego dostępne na: [strateg.stat.gov.pl](http://strateg.stat.gov.pl).

<sup>104</sup> Założenie dotyczące poziomu inwestycji mają duże znaczenie dla oceny skuteczności badanego systemu wspierania inwestycji, gdyż celem zmian w Programie jak również powołania PSI było dostosowanie mechanizmów wsparcia do SOR. Jednocześnie SOR określał również referencyjne wskaźniki poziomu inwestycji w Polsce w okresie objętym kontrolą, np. założono wzrost stopy inwestycji z 20,1% w 2015 r. do 22–25% w 2020 r. i jej utrzymanie w 2030 r. na poziomie 25%.

<sup>105</sup> Dla województw łódzkiego, małopolskiego, kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, mazowieckiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego oraz lubelskiego stosunek podatków do wsparcia wyniósł od 947% do 105%.

<sup>106</sup> Województwa podkarpackie, podlaskie, śląskie, warmińsko-mazurskie i opolskie odprowadziły niższe podatki niż wysokość otrzymanego wsparcia (stosunek podatków do wsparcia wyniósł odpowiednio od 49 % do 14%).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W województwie dolnośląskim przedsiębiorcy ponieśli najwyższe nakłady na inwestycje, tj. 19 661,0 mln zł, tj. około 1638 razy więcej niż nakłady na inwestycje w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie nakłady te wyniosły 12 mln zł. Równocześnie podsumowanie nie zawierało analizy nierównomiernego rozłożenia dotowanych inwestycji w różnych województwach.

W ocenie NIK niedokonywanie analizy nierównomiernego rozłożenia inwestycji i ich różnego charakteru (tj. inwestycje generujące niskie wpływy do budżetu państwa w stosunku do udzielonego wsparcia oraz inwestycje o niewielkich nakładach inwestycyjnych, które wpływają na wysokość stopy inwestycji) było działaniem nierzetelnym i nie pozwalało na ocenę skuteczności realizowanych w Programie działań w szczególności w odniesieniu do celu Programu, jakim był zrównoważony rozwój regionalny.

Tendencje dotyczące efektów systemu wspierania inwestycji nie w pełni zgodne z celami wsparcia  
Brak pełnej analizy i ewaluacji efektów systemu

Zarówno w Programie jak i w strefach ekonomicznych i PSI w latach 2018–2020 dominowała tendencja polegająca na wzroście corocznym (rok do roku) deklarowanych nakładów inwestycyjnych i relatywnym zmniejszaniu się zadeklarowanych przez inwestorów miejsc pracy. Wyjątkiem był 2021 r. wówczas wszystkie wskaźniki znacząco wzrosły. Wynikało to zarówno ze wzrostu aktywności gospodarczej po zdeterminowanym pandemią 2020 r., jak i reakcji beneficjentów na zapowiadane zmiany prawne.

### Przykład

Od roku 2022 obowiązywały nowe limity pomocy publicznej określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2022–2027, które miało obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. Rozporządzenie określało nowe poziomy maksymalnej intensywności pomocy regionalnej dla poszczególnych regionów kraju. Zmiany te nie dla wszystkich regionów kraju były korzystne. Skutkowało to mogło zwiększonym zainteresowaniem inwestorów w uzyskaniu wsparcia w 2021 r. jeszcze na starych zasadach.

W ujęciu średniorocznym w umowach podpisanych w latach 2020–2021, tj. na zasadach określonych w nowelizacji Programu z roku 2019 przedsiębiorcy zadeklarowali poniesienie o 35% wyższych nakładów inwestycyjnych (tj. w wysokości 6 160 985 611,80 zł) oraz równocześnie zatrudnienie mniejszej o 53,7% liczby osób (tj. 4259 osób) niż dla umów zawartych w latach 2017–2019. Jednocześnie rekordowy, co do liczby zawartych w Programie umów był rok 2021 r.<sup>107</sup>

W badanym okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r. zostało zawartych 50 umów na łączną kwotę dofinansowania 1077,77 mln zł, w ramach których beneficjentom wypłacono 238,0 mln zł, co stanowiło 22,1% zakontraktowanej kwoty<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> W roku 2018 zawarto 13 umów na kwotę dofinansowania 368,8 mln zł, w roku 2019 – 13 umów na kwotę 298,7 mln zł, w roku 2020 – sześć umów na kwotę 30,2 mln zł, w roku 2021 – 18 umów na kwotę 380 mln zł.

<sup>108</sup> W roku 2018 zawarto 13 umów na kwotę dofinansowania 368,8 mln zł, w roku 2019 – 13 umów na kwotę 298,7 mln zł, w roku 2020 – sześć umów na kwotę 30,2 mln zł, w roku 2021 – 18 umów na kwotę 380 mln zł.

W okresie 2018–2021 r., następował wzrost zarówno liczby zezwoleń/decyzji<sup>109</sup> od 348 w 2018 r.<sup>110</sup> do 713 decyzji w 2021 r., jak i deklarowanej wartości inwestycji z poziomu 14 407 mln zł w 2018 r. do 37 133 mln zł w 2021 r.

W latach 2018–2020 w udzielanych zezwoleniach i wydawanych decyzjach o wsparciu<sup>111</sup> deklarowane nakłady inwestycyjne wykazywały co do zasady tendencję rosnącą, a deklarowane w nich miejsca pracy tendencję malejącą. W latach 2018–2020 wartość deklarowanych nakładów inwestycyjnych wyniosła odpowiednio: 14 407 mln zł (2018 r.), 15 265 ml zł (2019 r.), 15 180 mln zł (2020 r.), a miejsc pracy odpowiednio: 8817<sup>112</sup> (2018 r.), 6536 (2019 r.) oraz 5895 (2020). Natomiast w 2021 r. odpowiednio: 37 133 mln zł nakłady oraz 16 831 miejsca pracy.

NIK wskazuje, że zgodnie z założeniami do ustawy o wspieraniu inwestycji oraz jednym z celów Programu było zwiększanie liczby miejsc pracy, w tym stabilnych i wysokopłatnych. Tendencja malejąca w zakresie tworzonych corocznie miejsc pracy może stanowić ryzyko dla realizacji tych celów wsparcia.

Dotychczasowy sposób monitorowania, przede wszystkim przez Ministerstwo, efektów systemu wspierania inwestycji nie pozwala w pełni ocenić jego skuteczności przede wszystkim w aspekcie jakościowym. Ministerstwo nie posiadało większości danych umożliwiających ocenę skutków regulacji w poszczególnych latach od wejścia w życie zmian, tj. w okresie 2019–2021, mimo przyjęcia założonych/referencyjnych wartości w OSR. NIK zwraca uwagę, że obowiązek przeprowadzenia rocznej ewaluacji i jej zakres wynika z zapisów OSR, a zgodnie z przepisem § 152 Regulaminu pracy RM<sup>113</sup>, obowiązek ten należy do Ministerstwa<sup>114</sup>.

### Przykład

Ministerstwo nie posiadało danych umożliwiających ocenę skutków regulacji w poszczególnych latach, od wejścia w życie zmian, tj. 2019–2021 r., oszacowanych w OSR<sup>115</sup> wartości, w następującym zakresie:

- 1) „Wpływ na sektor finansów publicznych” (pkt 6 OSR), w tym obszarze brak danych dotyczy następujących kategorii:
  - a) dochody (w tym: budżet państwa: wpływy, ubytki, jednostki samorządu terytorialnego<sup>116</sup>: wpływy, ubytki, Narodowy Fundusz Zdrowia<sup>117</sup>,

<sup>109</sup> Zezwolenia wydawane były do końca 2018 r., z wyjątkiem strefy tarnobrzeskiej, w której jedno zezwolenie wydano jeszcze 19 czerwca 2019 r., od 2019 r. wydawane były decyzje.

<sup>110</sup> W 2018 r. wydano 265 zezwoleń i 83 decyzje.

<sup>111</sup> Dla lat 2018–2019 podano wartości łączne dla decyzji i zezwoleń.

<sup>112</sup> Zezwolenia i decyzje.

<sup>113</sup> M.P z 2022 r. poz. 348.

<sup>114</sup> Zgodnie z przepisem §152 Regulaminu pracy RM, Członek Rady Ministrów właściwy w sprawach regulowanych danym aktem normatywnym przygotowuje również ocenę jego funkcjonowania (tzw. OSR *ex post*), w określonych w Regulaminie pracy RM przypadkach, w tym jeżeli wynika to z OSR projektu aktu normatywnego przyjętego przez Radę Ministrów. Obowiązek przygotowania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych nie tylko na etapie projektowania aktu prawnego, ale również dokonania oceny funkcjonowania tego aktu *ex post* ciąży na Ministerstwie.

<sup>115</sup> OSR zawiera istotne obszary oddziaływania, zgodnie z przepisem § 24 ust. 2 pkt 3 Regulaminu pracy RM.

<sup>116</sup> Jednostki samorządu terytorialnego, dalej: JST.

<sup>117</sup> Narodowy Fundusz Zdrowia, dalej: NFZ.

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych<sup>118</sup>), wydatki (w tym: budżet państwa, JST, NFZ, ZUS);
- b) założeń przyjętych do obliczeń, m.in. dotyczących obliczenia kosztu jałowego utraconego podatku CIT (w OSR został oszacowany na 1,7 mld zł) oraz straty jałowej. Ministerstwo nie tylko nie posiada danych umożliwiających weryfikację założeń, ale nie posiada też informacji, w jaki sposób w OSR zdefiniowano „koszt jałowy”, jakie pozycje obejmuje oraz jak zdefiniowano „stratę jałową”, w jaki sposób została wyliczona;
  - c) odnotowanej wartości pobudzonych inwestycji w poszczególnych latach. Ministerstwo przyjęło, że inwestycje zlokalizowane w całości poza terenem dawnych SSE to inwestycje pobudzone nową regulacją.
- 2) „Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe” (pkt 7 OSR), z podziałem na: duże przedsiębiorstwa; sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw; rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe;
- 3) „Wpływ na rynek pracy” (pkt 9 OSR), w tym:
- wzrost liczby miejsc pracy w całej gospodarce,
  - nowe miejsca pracy w ramach inwestycji objętych wsparciem ustawy,
  - udział ww. miejsc pracy i miejsc pracy w SSE w miejscach pracy ogółem.

Zgodnie z założeniami przewidzianymi w OSR, dane te miały pokazać o ile więcej etatów w gospodarce w danym roku będzie dzięki nowemu instrumentowi, w odniesieniu do scenariusza bazowego, a także jaka będzie dynamika miejsc pracy w ramach nowego instrumentu według nowych miejsc pracy oraz udziału miejsc pracy w SSE i w ramach nowego narzędzia w miejscach pracy ogółem. Zauważono w OSR, że liczba nowych miejsc pracy spada przede wszystkim ze względu na trend demograficzny. mimo to założono, że rola narzędzia zwolnień od podatku dochodowego na inwestycje (zarówno SSE i nowe narzędzie) na rynku pracy będzie rosnąć.

Stwierdzono również w tym zakresie naruszenie standardu kontroli zarządczej dotyczącej ciągłości działalności (C12). Ministerstwo nie posiadało danych umożliwiających weryfikację przedstawionych w opisie stanu faktycznego zapisów w OSR do ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, gdyż jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DRI osoby, które dokonywały wyliczeń, nie są już pracownikami Ministerstwa<sup>119</sup>.

Jednocześnie nie w pełni mierzący innowacyjność system wskaźników, jak i brak części analiz, utrudniają ocenę wpływu Programu na m.in. wzrost innowacyjności polskiej gospodarki.

<sup>118</sup> Zakład Ubezpieczeń Społecznych, dalej: ZUS.

<sup>119</sup> Ministerstwo przygotowuje ewaluację rozwiązań ustawowych dotyczących wspierania inwestycji na podstawie zatwierdzonego w dniu 28 lutego 2019 r. przez Komisję Europejską planu ewaluacji dotyczącego pomocy regionalnej dla niektórych przedsiębiorców na realizację nowej inwestycji (ustawa o wspieraniu pomocy publicznej wraz z aktami wykonawczymi). Zgodnie z harmonogramem wskazanym w planie ewaluacji, strona polska zobowiązała się do przedłożenia sprawozdania – studium wykonalności ewaluacji z wykorzystaniem danych GUS, w terminie do końca czerwca 2022 r. W dniu 30 czerwca 2022 r. DRI przekazał taki materiał Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W piśmie do UOKiK wskazano m.in., że w przedłożonym harmonogramie planu ewaluacji założono średni czas trwania inwestycji wynoszący trzy lata. Racjonalne badanie efektów wsparcia powinno nastąpić zatem nie wcześniej niż po upływie jednego, pełnego okresu sprawozdawczego od zakończenia realizacji inwestycji. Należy przy tym uwzględnić przesunięcie w dostępie do danych sprawozdawczych będących w dyspozycji GUS. Jednocześnie w ww. piśmie zaznaczono m.in., że w związku z wprowadzeniem nowego instrumentu, z góry założono, iż liczba rozpoczętych w 2018 r. inwestycji będzie niewielka.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W wyniku przeprowadzonych analiz, Ministerstwo<sup>120</sup> zidentyfikowało następujące tendencje dotyczące efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie wspierania inwestycji:

Pozytywne skutki utworzenia PSI

- w 2020 r. znacząco wzrósł udział polskich przedsiębiorstw MŚP w liczbie projektów, wartości inwestycji oraz tworzonych miejscach pracy. W 2016 r. liczba polskich przedsiębiorców z tego sektora korzystających z instrumentu strefowego wyniosła 118, natomiast w 2020 wyniosła 238;
- w 2021 r., w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze zlokalizowano 25% liczby nowych inwestycji, 24% wartości inwestycji 18% nowych miejsc pracy tworzonych w ramach instrumentu strefowego;
- w 2021 r., w województwach Polski wschodniej zlokalizowano razem 172 (24% wszystkich nowych inwestycji) inwestycji o wartości nakładów inwestycyjnych 7,8 mld zł (21% wszystkich nowych inwestycji); w 2021 r., 64% nowych inwestycji zlokalizowano poza dotychczasowym terenem SSE. Liczba takich inwestycji zwiększa się sukcesywnie od momentu wejścia w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

<sup>120</sup> Pismo nr DRI-VI.0810.2.2022 z 11 października 2022 r.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

<b>Cel główny kontroli</b>	Czy system wspierania inwestycji w Polsce działał w sposób prawidłowy i skuteczny?
<b>Cele szczegółowe</b>	Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Czy system wspierania inwestycji był spójny i uwzględniał cele określone w strategiach i programach rządowych?</li><li>2. Czy mechanizmy wspierania inwestycji były stosowane zgodnie z przyjętymi regulacjami?</li><li>3. Czy nadzór nad wykorzystywaniem środków publicznych na wsparcie inwestycji był skuteczny?</li><li>4. Czy system wspierania inwestycji zapewniał rozwój inwestycji i osiągnięcie zakładanych celów?</li></ol>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Łącznie kontrolą objęto 26 jednostek <sup>121</sup> , w tym Ministerstwo Rozwoju i Technologii, sześć spółek zarządzających strefami i obszarami oraz 19 podmiotów – beneficjentów dofinansowania w ramach Programu.
<b>Kryteria kontroli</b>	W Ministerstwie Rozwoju i Technologii oraz w jednej spółce zarządzającej (ARP SA Oddział w Mielcu), kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. Kontrolę pięciu zarządzających oraz 19 przedsiębiorców-beneficjentów, którzy otrzymali pomoc publiczną w Programie w formie dotacji przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli, wykraczających poza ten okres. Kontrola trwała od 14 kwietnia 2002 r. do 16 stycznia 2023 r.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	Najwyższa Izba Kontroli pozyskała w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacje od Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Zapytania skierowano w ramach pięciu kontroli u beneficjentów Programu. Dotyczyły one przede wszystkim interpretacji przez Ministerstwo postanowień zawartych umów oraz egzekwowania przez Ministerstwo obowiązków sprawozdawczych od beneficjentów.
<b>Pozostałe informacje</b>	W kontroli łącznie zgłoszono 32 zastrzeżenia. Z tego: pięć zastrzeżeń zostało uwzględnionych w całości, sześć uwzględniono w części, a 21 oddalono. Z ośmiu zastrzeżeń zgłoszonych przez MRiT zostały uwzględnione dwa, a pozostałych sześć oddalono w całości.  W ramach 32 zastrzeżeń zastrzeżenia zgłosiło dwóch beneficjentów w łącznej liczbie zastrzeżeń 14, z tego jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości, a jedno w części, a dwanaście zostało oddalonych w całości. W łącznej liczbie 32 zastrzeżeń zastrzeżenia zgłosiło dwóch zarządzających w liczbie 10, z tego dwa zastrzeżenia zostały uwzględnione w całości, pięć uwzględniono w części, a trzy oddalono w całości.

<sup>121</sup> Planowano objęcie kontrolą 28 jednostek. Jednak po rozpoczęciu kontroli okazało się, że dwóch wytypowanych do kontroli beneficjentów Programu rozwiązało umowy i rozliczyło otrzymaną w ramach Programu pomoc publiczną.

## ZAŁĄCZNIKI

W kontroli zostały sformułowane łącznie 32 wnioski pokontrolne, z tego 14 zostało dotychczas zrealizowanych, piętnaście znajduje się w trakcie realizacji (z tego 10 w MRiT), a trzy nie zostały dotychczas zrealizowane.

Wartość finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości w kontroli wyniosła 76 243,4 tys. zł, a korzyści finansowych 12,5 tys. zł. Z kwoty 76 243,4 tys. zł finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości 76 164,8 tys. zł stanowiły potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli jednostkowej w MRiT.

Finansowe rezultaty kontroli

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Waldemar Buda
		Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA w Łodzi	Marek Michalik
		Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o. w Gdańsku	Przemysław Sztandera
		Agencja Rozwoju Przemysłu SA w Warszawie	Cezariusz Lesisz
		Corning Optical Fiber Polska sp. z o.o. w Mszczonowie	Roberto Lopes Gouveia Javier Lasuen Artinano Stephen James Quartano Candler <sup>122</sup>
		Eme Aero sp. z o.o. w Jasionce	Robert Maślach Ulf Reinmoeller <sup>123</sup>
		Mercedes-Benz Manufacturing Poland sp. z o.o. w Jaworze	Aleksandra Łukasiak Andreas Schenkel <sup>124</sup>
		Aero Gearbox International Poland sp. z o.o. w Ropczycach	Nicolas David Franck
		Basf Polska sp. z o.o. w Warszawie	Katarzyna Byczkowska
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Spółdzielnia Mleczarska Mlekovita w Wysokiem Mazowieckiem	Dariusz Sapiński
		Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA w Suwałkach	Leszek Dec
		Spółdzielnia Mleczarska Mlepol w Grajewie	Edmund Borawski

<sup>122</sup> Członkowie zarządu.

<sup>123</sup> Członkowie zarządu.

<sup>124</sup> Członkowie zarządu.

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Sk hi-tech battery materials Poland sp. z o.o. w Dąbrowie Górniczej	Byoung Chul Park
		Stellantis Gliwice sp. z o.o. w Gliwicach	Andrzej Korpak
4.	Delegatura NIK w Krakowie	Luxoft Poland sp. z o.o. w Zabierzowie	Natalia Selinger
5.	Delegatura NIK w Olsztynie	Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA w Olsztynie	Krzysztof Żochowski
		Michelin Polska sp. z o.o. w Olsztynie	Juan Antonio Alvarez-Ossorio Garcia de Soria
6.	Delegatura NIK w Opolu	Umicore Poland sp. z o.o. w Radzikowicach	Frank Streignart
		Ifa Powertrain Polska sp. z o.o. w Zimnej Wódce	Marek Kula
7.	Delegatura NIK w Poznaniu	Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o. we Wronkach	Dae Gon Koh Chanho Kim Anna Frąckowiak Olgiert Bałtaki <sup>125</sup>
		Volkswagen Poznań sp. z o.o. w Poznaniu	Dietmar Mních Agnieszka Olenderek Jolanta Musielak <sup>126</sup>
8.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Safran Transmission Systems Poland sp. z o.o. w Sędziszowie Małopolskim	Jan Sawicki
		Goodrich Aerospace Poland sp. z o.o. w Krośnie	Mariusz Tomiak Aleksandra Zielonka-Foryś Łukasz Bryś <sup>127</sup>
9.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park sp. z o.o. w Wałbrzychu	Piotr Wojtyczka
		LG Energy Solution Wrocław sp. z o.o. Biskupice Podgórne	Sukwon Choi
		Mando Corporation Poland sp. z o.o. Wałbrzych	Hun Soon Sin

<sup>125</sup> Członkowie zarządu z prokurentami.

<sup>126</sup> Członkowie zarządu.

<sup>127</sup> Członkowie zarządu.

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	W formie opisowej	<p>Minister zapewnił spójność stosowanych mechanizmów wsparcia inwestycji i ich zgodność z celami Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju. Skontrolowane mechanizmy wspierały inwestycje zgodne z aktualną polityką rozwojową kraju.</p> <p>Minister prawidłowo udzielał wsparcia dla nowych inwestycji. W większości kontrolowanych umów ogólne zasady realizacji Programu były przestrzegane.</p> <p>Ministerstwo prowadziło systematyczne kontrole objętych kontrolą jedenastu projektów wspieranych w ramach Programu w zakresie jakie umożliwiały istniejące w Programie i umowach wyznaczniki.</p> <p>Ministerstwo prawidłowo realizowało zadania polegające na analizie i weryfikacji sprawozdań finansowo-rzeczowych przekazywanych przez beneficjentów oraz prawidłowo realizowało wynikające z umów płatności.</p> <p>Ministerstwo w sposób rzetelny i prawidłowy rozliczało rozwiązane przez beneficjentów umowy objęte badaniami kontrolnymi oraz prawidłowo kwalifikowało w tym zakresie zaistniałe stany faktyczne i prawne.</p>	<p>W systemie wsparcia inwestycji występowały wady w obszarze tworzenia kryteriów udzielania pomocy oraz monitorowania jej efektów pod względem zakładanych celów.</p> <p>Minister nie zapewnił w akcie wykonawczym do ustawy o wspieraniu nowych inwestycji właściwego zakresu gwarancji tworzenia nowych miejsc pracy przy wsparciu z tytułu kosztów nowej inwestycji. Nie zapewnił także rzetelnego monitorowania celów Programu poprzez nieokreślenie w latach 2015–2019 wartości dziewięciu wskaźników jego realizacji.</p> <p>Zmiany wprowadzone w 2019 r. w dalszym ciągu nie zapewniły w pełni monitorowania realizacji jego celów, ponieważ dwa z siedmiu wskaźników zostały określone nieadekwatnie do celu, który miały mierzyć, tj. innowacyjności.</p> <p>Minister nie przeprowadził ewaluacji Programu, która pozwoliłaby na ocenę, czy i w jakim stopniu realizuje on ustalone cele i założenia.</p> <p>Ministerstwo nie zapewniło merytorycznej oceny możliwości spełnienia kryteriów deklarowanych przez przedsiębiorców w składanych przez nich wnioskach o dotację.</p> <p>Nieprawidłowości w nadzorze dotyczyły podejmowaniu nierzetelnych, w tym opieszalejszych działań w zakresie aneksowania umów oraz zmiany zezwoleń/decyzji o wsparciu.</p> <p>W przypadku jednej z jedenastu skontrolowanych w Programie umów nierzetelnie zidentyfikowano stan faktyczny, pomijając w protokole kontroli fakt niepełnej realizacji zakresu rzeczowego inwestycji.</p> <p>W przypadku dwóch z jedenastu badanych realizacji zawartych umów stwierdzono nieprawidłowości w zawieraniu aneksów do umów i akceptacji ich realizacji.</p> <p>Brak było większości danych, które umożliwiłyby ocenę przyjętych w OSR dla ustawy o wspieraniu nowych inwestycji założeń, w szczególności w zakresie udzielenia pomocy publicznej oraz nie podjęto skutecznych działań mających na celu zaprezentowanie rzetelnych informacji o wysokości udzielanej pomocy publicznej.</p>



Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności* / W formie opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
2.	Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna SA w Łodzi	W formie opisowej	Spółka prawidłowo realizowała zadania określone w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji w tym przygotowała i przekazała Ministrowi właściwemu ds. gospodarki Plan Rozwoju Inwestycji oraz prawidłowo udzielała wsparcia poprzez wydawane decyzje administracyjne. Spółka prowadziła kontrole realizacji warunków/zezwoleń zgodnie z planami rocznymi. Spółka prawidłowo wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: Spółka nie przestrzegła postanowień właściwych wytycznych dotyczących składania oświadczeń o braku przesłanek do wykluczenia pracownika z udziału w kontroli.
3.	Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna sp. z o.o. w Gdańsku	W formie opisowej	Spółka stosowała mechanizmy wspierania inwestycji zgodnie z przyjętymi regulacjami. Prawidłowo zorganizowała system wspierania inwestycji w tym przygotowała plan rozwoju inwestycji oraz prawidłowo udzielała wsparcia poprzez wydawane decyzje administracyjne. Kontrolę realizacji warunków zezwoleń/decyzji były (poza jednym przypadkiem) właściwie dokumentowane, a spółka podejmowała adekwatne do ich wyników działania.	Spółka nie dochowała ustawowego terminu sporządzenia i przekazania ministrowi Planu Rozwoju Inwestycji.
4.	Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Oddział w Mielcu	W formie opisowej	Spółka prawidłowo stosowała mechanizmy wsparcia inwestycji oraz sprawowała nadzór nad ich realizacją i wykorzystaniem środków publicznych przez przedsiębiorców. Spółka zgodnie z obowiązującymi przepisami wydawał decyzje o wsparciu oraz realizował zadania określone w ustawie o wsparciu nowych inwestycji i Planie Rozwoju Inwestycji. Spółka prawidłowo udostępniła przedsiębiorcom posiadane składniki majątku, prowadziła działania inwestycyjne sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości oraz świadczyła usługi na rzecz przedsiębiorców.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: - opóźnienia w podjęciu działania celem egzekwowania należnych odsetek od przedsiębiorcy wynikających z nieterminowego realizowania przez niego płatności; - niedokumentowania w toku kontroli realizacji warunków zezwolenia/decyzji przeprowadzanych oględziny inwestycji; - braku sporządzenia i przekazania ministrowi właściwemu ds. gospodarki informacji rocznej z realizacji PRI za 2021 r. w terminie do końca lutego 2022 r., do czego był zobowiązany na podstawie art. 9 ust. 7 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.
5.	Wąbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park sp. z o.o. w Wąbrzychu	W formie opisowej	Spółka przygotowała i aktualizowała Plany rozwoju Inwestycji w ustawowych terminach. Wydawała decyzje o wsparciu i realizowała zadania zmierzające do powstawania nowych inwestycji. Spółka prawidłowo wykonywała kontrole przedsiębiorców w zakresie realizacji warunków zezwoleń i decyzji o wsparciu. Spółka wykorzystywała prowadzoną sprawozdawczość do oceny osiągniętych efektów a w latach 2019–2021. Odnotowano tendencję zwiększającą liczbę wydanych decyzji o wsparciu oraz deklarowanych w nich nakładów inwestycyjnych i miejsc pracy.	W okresie objętym kontrolą spółka nie powołała Rady Rozwoju Gospodarczego co było niezgodne z art. 11 ust. 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Przez ponad trzy lata od zaistnienia obowiązku powołania rady zarządzającej nie podjął działań w kierunku jej powołania. Spółka nieterminowo przekazała Ministrowi sprawozdanie z realizacji Planu rozwoju inwestycji. Opóźnienie wyniosło 85 dni w stosunku do terminu określonego art. 9 ust. 7 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

6.	Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA w Olsztynie	W formie opisowej	<p>Spółka prawidłowo stosowała mechanizmy wspierania inwestycji, w tym terminowo przygotowała Plan rozwoju inwestycji. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wydawała decyzje o wsparciu inwestycji oraz realizowała zadania określone w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji. Spółka podejmowała szereg działań promujących działalność gospodarczą i nowe inwestycje.</p> <p>Spółka prawidłowo sprawowała nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przeznaczonych na wsparcie inwestycji. Prawidłowo planowała i, co do zasady, przeprowadzała kontrole spełniania warunków zezwoleń oraz decyzji o wsparciu.</p> <p>Spółka każdorazowo niezwłocznie powiadamiała ministra właściwego do spraw gospodarki o okolicznościach uzasadniających cofnięcie zezwolenia bądź uchylenie decyzji oraz przekazywała mu wszystkie roczne informacje oraz większość kwartalnych, a ujęte w nich dane były prawidłowe.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ustalania, niezgodnie z postanowieniami umów zawartych z przedsiębiorcami, należnych Spółce wynagrodzeń za świadczenie usług (87,5% badanych przypadków); co skutkowało m.in. заниzeniem przychodów o kwotę 13,7 tys. zł;</li> <li>- niesporządzenia i tym samym nieprzekazania Ministrowi informacji o funkcjonowaniu Strefy za II kwartał 2018 r.;</li> <li>- przekazania Ministrowi informacji o realizacji PRI za 2021 r. 137 dni po terminie.</li> </ul>
7.	Suwałska Specjalna Strefa Ekonomiczna SA w Suwałkach	W formie opisowej	<p>Spółka prawidłowo stosowała mechanizmy wspierania inwestycji określone w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji. Właściwie sprawowała także nadzór nad realizacją warunków określonych w decyzjach o wsparciu przedsiębiorców.</p>	<p>Spółka wbrew zapisom ustawy o wspieraniu nowych inwestycji nie powołała Rady Rozwoju Obszaru Gospodarczego, co zdaniem NIK utrudniało wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w powołanej ustawie.</p>
8.	Corning Optical Fiber Polska sp. z o.o., w Mszczonowie	Pozytywna	<p>Spółka zgodnie z harmonogramem wynikającym z umowy realizowała inwestycje ponosząc nakłady finansowe na jej realizację oraz przedłożyła wymagane sprawozdanie. W badanym okresie inwestycja była w trakcie realizacji.</p>	
9.	Eme Aero sp. z o.o., Jasionka	Pozytywna	<p>Spółka wykonała zobowiązania umowne w zakresie poniesienia i utrzymania nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy.</p>	<p>Spółka nie dochowała wszystkich zobowiązań umownych w zakresie terminowości przekazywanych sprawozdań oraz w zakresie prezentowania danych zgodnie z zapisami umowy.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie miały wpływu na ocenę (nie przekroczyły progu istotności dla oceny pozytywnej).</p>
10.	Mercedes-Benz Manufacturing Poland sp. z o.o. w Jaworze	Pozytywna	<p>Spółka wykonała zobowiązania umowne w zakresie poniesienia i utrzymania nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy.</p>	<p>Spółka nieprawidłowo realizowała obowiązki informacyjne określone umową w zakresie danych o odprowadzonych podatkach i wartości sprzedaży na rynek krajowy. Dane przekazywane były z opóźnieniem i w niektórych przypadkach nie zawierały wymaganych informacji.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie miały wpływu na ocenę (nie przekroczyły progu istotności dla oceny pozytywnej).</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
11.	Aero Gearbox International Poland sp. z o.o. w Ropczycach	W formie opisowej	Spółka wykonała zobowiązania umowne w zakresie poniesienia i utrzymania nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy. Spółka prowadziła ewidencję umożliwiającą określenie kosztów kwalifikowanych oraz utworzenie nowych miejsc pracy.	Spółka przedkładała sprawozdania dotyczące inwestycji z naruszeniem terminów określonych umową.
12.	Basf Polska sp. z o.o., Warszawa	W formie opisowej	Spółka wykonała zobowiązania umowne w zakresie poniesienia i utrzymania nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia i utrzymania nowych miejsc pracy.	Spółka przedkładała sprawozdania dotyczące inwestycji z naruszeniem terminów określonych umową. Informacje przekazywane do Ministerstwa w niektórych przypadkach nie zawierały wymaganych w umowie danych dotyczących m.in. podatku od nieruchomości, wielkości sprzedaży na rynek krajowy.
13.	LG Energy Solution Wrocław sp. z o.o. Biskupice Podgórne	W formie opisowej	Spółka zrealizowała zobowiązania umowne dotyczące poniesienia kosztów inwestycji oraz utworzenia nowych miejsc pracy. Spółka prowadziła ewidencję księgową i kadrową pozwalającą na monitorowanie oraz weryfikację kosztów inwestycji i liczby utworzonych miejsc pracy.	Spółka nie poinformowała Ministra o dacie zakończenia inwestycji oraz utworzenia ostatniego miejsca pracy. Spółka z opóźnieniem wynoszącym 204 dni przekazała Ministrowi informację o odprowadzonych podatkach PIT, CIT, VAT i podatku od nieruchomości. Książki dla budowanych w ramach projektu dwóch hal produkcyjnych nie zawierały wpisów wymaganych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego.
14.	Mando Corporation Poland sp. z o.o., Wałbrzych	W formie opisowej	Spółka zrealizowała zobowiązania umowne dotyczące poniesienia kosztów inwestycji oraz zatrudnienia/ utworzenia nowych miejsc pracy w tym dla osób z wyższym wykształceniem. Spółka prowadziła ewidencję księgową i kadrową pozwalającą na monitorowanie i weryfikację kosztów inwestycji oraz liczby utworzonych miejsc pracy.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: – braku księgowania wydatków związanych z dofinansowaną inwestycją na wydzielonych kontach księgowych wbrew uregulowaniom przyjętej przez spółkę polityki rachunkowości i w wyniku tego z naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości; – Spółka z opóźnieniem wynoszącym 61 dni, osiem dni oraz 50 dni przekazała Ministrowi za lata 2018, 2019 oraz 2020 sprawozdania z realizacji inwestycji.
15.	Safran Transmission Systems Poland sp. z o.o. w Sędziszowie Małopolskim	Pozytywna	Spółka wykonała zobowiązania umowne dotyczące poniesienia kosztów inwestycji oraz utworzenia nowych miejsc pracy, a także dochowała zobowiązań sprawozdawczych określonych umową.	
16.	Goodrich Aerospace Poland sp. z o.o., Krosno	W formie opisowej	Spółka wykonała zobowiązania umowne dotyczące poniesienia kosztów inwestycji oraz utworzenia nowych miejsc pracy.	Spółka z opóźnieniem wykonywała określone umową obowiązki sprawozdawcze dla lat 2017, 2018 oraz 2019 i 2020, które wyniosły od trzech dni do 133 dni.

17.	Volkswagen Poznań sp. z o.o., Poznań	Pozytywna	Spółka wywiązała się z obowiązku poniesienia wymaganego poziomu nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia dopuszczalnej nieskutkującej zastosowaniem wobec niej sankcjami finansowymi liczby nowych miejsc pracy, aczkolwiek nie osiągnięto założonej wartości referencyjnej miejsc pracy. Sprawozdania z realizacji umowy były przekazywane właściwym ministrom terminowo i zgodnie z obowiązującym wzorem. Spółka osiągnęła efekty określone umową i zawartymi do umowy aneksami.	Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły: W toku kontroli stwierdzono naruszenia obowiązków sprawozdawczych Spółki oraz nieprzekazania do właściwego ministerstwa dokumentacji potwierdzającej brak możliwości zrealizowania przez Spółkę wymaganych nakładów inwestycyjnych do końca 2017 r., co miało wpływ na prawidłowość raportowania o przebiegu realizacji inwestycji.
18.	Samsung Electronics Poland Manufacturing sp. z o.o., Wronki	W formie opisowej	Spółka, wywiązała się z określonego umową obowiązku poniesienia nakładów inwestycyjnych na wymaganym poziomie, utworzenia nowych miejsc prac oraz utrzymania inwestycji w województwie wielkopolskim.	Niedochowanie obowiązków sprawozdawczych w zakresie terminowości ich realizacji.
19.	Ifa Powertrain Polska sp. z o.o.	W formie opisowej	Spółka wykonała zobowiązania umowne w zakresie utworzenia wymaganej liczby nowych miejsc pracy, zrealizowania i utrzymania inwestycji – zakładu produkcyjnego.	Spółka wywiązała się z obowiązków sprawozdawczych za rok 2019 z opóźnieniem wobec terminu określonego w umowie. Stwierzone nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie miały wpływu na ocenę (nie przekroczyły progu istotności dla oceny pozytywnej).
20.	Umicore Poland sp. z o.o.	Pozytywna	Spółka wykonała zobowiązania umowne w zakresie poniesienia założonych nakładów inwestycyjnych zgodnie z harmonogramem. Zakończenie inwestycji zaplanowane jest na koniec roku 2023. Spółka sukcesywnie zatrudniała również nowych pracowników oraz wybudowała zakład produkcyjny.	
21.	Michelin Polska sp. z o.o., Olsztyn	Pozytywna	Spółka prawidłowo wywiązała się z warunków umowy. Do końca 2021 r. poniosła koszty Inwestycji w kwocie wyższej od założonej oraz utworzyła i utrzymała więcej niż zaplanowano nowych miejsc pracy w tym dla osób z wyższym wykształceniem. Spółka terminowo i rzetelnie wywiązała się również z obowiązków sprawozdawczych, w tym m.in. podając dane o wysokości zapłaconych podatków w związku z realizowaną Inwestycją.	
22.	Stellantis Gliwice sp. z o.o., Gliwice	Pozytywna	Spółka w prawidłowy sposób realizowała zobowiązania umowne w ramach rzeczowego zakresu Inwestycji, w tym utworzenia miejsc pracy i utrzymania zatrudnienia. Spółka sporządzała wymagane sprawozdania dotyczące realizacji Inwestycji. W terminie informowano Ministerstwo o wysokości zapłaconych przez Spółkę podatków w danym roku w związku z realizacją inwestycji oraz o wartości sprzedaży na rynek krajowy, stosownie do postanowień Umowy.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
23.	Sk hi-tech battery materials Poland sp. z o.o. w Dąbrowie Górniczej	Pozytywna	<p>Spółka, w 2021 r., zakończyła realizację inwestycji polegającej na utworzeniu zakładu produkującego separatory do baterii litowo-jonowych, tj. w terminie określonym w umowie o udzielenie pomocy publicznej. Zobowiązania Spółki, wynikające z umowy o udzielenie pomocy publicznej dotyczące poniesionych nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia nowych miejsc pracy zostały zrealizowane, przy czym w 2020 r. utworzono mniejszą liczbę miejsc pracy (o 33) niż wynikająca z aneksu nr 1 do umowy o udzielenie pomocy publicznej. Finalnie, tj. na dzień zakończenia inwestycji, Spółka poniosła wyższe nakłady inwestycyjne oraz utworzyła większą liczbą miejsc pracy niż określono w umowie o udzielenie pomocy publicznej.</p> <p>Spółka sporządziła wymagane sprawozdania finansowo-rzeczowe dotyczące realizacji inwestycji, a w przypadku zgłoszenia przez pracowników Ministerstwa uwag, uwzględniano je w stosownych korektach. W terminie informowano Ministerstwo o wysokości zapłaconych przez Spółkę podatków w danym roku w związku z realizacją inwestycji oraz o wartości sprzedaży na rynek krajowy, stosownie do postanowień umowy o udzielenie pomocy publicznej.</p>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- złożenia sprawozdania finansowo-rzeczowego obejmującego okres od początku realizacji inwestycji do 31 grudnia 2019 r. z opóźnieniem wynoszącym pięć dni;</li> <li>- zaniechania prowadzenia ksiąg rachunkowych w języku polskim; użytkowania programu komputerowego do prowadzenia ksiąg rachunkowych niespełniającego wszystkich wymogów określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>18</sup>;</li> <li>- dokumentacja opisująca przyjęte przez Spółkę zasady rachunkowości nie zawierała w języku polskim wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, a także opisu systemu informatycznego.</li> </ul> <p>Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie miały wpływu na ocenę (nie przekroczyły progu istotności dla oceny pozytywnej).</p>
24.	Spółdzielnia Mleczarska Mlekpól, Grajewo	Pozytywna	<p>Spółdzielnia zrealizowała zakres rzeczowy inwestycji wywiązując się równocześnie ze zobowiązań dotyczących poniesienia nakładów inwestycyjnych oraz utworzenia nowych miejsc pracy.</p>	<p>Spółdzielnia z opóźnieniem wobec określonego umową terminu przedłożyła sprawozdanie z utrzymania inwestycji za rok 2021.</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie miały wpływu na ocenę (nie przekroczyły progu istotności dla oceny pozytywnej).</p> <p>Spółdzielnia wykazała jako koszty inwestycji koszty, które ze względu na ich poniesienie po okresie realizacji inwestycji nie powinny być rozliczane. Tym samym Spółdzielnia otrzymała wsparcie wyższe niż faktycznie należne. Spółdzielnia nie prowadziła ewidencji księgowej w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie kosztów inwestycji ewidencjonując również inne nakłady, które nie były uwzględniane w sprawozdaniach przekazywanych Ministrowi co nie pozwalało na jednoznaczne ustalenie kosztów inwestycji.</p> <p>Spółdzielnia nieterminowo przekładała Ministrowi sprawozdania z utrzymania inwestycji za lata 2020 i 2021 a za lata 2019 i 2020 nieterminowo informowano o wartości sprzedaży na rynek krajowy oraz o wysokości odprowadzonych podatków.</p>
24.	Spółdzielnia Mleczarska Mlekovița, Wysokie Mazowieckie	W formie opisowej	<p>Spółdzielnia zrealizowała zobowiązania umowne dotyczące rzeczowego zakresu inwestycji w zakresie zaakceptowanym przez ministra. Spółdzielnia utworzyła również wymaganą liczbę nowych miejsc pracy.</p>	

25.	Luxoft Poland sp. z o.o., Zabierzów	W formie opisowej	Spółka zrealizowała zakres rzeczowy inwestycji i poniosła nakłady na inwestycję zgodnie z umową. Spółka przedkładała również sprawozdania i wymagane informacje w terminach przewidzianych umową.	Spółka nie osiągnęła zakładanego poziomu wzrostu zatrudnienia realizując go na poziomie 40% zakładanego w umowie. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej kosztów nie był zgodny z umową, ponieważ nie dawał możliwości ich jednoznacznej ustalenia, bieżącego monitorowania i weryfikacji. Nie wynikał on również z polityki rachunkowości czy innego dokumentu obowiązującego w Spółce. Przedkładane przez spółkę sprawozdania w zakresie wysokości odprowadzonych podatków zawierały dane niezgodne z wymogami umowy tj. dotyczące całej spółki a nie jedynie dotowanej inwestycji.
-----	--	-------------------	---	---

\* /pozytywna /negatywna/w formie opisowej

<sup>128</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ogólne uwarunkowania  
systemu wspierania  
inwestycji

### Zarządzający

W Polsce istnieje 14 specjalnych stref ekonomicznych, tj.: kamiennogórska, katowicka, kostrzyńsko-słubicka, krakowska, legnicka, łódzka, mielecka, pomorska, słupska, starachowicka, suwalska, tarnobrzeska, wałbrzyska oraz warmińsko-mazurska. Zgodnie z obowiązującymi przepisami strefy będą funkcjonowały do końca 2026 r.

Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji, która weszła w życie 30 czerwca 2018 r., wprowadziła instrument wsparcia przedsiębiorców w formie zwolnienia podatkowego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 34a ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>129</sup> oraz na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 63b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>130</sup>. Warunki do korzystania ze zwolnienia podatkowego są określone w decyzji o wsparciu. Drugim instrumentem wsparcia były założone w tej ustawie usługi informacyjne świadczone nieodpłatnie przez podmioty odpowiedzialne ze wspieranie nowych inwestycji tzw. zarządzających obszarem.

Nowe przepisy ustawowe miały zastąpić dotychczas obowiązujące wsparcie udzielane na podstawie ustawy o *Specjalnych Strefach Ekonomicznych* oraz dostosować je do założeń i celów przyjętych w SOR. W przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych o wsparcie mogli ubiegać się przedsiębiorcy na terenie całego kraju a nie jedynie w konkretnych lokalizacjach. Pomoc publiczna w ramach ustawy o wspieraniu nowych inwestycji miała być udzielana z dwóch tytułów: kosztów nowej inwestycji oraz zatrudnienia określonej liczby pracowników.

Ustawodawca przewidział istnienie mechanizmu wspierania specjalnych stref ekonomicznych do 2026 r. Na koniec 2021 r. łączny obszar stref nie uległ zmianie i wynosił 22 949,5 ha. Średni stopień zagospodarowania stref wzrósł natomiast do poziomu 70,81%, a więc o 5,85% w relacji do 2020 r. Na koniec 2021 r. przedsiębiorcy posiadali 2191 ważnych zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie stref. W 2021 r. skumulowana wartość zainwestowanego kapitału wyniosła blisko 152,6 mld zł, co oznacza wzrost o prawie 6,7 mld zł, czyli o 4,58% w stosunku do roku poprzedniego. Na koniec grudnia 2021 r. inwestorzy zatrudniali łącznie ponad 389 tys. pracowników. W stosunku do 2020 r. liczba pracowników ogółem wzrosła o prawie 4 tys., tj. o 1,03%, a liczba nowych miejsc pracy – o 7,8 tys. etatów, czyli o 3,1%.

<sup>129</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.).

<sup>130</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, ze zm.), dalej: ustawa o podatku od osób fizycznych.

## Program

Program istniejący od 2011 r. był w okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2018 r. do 1 kwietnia 2022 r. trzykrotnie zmieniany<sup>131</sup>. Zmiana wprowadzona uchwałą Rady Ministrów nr 3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. dotyczyła zwiększenia jego budżetu z kwoty 1063,4 mln zł do kwoty 1443,4 mln zł, tj. o 380 mln zł i miała na celu zapewnienie finansowania dla nowych inwestorów zainteresowanych pozyskaniem dotacji. Jednocześnie nowelizacja Programu z października 2019 r. wydłużała okres jego obowiązywania o siedem lat, tj. do roku 2030 i zwiększała jego budżet o 1140,0 mln zł do łącznej kwoty 2 583,4 mln zł oraz dostosowywała jego założenia do SOR. Ostatnia (dziesiąta) nowelizacja Programu nastąpiła w marcu 2021 r. w związku z epidemią Covid-19. W ramach tej nowelizacji przyjęto m.in.: obniżenia progów dla inwestycji produkcyjnych (Strategicznej i Innowacyjnej) oraz usługowych, związanych z tworzeniem Centrów Usług Biznesowych, wprowadzenia niższych progów dla mikro, małych, średnich przedsiębiorców oraz dla przedsiębiorców „rozwijających się”, ujednoczenia kryteriów jakościowych z kryteriami obowiązującymi w Polskiej Strefie Inwestycji.

Program wspierania inwestycji jest w całości finansowany ze środków budżetu państwa. Wsparcie przyznawane jest w formie dotacji na podstawie umowy zawartej pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a inwestorem. Umowa reguluje szczegółowe warunki wypłaty dotacji przy zachowaniu zasady, że dotacja jest wypłacana proporcjonalnie do stopnia realizacji zobowiązań. Ostatnie płatności z tytułu zawartych umów powinny nastąpić nie później niż do końca 2030 r.

Budżet Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030 po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020. Dla okresu od 2021 r. podane wartości mają charakter planistyczny<sup>132</sup>.

Rok	Kwota (mln zł)	Rok	Kwota (mln zł)	Rok	Kwota (mln zł)
2011	27,0	2018	230,0	2025	190,0
2012	34,0	2019	174,5	2026	190,0
2013	29,4	2020	92,8	2027	140,5
2014	76,0	2021	136	2028	91,0
2015	86,0	2022	273,5	2029	47,2
2016	98,0	2023	363,8	2030	16,7
2017	97,0	2024	190,0	-	-

<sup>131</sup> Uchwały Rady Ministrów nr 3/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r., nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r. oraz nr 40/2021 z dnia 25 marca 2021 r.

<sup>132</sup> Dane według stanu na 2022 r.



### Zasady łączenia wsparcia

Wsparcie w ramach Programu dla inwestycji może być łączone z innymi instrumentami pomocy regionalnej udzielanej w formie dotacji bezpośrednich z budżetu państwa lub programów współfinansowanych środkami unijnymi, zwolnień od podatku w specjalnych strefach ekonomicznych lub obszarach, o których mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, oraz innej pomocy *ad hoc*, wyłącznie w przypadku inwestycji:

- 1) dla których wartość wsparcia w ramach Programu nie przekracza 3 mln zł,
- 2) Strategicznej oraz Innowacyjnej, jeżeli koszty inwestycji lub koszty utworzenia nowych miejsc pracy wynoszą co najmniej 350 mln zł,
- 3) w Centrum Zaawansowanych Usług Biznesowych, jeżeli inwestor zobowiązuje się utworzenia co najmniej 500 nowych miejsc,
- 4) w Centrum Doskonałości Procesów Biznesowych, jeżeli inwestor zobowiązuje się do utworzenia co najmniej 300 nowych miejsc pracy,
- 5) w Centrum Wysokozaawansowanych Usług.

### Podstawowe uwarunkowania prawne i instytucje

Podstawowymi wyznacznikami prawnymi dla kontrolowanego obszaru jest ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych oraz ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji oraz wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze. W istocie od 2018 r. zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi oraz ustanowionymi obszarami spółki działają w dualnym systemie prawnym, tj. wypełniają zadania określone w ustawie o SSE oraz ustawie o wspieraniu nowych inwestycji.

Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2030 został przyjęty (i był przedłużany, zmieniany) na podstawie właściwych uchwał Rady Ministrów, m.in. uchwałą Rady Ministrów Nr 116/2019 z dnia 1 października 2019 r.<sup>133</sup>

Podstawą prawną do przyznawania pomocy publicznej z objętego kontrolą Programu jest art. 132 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 21 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>134</sup>. Zasady przyznawania, zawierania umów, kontroli ich wykonania, rozliczania etc. zostały opisane i obowiązywały na podstawie właściwych w danym czasie wersji Programu.

### Ustawa o SSE

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o SSE statusem strefy mogły być objęte grunty stanowiące własność zarządzającego, Skarbu Państwa, jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i związku komunalnego albo będące w użytkowaniu wieczystym zarządzającego lub jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, czyli tzw. grunty publiczne.

<sup>133</sup> Uchwała Nr 116/2019 Rady Ministrów z dnia 1 października 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011–2023”.

<sup>134</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 225, ze zm.

W świetle art. 5 ust. 3 ustawy o SSE możliwe było także obejmowanie strefą gruntów stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste innych podmiotów, tzw. gruntów prywatnych, z zastrzeżeniem spełnienia jednego z warunków określonych w pkt 1–4<sup>135</sup>. Warunki te dotyczyły projektów inwestycyjnych, które miały być realizowane na takich terenach (zdefiniowane zostały wymagania dotyczące parametrów inwestycji lub rodzaju działalności) i korekcyjnej zmiany granic – tzw. kryterium niezbędności dopuszczającego włączenie nie więcej niż 2 ha na rzecz pełnej realizacji rozpoczętej inwestycji.

W dniu 16 czerwca 2019 r. weszła w życie zmiana art. 5a ust. 1 ustawy o SSE, wprowadzona na mocy ustawy o wspieraniu inwestycji, likwidująca możliwość zmiany granic i obszaru specjalnych stref ekonomicznych. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 5a ust. 1 ustawy o SSE dopuszczalne jest jedynie połączenie lub zniesienie strefy przed upływem okresu, na jaki została ona ustanowiona.

Stosownie do art. 9 ustawy o SSE minister właściwy ds. gospodarki ustala, w drodze rozporządzenia, plan rozwoju strefy, uwzględniając analizę, o której mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o SSE tj. analizę przewidywanych skutków ekonomicznych i społecznych ustanowienia strefy.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 o ustawy o SSE podstawą do korzystania z pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej uprawniające do korzystania z pomocy publicznej. Art. 16 ust. 2 powołanej ustawy określa zakres warunków jakie powinno zawierać zezwolenie, m.in.: zatrudnienie przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy przez określony czas określonej liczby pracowników, dokonanie przez przedsiębiorcę na terenie strefy inwestycji o wartości przewyższającej określoną kwotę, terminu zakończenia inwestycji. Stosownie do art. 20 ust. 1 minister właściwy do spraw gospodarki może, w drodze rozporządzenia, powierzyć zarządzającemu wykonywanie, w jego imieniu, kontroli realizacji warunków zezwolenia – uwzględniając potrzebę zapewnienia właściwego funkcjonowania strefy.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o SSE 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.

Na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy o SSE minister właściwy do spraw gospodarki jest upoważniony do kontroli zarządzającego w zakresie realizacji zadań powierzonych (na podstawie właściwego rozporządzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 1) np. dokonywanych w jego imieniu kontroli

<sup>135</sup> Z dniem 24 czerwca 2020 r. ww. przepis został zmieniony, obowiązuje tylko warunek zwiększenia terenu strefy o nie więcej niż 2 ha.

realizacji warunków zezwolenia. Jednocześnie stosownie do art. 24 ustawy o wspieraniu inwestycji minister właściwy do spraw gospodarki dokonuje kontroli zarządzającego obszarem w zakresie realizacji przez niego zadań dotyczących wspierania inwestycji (m.in. udostępnianie przedsiębiorcom na podstawie umowy składników mienia, gospodarowanie składnikami mienia, których zarządzający jest właścicielem, świadczenie nieodpłatnych usług informacyjnych) jak wydawanie przez niego decyzji o wsparciu i kontroli przez zarządzającego realizacji jej postanowień.

Zgodnie z 26 ustawy o SSE Rada Ministrów przedstawia Sejmowi informację o realizacji ustawy, wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu.

### **Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji**

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zarządzający obszarem wspiera rozwój nowych inwestycji na danym obszarze, biorąc pod uwagę potrzeby rozwojowe regionu i cele gospodarcze określone w dokumentach strategicznych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Stosownie do art. 7 ust. 2 powołanej ustawy do zadań zarządzającego obszarem należy prowadzenie działań zmierzających do powstawania nowych inwestycji i ich rozwoju na terenie obszarów przypisanych zarządzającemu obszarom, w tym:

- 1) udostępnianie przedsiębiorcom, na podstawie umowy, składników mienia, których zarządzający obszarem jest właścicielem, posiadaczem zależnym lub oddanych mu w zarząd;
- 2) gospodarowanie składnikami mienia, których zarządzający obszarem jest właścicielem, posiadaczem zależnym lub oddanych mu w zarząd, w sposób ułatwiający przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej;
- 3) świadczenie nieodpłatnych usług informacyjnych na rzecz przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie oraz korzystających ze wsparcia, a także innych usług, wskazanych w planie rozwoju inwestycji, o którym mowa w art. 9;
- 4) prowadzenie działań promujących działalność gospodarczą i nowe inwestycje;
- 5) udzielanie przedsiębiorcom informacji pozyskanych od powiatowych urzędów pracy oraz partnerów społecznych funkcjonujących w obszarze przypisanym zarządzającemu obszarom, istotnych z punktu widzenia realizacji nowej inwestycji;
- 6) podejmowanie działań przyczyniających się do polepszenia współpracy między przedsiębiorcami, lokalną społecznością oraz partnerami społecznymi;
- 7) pomoc przedsiębiorcom w kontaktach z administracją publiczną;
- 8) współpraca w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy.

- 9) tworzenie narzędzi na rzecz rozwoju innowacyjnej gospodarki;
- 10) rekomendowanie przedsiębiorcom optymalnej lokalizacji nowych inwestycji.

Stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji zarządzający obszarem wykonuje swoje zadania zgodnie z **planem rozwoju inwestycji**. Natomiast stosownie do art. 9 ust. 2 plan rozwoju inwestycji jest przygotowywany przez zarządzającego obszarem i uwzględnia dokumenty strategiczne, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, oraz dokumenty planistyczne, o których mowa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>136</sup>.

Art. 9 ust. 3 powołanej ustawy określił natomiast podstawowe elementy, które winien zawierać plan rozwoju inwestycji, tj.: szczegółowe cele, do których osiągnięcia dąży zarządzający obszarem w okresie objętym planem; usługi świadczone przez zarządzającego obszarem, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 3 (tj. m.in. świadczenie nieodpłatnych usług informacyjnych na rzecz przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie). Jednocześnie stosownie do art. 9 ust 3 pkt 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji plan rozwoju inwestycji powinien określać zasady ustalania wynagrodzenia za usługi inne niż informacyjne świadczone przez zarządzającego obszarem.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 zarządzający obszarem sporządza plan rozwoju inwestycji nie później niż w terminie 60 dni, licząc od dnia wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy, tj. określenia przez ministra właściwego ds. gospodarki w drodze rozporządzenia obszarów na których poszczególne zarządzający obszarami będą wykonywać zadania. Na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym<sup>137</sup>. Powołane rozporządzenie weszło w życie w dniu 5 września 2018 r. A zatem spółki miały 60 dni od dnia 5 września 2018 r. na przygotowanie planu rozwoju.

Stosownie do art. 9 ust. 6 Minister właściwy do spraw gospodarki zatwierdza plan rozwoju inwestycji w terminie 60 dni, licząc od jego przedłożenia przez zarządzającego obszarem, a jeżeli zgłosi zastrzeżenia do tego planu – po ich uwzględnieniu.

Ustawodawca sformułował również zadania wobec zarządzającego po zatwierdzeniu planu rozwoju inwestycji. Stosownie do art. 9 ust. 5 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zarządzający obszarem dokonuje przeglądu planu rozwoju inwestycji i dostosowuje go do bieżących warunków nie rzadziej niż co dwa lata. W przypadku określonym w art. 5 ust. 4 powołanej ustawy, tj. powierzenia zadań na terenie

<sup>136</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm., dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu.

<sup>137</sup> Dz. U. poz. 1698.

wyodrębnionym z obszaru przypisanego zarządzającemu, przeglądu tego dokonuje w terminie 30 dni, od dnia wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie tego przepisu.

Ogólne zasady dotyczące decyzji o wsparciu określa art. 13 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, natomiast kryteria wymagane do udzielenia decyzji o wsparciu (udzielanym w formie zwolnienia od podatku dochodowego na podstawie właściwych przepisów) określone zostały w art. 14 powołanej ustawy. Stosownie do art. 14 ust. 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia m.in. rodzaje działalności gospodarczej, na które nie będzie wydawana decyzja o wsparciu, szczegółowe kryteria jakościowe, szczegółowe kryteria ilościowe, warunki udzielania pomocy publicznej, maksymalną dopuszczalną wielkość pomocy publicznej, której można udzielić przedsiębiorcy, sposób ustalenia terminu obowiązywania decyzji o wsparciu w danej inwestycji. Na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>138</sup>. Stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy decyzja o wsparciu określa okres jej obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, które przedsiębiorca jest obowiązany spełnić dotyczące m.in.: tworzenia przez przedsiębiorcę określonej liczby nowych miejsc pracy w związku z realizacją nowej inwestycji, przez określony czas; poniesienie przez przedsiębiorcę w określonym terminie kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji; maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych, jakie mogą być uwzględnione przy określeniu maksymalnej wysokości pomocy publicznej.

Stosownie do art. 23 ust. 1 ustawy o wspieraniu inwestycji minister właściwy ds. gospodarki może w drodze rozporządzenia powierzyć zarządzającemu obszarem: wydawanie, w jego imieniu, decyzji o wsparciu na obszarach przypisanych temu zarządzającemu obszarem; wykonywanie, w jego imieniu, kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu mając na względzie sprawność postępowania oraz specyfikę obszaru. 14 rozporządzeń powierzających te zadania zostało wydane w dniu 29 sierpnia 2018 r. Zakres i zasady przeprowadzania kontroli zostały określone w art. 40 oraz rozdziale V ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>139</sup>.

Jednocześnie stosownie do art. 17 ust. 2 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji minister właściwy do wspierania gospodarki uchyla decyzję o wsparciu, jeżeli przedsiębiorca m.in. zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu na terenie wskazanym w decyzji o wsparciu; rażąco uchybił warunkom określonym w decyzji o wsparciu, a także nie usunął uchybień w realizacji wskazanych powyżej warunków stwierdzonych w toku kontroli (przeprowadzanej m.in. w imieniu ministra przez zarządzającego obszarem) w terminie do ich usunięcia wskazanym w wezwaniu.

<sup>138</sup> Dz. U. poz. 1713, ze zm.

<sup>139</sup> Dz. U z 2023 r. poz. 221, ze zm.

Stosownie do art. 24 ww. ustawy minister właściwy do spraw gospodarki dokonuje kontroli zarządzającego obszarem w zakresie realizacji zadań określonych w art. 7 ust. 2 ustawy, tj. prowadzenia działań zmierzających do powstania nowych inwestycji, a także powierzonych zarządzającemu na podstawie właściwych rozporządzeń działań w zakresie wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywaniu w imieniu ministra kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu. Stosownie do art. 25 ust. 2 powołanej ustawy kontrolę przeprowadza się jako kontrolę planową lub doraźną. Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy kontrolę planową przeprowadza się nie częściej niż raz na dwa lata. Kontrola doraźna może być prowadzona w każdym czasie. Zasady przeprowadzania kontroli przez ministra właściwego do spraw gospodarki określone zostały w art. 27 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Zasady dokumentowania kontroli określone zostały w art. 28 ust. 1 i 2 tej ustawy. Terminy sporządzenia protokołu, zgłoszenia wyjaśnień lub zastrzeżeń do protokołu oraz sposób ich rozpatrywania określone zostały w art. 28 ust. 3–8 powołanej ustawy.

### **Nadzór właścicielski**

Zasady zarządzania mieniem państwowym określone są w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>140</sup>. Reguluje ona m.in. wykonywanie praw z akcji w spółkach z udziałem Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 *u.z.m.p.* Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa

W myśl art. 7 ust. 2 *u.z.m.p.* kompetencje właścicielskie w odniesieniu do spółek z udziałem Skarbu Państwa wykonuje minister właściwy do spraw aktywów państwowych, który:

- wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej,
- składa w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o utworzeniu spółki, przystąpieniu do spółki, nabyciu lub objęciu akcji.

Art. 7 ust. 4 *u.z.m.p.* stanowi, że podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa niezwłocznie przekazują Prezesowi Rady Ministrów, na jego żądanie, informacje i dokumenty dotyczące:

- 1) wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach lub
- 2) działalności spółek z udziałem Skarbu Państwa, z uwzględnieniem przepisów o ochronie informacji ustawowo chronionych.

<sup>140</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm. Dalej: *u.z.m.p.*

W art. 8 ust. 1 *u.z.m.p.* określono, że Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, może przekazać, w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ust. 2, Prezesowi Rady Ministrów lub innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi Rządu lub państwowej osobie prawnej, w tym jednoosobowej spółce Skarbu Państwa, wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 7 ust. 2: pkt 1 lub pkt 2 w zakresie składania w imieniu Skarbu Państwa oświadczenia woli o objęciu lub nabyciu akcji.

Art. 8 ust. 2 *u.z.m.p.* stanowi, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, wykaz spółek, w których uprawnienia, o których mowa w ust. 1, wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, wskazując odrębnie dla każdej spółki:

- 1) podmiot, o którym mowa w ust. 1, właściwy do wykonywania w stosunku do tej spółki przekazanych uprawnień,
  - 2) zakres przekazanych uprawnień
- uwzględniając przedmiot działalności spółki, a także właściwość członka Rady Ministrów wynikającą w szczególności z ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>141</sup> lub zadania Prezesa Rady Ministrów w zakresie koordynacji pracy członków Rady Ministrów, zakres zadań pełnomocnika Rządu lub przedmiot działalności państwowej osoby prawnej, w tym jednoosobowej spółki Skarbu Państwa.

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

### **Regulacja w zakresie przepisów o rachunkowości**

Zasady rachunkowości określono w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>142</sup>. Jej przepisy zawierają w szczególności regulację dotyczącą prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego, sprawozdań finansowych jednostki, badania, składania do właściwego rejestru sądowego, udostępniania i ogłaszania sprawozdań finansowych oraz odpowiedzialności karnej.

W art. 3 ust. 1 *uor* określone zostały definicje terminów stosowanych w ustawie.

Przepisy ustawy o rachunkowości mają swoje zastosowanie do spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz innych osób prawnych (art. 2 ust. 1 pkt 1 *uor*).

Kierownik jednostki oraz członkowie rady nadzorczej lub innego organu nadzorującego jednostki są zobowiązani do zapewnienia, aby sprawozdanie finansowe, skonsolidowane sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z działalności oraz sprawozdanie z działalności grupy kapitałowej speł-

<sup>141</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

<sup>142</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Dalej: *uor*.

niały wymagania przewidziane w ustawie (art. 4a ust. 1 *uor*). Kierownik jednostki oraz członkowie rady nadzorczej lub innego organu nadzorującego jednostkę odpowiadają solidarnie wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem stanowiącym naruszenie obowiązku wynikającego z ust. 1 (art. 4a ust. 2 *uor*).

Sprawozdanie finansowe sporządza się na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych, o którym mowa w art. 12 ust. 2, oraz na inny dzień bilansowy, stosując odpowiednio, z zastrzeżeniem ust. 1a i 1b, zasady wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, określone w rozdziale 4 (art. 45 ust. 1 *uor*).

W myśl art. 45 ust. 2 *uor*, sprawozdanie finansowe składa się z: 1) bilansu, 2) rachunku zysków i strat oraz 3) informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego oraz dodatkowe informacje i objaśnienia. Z przepisu art. 45 ust. 3 *uor* wynika również, iż sprawozdanie finansowe jednostek określonych w art. 64 ust. 1, podlegające corocznemu badaniu, obejmuje ponadto zestawienie zmian w kapitale (funduszu) własnym oraz rachunek przepływów pieniężnych. Do rocznego sprawozdania finansowego dołącza się sprawozdanie z działalności jednostki, jeżeli obowiązek jego sporządzania wynika z ustawy lub odrębnych przepisów (art. 45 ust. 4 *uor*).

Zgodnie z art. 49 ust. 1 *uor*, w przypadku wymienionych w nim jednostek, w tym spółek kapitałowych, kierownik jednostki sporządza, wraz z rocznym sprawozdaniem finansowym, sprawozdanie z działalności jednostki. W myśl ust. 2 art. 49 *uor*, sprawozdanie z działalności jednostki powinno obejmować istotne informacje o stanie majątkowym i sytuacji finansowej, w tym ocenę uzyskiwanych efektów oraz wskazanie czynników ryzyka i opis zagrożeń, a w szczególności informacje wymienione w ww. przepisie.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 *uor* kierownik jednostki zapewnia sporządzenie rocznego sprawozdania finansowego nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego i przedstawia je właściwym organom, zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, postanowieniami statutu lub umowy. Z kolei art. 52 ust. 2 *uor* stanowi, iż sprawozdanie finansowe podpisuje – podając zarazem datę podpisu – osoba, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych, i kierownik jednostki, a jeżeli jednostką kieruje organ wieloosobowy – wszyscy członkowie tego organu. Odmowa podpisu wymaga pisemnego uzasadnienia dołączonego do sprawozdania finansowego.

### **Pomoc publiczna**

Pojęcie pomocy publicznej zostało zdefiniowane w art. 107 § 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>143</sup>. W świetle tej definicji, pomoc publiczna oznacza wszelką pomoc przyznawaną przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie. Jeśli taka pomoc zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, to – w świetle ww. przepisu – jest ona niezgodna z rynkiem wewnętrznym

<sup>143</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2 ze zm., dalej: *TFUE*.



w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi (co do zasady – bez zgłoszenia Komisji Europejskiej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE).

Pomoc publiczna niezgodna z rynkiem wewnętrznym nie występuje w sytuacji, w której zastosowanie znajdzie art. 107 ust. 2 TFUE, ustanawiający zamknięty katalog rodzajów pomocy publicznej, uznanej przez sam Traktat za zgodną z zasadami rynku UE. Ponadto w art. 107 ust. 3 TFUE wymieniono rodzaje pomocy, które mogą być uznane za zgodne z rynkiem UE. Pomoc taka podlega ustanowionej Traktatem kontroli Komisji Europejskiej i dopiero po uznaniu przez Komisję w drodze decyzji, że proponowana pomoc spełnia warunki ustanowione w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, państwo członkowskie może udzielić taką pomoc jako zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Komisja Europejska ma możliwość wydawania rozporządzeń, na podstawie których pewne kategorie pomocy uznane są za zgodne z rynkiem wewnętrznym i w związku z tym nie wymagają wcześniejszej notyfikacji oraz uzyskania zgody Komisji.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tzw. GBER – *general block exemption regulation*) określa warunki, po spełnieniu których państwa członkowskie, bez konieczności ubiegania się o zgodę Komisji na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, mogą udzielać pomocy publicznej przedsiębiorcom na realizację wybranych przedsięwzięć. Udzielanie pomocy publicznej w postaci zwolnień podatkowych przyznawanych w specjalnych strefach ekonomicznych oraz na obszarach wsparcia, o których mowa w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji (tzw. pomoc regionalna) jest dokonywane w ramach wyznaczonych przez GBER.

Ponadto istnieje tzw. pomoc *de minimis*. Jest to pomoc o stosunkowo niskiej wartości dzięki czemu nie jest ona w stanie naruszyć konkurencji lub wywierać wpływ na handel między państwami członkowskimi UE i w związku z tym nie podlega notyfikacji w Komisji UE. Od 1 stycznia 2014 r. zasady przyznawania pomocy *de minimis* reguluje *rozporządzenie Komisji UE Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis*<sup>144</sup>. (obowiązuje do 31 grudnia 2023 r.). W rozporządzeniu określono limity pomocy *de minimis*, jakiej państwo ma prawo udzielić jednemu przedsiębiorcy. Pomoc nie może przekroczyć 200 tys. euro brutto w ciągu trzech kolejnych lat. W przypadku firm z sektora transportu drogowego towarów limit ten został zmniejszony i wynosi 100 tys. euro.

Pomoc publiczna udzielana na podstawie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji jest udzielana w formie zwolnienia od podatku dochodowego. Wsparcie nie było możliwe w zakresie branż wymienionych w § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>145</sup>.

<sup>144</sup> Dz. Urz. UE L 352 z 24 grudnia 2013 r.

<sup>145</sup> Dz. U. poz. 1713 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej, uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r.

## ZAŁĄCZNIKI

Decyzję o wsparciu wydaje minister właściwy do spraw gospodarki na wniosek przedsiębiorcy na okres od 10 do 15 lat (art. 13 ust. 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji).

Aby przedsiębiorca mógł otrzymać wsparcie nowa inwestycja musi spełniać kryteria:

- *ilościowe* (przedsiębiorca musi ponieść minimalne koszty kwalifikowane) których wysokość jest zależna od stopy bezrobocia w powiecie, w którym inwestycja będzie realizowana (im wyższa stopa bezrobocia, tym niższy pułap wymaganej wysokości kosztów) oraz od wielkości przedsiębiorstwa (§ 4 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej);
- *jakościowe* określone w tabeli nr 1 (sektor usług) i nr 2 (sektor przemysłowy) załączonych do rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej (§ 3 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej).

W myśl § 5 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej maksymalna wielkość pomocy publicznej na realizację nowej inwestycji udzielanej przedsiębiorcy z tytułu:

- 1) kosztów nowej inwestycji – liczona jest jako iloczyn maksymalnej intensywności pomocy określonej dla danego obszaru i kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą;

albo

- 2) tworzenia nowych miejsc pracy w związku z nową inwestycją – liczona jako iloczyn maksymalnej intensywności pomocy określonej dla danego obszaru i dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników, obejmujących koszty płacy brutto tych pracowników, powiększone o składki obowiązkowe, takie jak składki na ubezpieczenie społeczne, ponoszone przez przedsiębiorcę od dnia zatrudnienia tych pracowników.

Zwolnieniem z podatku dochodowego może zostać objęty wyłącznie **dochód uzyskany z działalności gospodarczej prowadzonej w ramach inwestycji objętej decyzją o wsparciu.**

W § 8 rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej wymieniono koszty kwalifikowane do objęcia wsparciem na nowe inwestycje. Są to m.in. koszty: nabycia gruntów, nabycia, rozbudowy lub modernizacji środków trwałych, związane z najmem lub dzierżawą czy nabycia wartości niematerialnych i prawnych.

### 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623.).
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 225, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 91).
5. Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188 poz. 1840, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2023 r. poz. 74).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 498).
9. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).
15. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076).

## ZAŁĄCZNIKI

19. Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187, z 26.06.2014 str. 1).
20. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenie dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1.
21. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym (Dz. U. poz. 1698).
22. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz. U. poz. 1707).
23. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 12 września 2019 r. w sprawie powierzenia zarządzającym specjalnymi strefami ekonomicznymi wykonywanie kontroli realizacji warunków zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy (Dz. U. poz. 1785).
24. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz. U. poz. 1713, ze zm.).

**6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

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