

SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA STRUKTURY GOSPODARKI

MACIEJ ETEL¹

1. Wprowadzenie – Państwo a gospodarka

Państwo w gospodarce było, jest i będzie. Oczywiście zaangażowanie zależy od wielu okoliczności: stanowi odzwierciedlenie przyjętego ustroju, systemu gospodarczego, relacji międzynarodowych, czy też aktualnej sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej postrzeganej w skali kraju, regionu bądź świata. Tym niemniej świadome gospodarczo państwo nie może sobie pozwolić na neutralność, gdyż dzięki gospodarce jest w stanie strzec wartości nadrzędnych, rozwijać się i zaspokajać oczekiwania i potrzeby ogólnospołeczne, a więc realizować swe podstawowe funkcje.²

W doktrynie prawa gospodarczego publicznego, czyli działu prawa, którego priorytetem jest cywilizowanie relacji państwa wobec gospodarki, przypisuje się państwu szereg zobowiązań, które warunkują prawidłowość tej relacji. Pośród nich wskazuje się na obowiązek kształtowania struktury gospodarki ze względu na zróżnicowanie poziomu ekonomicznego poszczególnych regionów kraju.³

1 Doktor nauk prawnych, Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

2 C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Warszawa 1991, s. 11 i n.; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 15 i n.; K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce (zagadnienia prawne)*, Warszawa 1992, s. 67 i n.; K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1998, s. 5 i n.; C. Kosikowski, *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki*, (w:) *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej. Problemy dostosowawcze*, red. C. Kosikowski, Łódź 1993, s. 5-30; T. Ławicki, *Organizacja i formy prawne interwencjonizmu państwowego w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej*, (w:) *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej. Problemy dostosowawcze*, red. C. Kosikowski, Łódź 1993, s. 31-50; W. Olszowy, *Problematyka prawna oddziaływania przez państwo na przedsiębiorczość prywatną*, (w:) *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej. Problemy dostosowawcze*, red. C. Kosikowski, Łódź 1993, s. 69-90; L. Kieres, T. Kocowski, T. Długosz, K. Horubski, *Funkcje administracji gospodarczej*, (w:) *System prawa administracyjnego, t. 8a, Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 653 i n.

3 C. Kosikowski, *Publiczne...*, op. cit., s. 140 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 155 i n., K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2009, s. 158 i n.

W tym zakresie państwu przysługuje wiele zróżnicowanych, tym również uregulowanych normatywnie, środków oddziaływania.⁴ Jednym z instrumentów, w założeniu racjonalnej i konsekwentnej, polityki regionalnej zmierzającej do eliminowania różnic (i dysproporcji) w poziomie rozwoju ekonomicznego regionów są specjalne strefy ekonomiczne⁵ uregulowane w ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych,⁶ która określa zasady i tryb ustanawiania SSE na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzania nimi oraz szczególne zasady i warunki prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej.⁷

2. Specjalne strefy ekonomiczne – idea i cele

Specjalną strefą ekonomiczną jest wyodrębniona, niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na preferencyjnych warunkach.⁸ Rolą Strefy jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego tej części terytorium kraju, co może nastąpić w szczególności poprzez:

- 1) rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej;
- 2) rozwój nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystanie w gospodarce narodowej;
- 3) rozwój eksportu;
- 4) zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług;
- 5) zagospodarowanie istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej;
- 6) tworzenie nowych miejsc pracy;
- 7) zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych z zachowaniem zasad równowagi ekologicznej.⁹

Ujęta w ten sposób idea tworzenia i funkcjonowania SSE pozwala postrzegać strefy w charakterze instrumentu ingerencji państwa w strukturę gospodarki, a także jedną z płaszczyzn (form) realizacji polityki regionalnej. Przepisy u.s.s.e. jednoznacznie wskazują bowiem, że strefy powoływane są w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego regionów słabo uprzemysłowionych, zmagających się z istotnymi

4 K. Horubski, *Wspieranie gospodarki*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 8a, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 753 i n.

5 Dalej SSE.

6 Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 282), dalej u.s.s.e.

7 Zob. art 1 u.s.s.e.

8 Zob. art. 2 u.s.s.e.

9 Zob. art. 3 u.s.s.e.

problemami natury gospodarczej i społecznej.¹⁰ W założeniu mają zatem stanowić czynnik generujący ich rozwój m.in. poprzez zwiększenie zainteresowania inwestorów (krajowych oraz zagranicznych), aktywizację gospodarczą terenów strefy i obszarów z nią graniczących, podniesienie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej całego regionu, a tym samym podniesienie poziomu życia społeczności lokalnej – ograniczenie bezrobocia, pracę i wynagrodzenie, szerszy dostęp do określonych towarów i usług, potencjał do współdziałania i współpracy dla innych przedsiębiorców i instytucji okołobiznesowych, a także rozwój lokalnej infrastruktury komunikacyjnej (drogowej, kolejowej oraz lotniczej).¹¹

3. Specjalne strefy ekonomiczne – tworzenie i zarząd

Tworzenie, znoszenie zmiana granic oraz łączenie stref leży w zakresie kompetencji Rady Ministrów.¹²

Ustanowienie strefy następuje w drodze rozporządzenia wydawanego na wniosek ministra właściwego ds. gospodarki,¹³ w którym określa się przede wszystkim:

- 1) nazwę, teren i granice strefy;¹⁴
- 2) zarządzającego strefą;
- 3) okres, na jaki ustanawia się strefę;
- 4) zasady podejmowania i wykonywania na terenie strefy działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach.¹⁵

Z uwagi na ideę i cele przypisane tworzeniu SSE, a także potencjalny wpływ na funkcjonowanie regionu (przynajmniej w wymiarze gospodarczym, finansowym i społecznym) wystąpienie ministra właściwego ds. gospodarki do Rady Ministrów z wnioskiem o utworzenie SSE musi zawierać pozytywną opinię zarządu

10 M. Etel, A. Żukowska, *Wykonywanie zadań j.s.t. na obszarze objętym specjalną strefą ekonomiczną*, (w:) *Finanse samorządowe. 580 pytań i odpowiedzi*, red. C. Kosikowski, J.M. Salachna, Warszawa 2012, s. 189-192.

11 M. Etel, A. Żukowska, *Wykonywanie zadań...*, *op.cit.*, s. 192-194.

12 Zob. art. 4 ust. 1 u.s.s.e.

13 Na terytorium RP funkcjonuje 14 SSE. Zob. wykaz SSE – <http://www.mg.gov.pl> (dostęp 30.07.2015).

14 Warto przy tym zwrócić uwagę, że w art. 5a ust. 1 u.s.s.e. zastrzega się, że łączny obszar wszystkich Stref nie może przekroczyć 25 tys. ha.

15 Z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności udzielanej pomocy z prawem Unii Europejskiej Rada Ministrów określił, w drodze rozporządzenia: 1) przedmioty działalności gospodarczej, na które nie będzie wydawane zezwolenie strefowe; 2) maksymalną wielkość pomocy publicznej, którą można udzielić przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia strefowego; 3) warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą na terenie strefy na podstawie zezwolenia strefowego; 4) warunki uznawania wydatków za wydatki poniesione na inwestycję na terenie strefy, a także ich minimalną wysokość; 5) koszty inwestycji uwzględniane przy obliczaniu wielkości pomocy publicznej dla przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie strefowe po dniu 31 grudnia 2000 r.; 6) sposób dyskontowania kosztów inwestycji i wielkości pomocy publicznej na dzień uzyskania zezwolenia strefowego. Zob. art. 4 ust. 4 u.s.s.e. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 465).

województwa oraz zgodę rady gminy właściwej ze względu na planowane położenie strefy,¹⁶ a także analizę przewidywanych skutków społecznych i ekonomicznych wynikających z jej ustanowienia.¹⁷

Ponadto minister właściwy ds. gospodarki ustala, w drodze rozporządzenia, plan rozwoju strefy określający w szczególności cele ustanowienia strefy, działania służące osiągnięciu tych celów oraz obowiązki zarządzającego dotyczące działań zmierzających do osiągnięcia celów ustanowienia strefy i terminy wykonania tych obowiązków.¹⁸

Warto podkreślić, że co do zasady strefa może być ustanowiona wyłącznie na gruntach stanowiących własność zarządzającego, Skarbu Państwa, jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego albo jednoosobowej spółki Skarbu Państwa.¹⁹

Odpowiednio, w drodze rozporządzenia wydawanego na wniosek ministra właściwego ds. gospodarki, Rada Ministrów może również znieść strefę przed upływem okresu, na jaki została ustanowiona, zmienić jej obszar lub połączyć strefy. Zastrzega się jednak, iż z uwagi na ochronę przedsiębiorców działających na jej terenie:

- 1) zniesienie strefy nie może nastąpić w okresie, w którym pozostaje w mocy choćby jedno zezwolenie strefowe (chyba że obszar, na którym przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą na podstawie zezwolenia strefowego, zostanie włączony do obszaru innej strefy z zachowaniem prawa przedsiębiorcy do zwolnień podatkowych na dotychczasowych warunkach), a także
- 2) zmniejszenie obszaru strefy nie może dotyczyć nieruchomości, na których prowadzona jest działalność na podstawie zezwolenia strefowego (chyba że

16 Zob. art. 4 ust. 2 u.s.s.e.

17 Zob. art. 4 ust. 3 u.s.s.e.

18 Zob. art. 9 u.s.s.e., a także akty wykonawcze wydanej na jego podstawie, w tym m.in. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 31 sierpnia 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. Nr 158, poz. 1251).

19 Na mocy art. 5 ust. 2 u.s.s.e. strefa może być ustanowiona także, jeżeli nabycie przez zarządzającego lub jednostkę samorządu terytorialnego prawa do gruntów, o którym mowa w ust. 1, wynika z umowy zobowiązującej, która przewiduje ustanowienie strefy jako jedynego warunku nabycia. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 3 u.s.s.e. część strefy może obejmować grunty stanowiące własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione, za ich zgodą, w przypadku gdy: 1) w ramach inwestycji prowadzonej na terenie strefy zostanie utworzona określona liczba nowych miejsc pracy lub zostaną poniesione nakłady inwestycyjne o określonej wartości lub 2) w wyniku inwestycji będzie prowadzona działalność polegająca na uruchomieniu wytwarzania nowych lub znacząco ulepszonych towarów, procesów lub usług, lub 3) inwestycja będzie dotyczyła usług: a) badawczo-rozwojowych, b) informatycznych, c) rachunkowości i kontroli ksiąg, d) w zakresie księgowości, z wyłączeniem deklaracji podatkowych, e) centrów telefonicznych lub 4) realizacja rozpoczętej inwestycji będzie wymagała zwiększenia terenu strefy o nie więcej niż 2 ha. Zob. również rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną (Dz.U. Nr 224, poz. 1477 z późn. zm.).

przedsiębiorca prowadzący tam działalność na podstawie zezwolenia wyrazi na to zgodę).²⁰

Ustanowienie SSE wiąże się również z koniecznością odpowiedniej organizacji zarządu strefy.²¹

Zarządzającym strefą może być bowiem wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z o.o., w której Skarb Państwa albo samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników.²² Przy tym, odnosząc się do jej organów, u.s.s.e. zastrzega, że²³:

- 1) pełnienia funkcji członka zarządu spółki nie można łączyć z zatrudnieniem u przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na terenie danej strefy, bez względu na podstawę prawną zatrudnienia (co więcej – zatrudnienia takiego nie można podjąć w okresie roku od dnia zaprzestania pełnienia funkcji członka zarządu spółki będącej zarządzającym);
- 2) do składu rady nadzorczej spółki będącej zarządzającym, w stosunku do której Skarb Państwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, powołuje się nie więcej niż 5 osób, w tym:
 - po jednym przedstawicielu: ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – jako przedstawicieli Skarbu Państwa;
 - nie więcej niż dwóch przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, których udział w kapitale zakładowym tej spółki jest największy;
- 3) do składu rady nadzorczej spółki będącej zarządzającym, w stosunku do której samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, powołuje się nie więcej niż 5 osób, w tym:
 - dwóch przedstawicieli samorządu województwa;
 - przedstawiciela ministra właściwego do spraw gospodarki;
 - nie więcej niż dwóch przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem samorządu województwa, których udział w kapitale zakładowym tej spółki jest największy;

20 Zob. art. 5a u.s.s.e.

21 W tym zakresie u.s.s.e. precyzuje w szczególności: formę prawną i organizację zarządzającego SSE, jego kompetencje i obowiązki, a także określa relację zarządzającego z organami państwa i j.s.t.

22 Zob. art. 6 ust. 1 u.s.s.e.

23 Zob. art. 6a-7ust 1-1a u.s.s.e.

- 4) do składu rady nadzorczej nie może być powołana osoba, która jest członkiem władz lub pracownikiem przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na terenie strefy.²⁴

Do zadań zarządzającego należy prowadzenie działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy.²⁵ W tym zakresie jest:

1) zobowiązany do:

- umożliwiania, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na terenie strefy używania i korzystania ze składników mienia położonych na obszarze strefy, których zarządzający jest właścicielem lub posiadaczem zależnym;
- gospodarowania w sposób ułatwiający prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej oraz innymi składnikami mienia, których zarządzający jest właścicielem lub posiadaczem zależnym;
- świadczenia, na podstawie umowy, przedsiębiorcom prowadzącym działalność na obszarze strefy usług oraz tworzenie warunków do świadczenia usług przez osoby trzecie;
- prowadzenia działań promujących podejmowanie działalności gospodarczej w strefie;
- podejmowania działań zmierzających do powstawania klastrów;
- współpracy ze szkołami ponadgimnazjalnymi i uczelniami w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy w strefie;
- przygotowania nieruchomości do sprzedaży oraz zorganizowanie i przeprowadzenie przetargu na zbycie tej nieruchomości;²⁶
- współpracy z radą strefy powołaną przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na jej terenie;²⁷
- występowania do ministra właściwego ds. gospodarki z wnioskiem o cofnięcie zezwolenia, ograniczenie jego zakresu lub przedmiotu działalności określonego w zezwoleniu;²⁸

2) uprawniony do:

24 Albo pozostaje z takim przedsiębiorcą w związku, o którym mowa w art. 11 ust. 4-8 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.) – zob. art. 7 ust. 2 u.s.s.e.

25 Przy wykonywaniu zadań zarządzający związany jest obowiązującym prawem, planem rozwoju strefy oraz zatwierdzonym przez ministra właściwego ds. gospodarki regulaminem strefy – zob. art. 8 ust. 1, art. 9 i art. 10 u.s.s.e.

26 Na zlecenie organu właściwego na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 712 z późn. zm.) – zob. art. 8 ust. 4 u.s.s.e.

27 Zob. art. 11 u.s.s.e.

28 Zob. art. 20 ust. 3 u.s.s.e.

- udzielania (w formie decyzji administracyjnych) zezwoleń strefowych;²⁹
- wykonywania kontroli realizacji warunków określonych w zezwoleniu strefowym;³⁰
- zbywania przysługującego mu prawa własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów położonych na terenie strefy, jeżeli jest to zgodne z planem rozwoju strefy;³¹
- prowadzenia, w tym wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, następujących spraw z zakresu prawa budowlanego dotyczących terenu strefy: wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, przenoszenia pozwolenia na budowę na inną osobę, orzekania o utracie ważności pozwolenia na budowę, przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy, wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego, udzielania pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, nakazania przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego i żądania przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego;³²
- wydawania decyzji w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących terenów położonych w strefie;³³
- zlecenia powierzonych mu zadań związanych z realizacją planu rozwoju strefy osobom trzecim.³⁴

4. Zachęty inwestycyjne i korzyści (nie tylko) dla przedsiębiorców

Z perspektywy państwa oraz regionu i jego mieszkańców nawet potencjalne korzyści wynikające z utworzenia SSE wydają się być nieocenione. Nietrudno jednak zauważyć, że idee i cele przypisywane strefom nie zostaną zrealizowane bez aktywnego współdziałania przedsiębiorców. Oznacza to, że warunkiem *sine qua non* prawidłowego, czyli wypełniającego przypisywane strefom cele, funkcjonowania

29 Na podstawie rozporządzenia ministra właściwego ds. gospodarki – zob. art. 20 ust. 1 u.s.s.e. oraz akty wykonawcze wydane na tej podstawie, w tym m.in. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia (Dz.U. Nr 112, poz. 932).

30 Na podstawie rozporządzenia ministra właściwego ds. gospodarki – zob. art. 20 ust. 1 u.s.s.e. oraz akty wykonawcze wydane na tej podstawie w tym m.in. rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie powierzenia Suwalskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej S.A. udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej oraz wykonywania kontroli realizacji warunków zezwolenia (Dz.U. Nr 112, poz. 932).

31 Zarządzającemu służy prawo pierwokupu w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego położonych na obszarze strefy nieruchomości – zob. art. 8 ust. 2 u.s.s.e.

32 Za zgodą wojewody po uzyskaniu upoważnienia starosty właściwego ze względu na położenie strefy – zob. art. 15 ust. 2 u.s.s.e.

33 Po uzyskaniu upoważnienia rady gminy właściwej ze względu na położenie strefy – zob. art. 15 ust. 2 u.s.s.e.

34 Zob. art. 8 ust. 3 u.s.s.e.

strefy jest opracowanie i wdrożenie atrakcyjnej oferty rzeczywiście skłaniającej przedsiębiorców do inwestycji w działalność gospodarczą na jej terenie.³⁵

Przedsiębiorca zainteresowany działalnością gospodarczą na terenie strefy może liczyć na korzyści w wymiarze ekonomiczno-gospodarczym, spośród których najczęściej podkreśla się takie jak:

- atrakcyjna lokalizacja strefy;
- dostęp do nieruchomości dostosowanych do potrzeb prowadzenia działalności gospodarczej;
- dostęp do infrastruktury gospodarczej, technicznej i transportowej;
- dostęp do wykwalifikowanych pracowników i niewygórowane koszty pracy;
- możliwość współpracy z innymi podmiotami funkcjonującymi w SSE i w regionie;
- rozwinięta infrastruktura okołobiznesowa;
- wsparcie administracyjne i przyjazna obsługa inwestora ze strony władz SSE, a także władz lokalnych.³⁶

Ponadto przedsiębiorca zainteresowany inwestycją na terenie strefy może korzystać z preferencji podatkowych w postaci:

- zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych,³⁷ a także
- zwolnienia z podatku od nieruchomości.³⁸

Zwolnienia te identyfikowane są jednoznacznie jako forma pomocy publicznej – regionalna pomoc inwestycyjna z tytułu nowej inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy.³⁹ Ich konstrukcja polega na tym, że przedsiębiorca, ponosząc określone nakłady inwestycyjne na działalność na obszarze SSE, samodzielnie kształtuje kwotę dostępnego limitu zwolnienia podatkowego, który jest równy określonej części poniesionych nakładów inwestycyjnych.

35 M. Etel, A. Żukowska, *Wykonywanie zadań...*, *op.cit.*, s. 196-198.

36 Zob. warunki inwestycyjne (o charakterze zachęt ekonomiczno-gospodarczych) Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – <http://www.ssse.com.pl> (dostęp 29.07.2015).

37 Zgodnie z art. 12 u.s.s.e. dochody uzyskane z działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy w przez osoby prawne lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą są zwolnione od podatku dochodowego, odpowiednio na zasadach określonych w art. 17 pkt 34 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.) lub art. 21 pkt 63a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.).

38 Art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.).

39 Zob. art. 12 u.s.s.e. oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 465) i art. 10 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. Nr 188, poz. 1840 z późn. zm.).

Warto jednak zaznaczyć, że korzystanie z tej formy wsparcia (regionalnej pomocy inwestycyjnej z tytułu nowej inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy) nie jest bezwarunkowe, gdyż:

- 1) podstawą do korzystania ze zwolnień podatkowych jest zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy (tzw. zezwolenie strefowe);⁴⁰
- 2) wysokość zwolnień podatkowych jest limitowana i nie może przekroczyć określonego pułapu wydatków kwalifikowanych z tytułu kosztów nowej inwestycji lub tworzenia nowych miejsc pracy;⁴¹
- 3) korzystanie ze zwolnień wymaga zgłoszenia właściwemu organowi podatkowemu (przed rozpoczęciem realizacji inwestycji);
- 4) dochody zostały uzyskane z działalności prowadzonej na terenie strefy (na podstawie zezwolenia strefowego);
- 5) inwestycja musi być realizowana w terminie i na warunkach wskazanych w zezwoleniu strefowym;
- 6) przedsiębiorca musi pokryć co najmniej 25% kosztów kwalifikujących się do objęcia zwolnieniem ze środków własnych lub z zewnętrznych źródeł finansowania;⁴²
- 7) wymaga utrzymania inwestycji w danym regionie przez co najmniej 5 lat, a w przypadku mikro, małych i średnich przedsiębiorców co najmniej 3 lat od dnia zakończenia jej realizacji;
- 8) wymaga utworzenia nowych miejsc pracy w okresie 3 lat od dnia zakończenia inwestycji i utrzymania zatrudnienia na poziomie nie niższym niż średnia z 12 miesięcy poprzedzających utworzenie miejsc pracy oraz utrzymanie nowo utworzonych miejsc pracy, w związku z którymi zostało udzielone zwolnienie, przez okres co najmniej 5 lat, a w przypadku mikro, małych i średnich przedsiębiorców co najmniej 3 lat od dnia ich utworzenia;
- 9) wymaga prowadzenia i przechowywania ksiąg podatkowych oraz związanych z ich prowadzeniem dokumentów dotyczących poboru podatków oraz innych dochodów budżetu państwa, a także przychodów państwowych funduszy celowych do czasu upływu okresu przedawnienia roszczeń związanych ze zwrotem pomocy publicznej.⁴³

40 M. Etel, A. Żukowska, *Wykonywanie zadań...*, *op.cit.*, s. 198-200.

41 Przysługujący przedsiębiorcy limit pomocy publicznej w formie wskazanych zwolnień podatkowych ustala się na podstawie przepisów u.s.s.e. oraz aktów wykonawczych regulujących zasady, na których opiera się mechanizm wskazanego zwolnienia z zachowaniem zasad kumulacji pomocy zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1).

42 Przy tym przez środki własne lub pochodzące z zewnętrznych źródeł finansowania należy rozumieć środki, które nie zostały uzyskane przez przedsiębiorcę w związku ze wsparciem ze środków publicznych.

43 Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 465) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia

5. Zezwolenie strefowe jako warunek dostępu do preferencji

Podstawowym warunkiem wykonywania działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach oferowanych przez strefę jest posiadanie tzw. zezwolenia strefowego.⁴⁴

Organem właściwym w zakresie udzielenia, cofnięcia bądź zmiany zezwolenia jest minister właściwy ds. gospodarki, który wydaje stosowną decyzję administracyjną po zasięgnięciu opinii zarządzającego strefą.⁴⁵ Natomiast ustalenie przedsiębiorców, którzy uzyskują zezwolenie, następuje w drodze przetargu lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia,⁴⁶ w którym kluczowym kryterium oceny stanowi wpływ danej działalności gospodarczej na osiągnięcie celów określonych w planie rozwoju strefy.⁴⁷

Zezwolenie strefowe z co najmniej kilku przyczyn jest konstrukcją charakterystyczną dla SSE. Przede wszystkim jego specyfika przejawia się tym, że jednocześnie: a) umożliwia ono korzystanie z preferencji gwarantowanych przez SSE,⁴⁸ a także b) determinuje szereg istotnych aspektów działalności gospodarczej na terenie strefy, w tym precyzuje zobowiązania przedsiębiorcy i warunki korzystania z pomocy publicznej, w szczególności określając:

- 1) przedmiot traktowanej preferencyjnie działalności gospodarczej przedsiębiorcy wykonywanej na terenie strefy,⁴⁹
- 2) wartość realizowanej przez przedsiębiorcę inwestycji,
- 3) liczbę zatrudnionych,
- 4) termin realizacji inwestycji,
- 5) zasady korzystania z pomocy publicznej oferowanej w SSE, w tym przede wszystkim wskazanych zwolnień podatkowych (m.in. maksymalną wyso-

9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną (Dz.U. poz. 174), a także art. 12a u.s.s.e.

44 Zob. art. 16 ust. 1 u.s.s.e.

45 Zob. art. 16 ust. 1 i art. 16 ust. 4-6 u.s.s.e.

46 Zob. art. 17 u.s.s.e. oraz akty wykonawcze wydane na tej podstawie, w tym m.in. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz.U. Nr 254, poz. 2548 z późn. zm.).

47 W konsekwencji zezwolenie strefowe zostanie udzielone przedsiębiorcy tylko wtedy, gdy podjęcie działalności na terenie strefy przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w planie rozwoju Strefy – zob. art. 16 ust. 3 u.s.s.e.

48 Zob. art. 16 ust. 1 u.s.s.e.

49 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom działającym na podstawie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach specjalnych stref ekonomicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 465) zawiera wyliczenie blisko dwudziestu rodzajów działalności, na które nie jest wydawane zezwolenie strefowe.

kość kosztów kwalifikowanych inwestycji i 2-letnich kosztów kwalifikowanych pracy).⁵⁰

W tym kontekście zezwolenie strefowe należy postrzegać w charakterze swoistego kontraktu-zobowiązania wiążącego przedsiębiorcę. Istotne jest przy tym, że:

- 1) stosowanie się do rygorów oznaczonych w zezwoleniu jest kontrolowane przez ministra właściwego ds. gospodarki oraz zarządzającego strefą,⁵¹ zaś
- 2) uchybienia w tym zakresie mogą prowadzić do cofnięcia zezwolenia⁵² oraz
- 3) konieczności zwrotu pomocy publicznej i realizacji zobowiązań podatkowych wraz z odsetkami.⁵³

Z uwagi na powyższe warto zaakcentować, że ryzyko spoczywające na przedsiębiorcy zaangażowanym w działalność wykonywaną na terenie strefy (w szczególności wykonywaną z wykorzystaniem pomocy publicznej) zostało dostrzeżone i do u.s.s.e. wprowadzono postanowienia chroniące przedsiębiorców związanych zezwoleniem strefowym.⁵⁴

Na wniosek przedsiębiorcy minister właściwy ds. gospodarki może, po konsultacji z zarządzającym strefą, zmienić zezwolenie.⁵⁵ Zastrzega się jednak, że zmiana ta nie może:

- 1) dotyczyć obniżenia poziomu zatrudnienia określonego w zezwoleniu w dniu jego udzielenia o więcej niż 20%;
- 2) skutkować zwiększeniem pomocy publicznej;
- 3) dotyczyć spełnienia wymagań odnoszących się do inwestycji realizowanej na gruntach innych niż stanowiące własność Skarbu Państwa albo j.s.t., związku komunalnego lub ewentualnie zarządzającego albo będące w użytkowaniu wieczystym zarządzającego.

50 Zob. art. 16 ust. 2 u.s.s.e.

51 Zob. art. 18 w zw. z art. 20 u.s.s.e.

52 Zob. art. 19 ust. 3 u.s.s.e., zgodnie z którym zezwolenie może być cofnięte albo zakres lub przedmiot działalności określony w zezwoleniu może zostać ograniczony, jeżeli przedsiębiorca: 1) zaprzestał na terenie strefy prowadzenia działalności gospodarczej, na którą posiadał zezwolenie, lub 2) rażąco uchybił warunkom określonym w zezwoleniu, lub 3) nie usunął uchybień stwierdzonych w toku kontroli w terminie do ich usunięcia wyznaczonym w wezwaniu ministra właściwego do spraw gospodarki.

53 Zob. art. 12a u.s.s.e. Zgodnie z art. 12c u.s.s.e. roszczenia związane ze zwrotem pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, przedawniają się z upływem 10 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym przedsiębiorca skorzystał z tej pomocy.

54 Ryzyko to wynika przede wszystkim z nieprzewidywalności rezultatów działalności gospodarczej, w szczególności jej sukcesu ekonomicznego, zależnego nie tylko od samego przedsiębiorcy, lecz również od czynników zewnętrznych, na które nie ma on wpływu. W konsekwencji niewykluczona, a wręcz bardzo prawdopodobna jest sytuacja, w której ze względu na brak środków przedsiębiorca nie będzie mógł w pełni realizować inwestycji bądź zatrudniać w zakładanym na etapie udzielania zezwolenia wymiarze.

55 Możliwość zmiany zezwolenia wprowadzono dopiero przepisami ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 1228 z późn. zm.), zaś w obecnym kształcie została uregulowana na mocy ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. Nr 118, poz. 746 z późn. zm.).

Istnieje również możliwość, w której minister właściwy ds. gospodarki stwierdza wygaśnięcie zezwolenia działając na wniosek przedsiębiorcy, który nie skorzystał z pomocy publicznej lub korzystał pomocy, ale spełnił wszystkie warunki określone w zezwoleniu oraz warunki udzielenia pomocy publicznej. Do wniosku przedsiębiorca dołącza oświadczenie o niekorzystaniu z pomocy publicznej udzielanej na podstawie zezwolenia lub oświadczenie o realizacji warunków określonych w zezwoleniu i warunków udzielenia pomocy publicznej.⁵⁶

6. Podsumowanie – efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce

Funkcjonowanie SSE w Polsce jest szczegółowo monitorowane i analizowane. Z przedstawianych przez ministra właściwego ds. gospodarki raportów dobitnie wynika, iż strefy wypełniają przypisaną im rolę – aktywizują gospodarkę regionów słabo rozwiniętych borykających się z problemami natury ekonomicznej i społecznej. Uzasadnieniem tej oceny jest m.in. wykazywana w zestawieniach rosnąca liczba zezwoleń strefowych (a więc i rosnące zainteresowanie przedsiębiorców działalnością na terenie SSE), wzrastająca wartość realizowanych inwestycji, a także ilość nowych i utrzymanych miejsc pracy.⁵⁷

W świetle tych danych nie sposób jednoznacznie stwierdzić, że SSE nie spełniają oczekiwań bądź funkcjonują nieprawidłowo.⁵⁸ Tym niemniej aktualne pozostaje pytanie: czy SSE są instrumentem wystarczająco efektywnym i rzeczywiście niezastąpionym? Warto bowiem zastanowić się na tym, czy zbliżonych rezultatów nie osiągnięto by przez zaangażowanie państwa (jego organów i instytucji) w realizację innych działań na rzecz przedsiębiorców,⁵⁹ w tym przede wszystkim udoskonalenia prawa obowiązującego przedsiębiorców,⁶⁰ zagwarantowania dostępu do informacji gospodarczej, doradztwa i szkoleń, wzmocnienia roli samorządów gospodarczych i zawodowych, upowszechnienia alternatywnych metod rozstrzygnięcia

56 Zob. art. 19 ust. 5-6 u.s.s.s.e. Zgodnie z art. 19 ust. 7 u.s.s.e. oświadczenie to przedsiębiorca składa pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań – jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

57 Zob. efekty funkcjonowania SSE – <http://www.mg.gov.pl> (dostęp 29.07.2015).

58 Nawet pomimo wątpliwości stopnia skomplikowania i restrykcyjności prawa regulującego funkcjonowanie SSE i wykonywanie działalności gospodarczej na ich terenie, a także braku rzeczywistych koncepcji rozwoju i specjalizacji stref lub przedsiębiorców strefowych.

59 Zob. C. Kosikowski, *Raport końcowy – ustalenia merytoryczne*, (w:) *Przedsiębiorczość na Podlasiu (problemy prawne i funkcjonowanie)*, red. C. Kosikowski, Białystok 2009, s. 246-248.

60 C. Kosikowski, M. Etel, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Białystok 2014, s. 13 i n.; C. Kosikowski, *Potrzeba i koncepcja nowego prawa działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 7, s. 5 i n.

sporów, promocji i współpracy, a także stałego, zorganizowanego oraz profesjonalnego wykonywania również pozostałych funkcji wobec gospodarki.⁶¹

61 Wątpliwość ta jest o tyle zasadna, że zachęty inwestycyjne i korzyści przypisane przedsiębiorcom z tytułu wykonywania działalności gospodarczej na terenie SSE są przez UE jednoznacznie identyfikowane jako pomoc publiczna. Tym samym funkcjonowanie stref zostało poddane szczególnym rygorom prawa unijnego, co w konsekwencji oznacza, że znany jest „ostateczny” (warto pamiętać, że kilkakrotnie już skutecznie renowowany i przedłużany z inicjatywy RP) termin istnienia SSE w Polsce – będą one funkcjonowały do 31 grudnia 2026 r., zaś z 1 stycznia 2027 r. zostaną przekwalifikowane w tzw. obszary przemysłowe.