

**Ustawa**  
**z dnia 2009 r.**  
**o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1** W ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274, z 2008 r. Nr 118, poz. 746 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Strefa może być ustanowiona, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, wyłącznie na gruntach stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym:

- 1) zarządzającego, Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku komunalnego;
- 2) państwowej osoby prawnej rozumianej jako inna niż Skarb Państwa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym, za jej zgodą;
- 3) fundacji, w której wyłącznymi fundatorami są podmioty wymienione w pkt 1, za ich zgodą;
- 4) spółki kapitałowej, w której nie więcej niż 15 % głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników posiadają podmioty inne aniżeli wymienione w pkt 1, za ich zgodą.”;

2) art. 16 otrzymuje brzmienie:

„Art. 16.1. 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, zwane dalej „zezwoleнием”.

2. Zezwolenie określa przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki dotyczące w szczególności:

- 1) zatrudnienia przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy:
  - określonej liczby nowych pracowników i utrzymania określonego zatrudnienia przez określony czas, lub
  - utrzymania określonej liczby już zatrudnionych pracowników przez określony czas, przy czym taki warunek może być ustalony wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorcy, który w dniu udzielenia zezwolenia zatrudnia co najmniej 150 pracowników;
- 2) dokonania przez przedsiębiorcę na terenie strefy inwestycji o wartości przewyższającej określoną kwotę;
- 3) terminu zakończenia inwestycji;
- 4) maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych inwestycji i dwuletnich kosztów kwalifikowanych pracy;

---

<sup>1</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

5) wymagań, o których mowa w art. 5 ust. 3 i 4 – w przypadku, gdy inwestycja będzie realizowana na gruntach stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione w art. 5 ust.1.

3. Zezwolenie może być udzielone, jeżeli podjęcie działalności na terenie strefy przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w planie rozwoju strefy, o którym mowa w art. 9.

4. Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze decyzji administracyjnej, po zasięgnięciu opinii zarządzającego strefą, udziela, zmienia, cofa albo stwierdza wygaśnięcie zezwolenia. Cofnięcie, zmiana oraz stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia następuje na warunkach określonych w art. 19.

5. Do postępowania w sprawie udzielenia, zmiany, cofnięcia albo stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.<sup>2)</sup>);

3) art. 18 otrzymuje brzmienie:

„Art.18. Minister właściwy do spraw gospodarki wykonuje kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy, który uzyskał zezwolenie, w zakresie i na zasadach określonych w rozdziałach 4 i 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr. 155, poz. 1095, z późn. zm<sup>3)</sup>). Ustawa nie narusza określonych przepisami uprawnień właściwych organów państwa do kontroli działalności przedsiębiorców.”;

4) art. 19 otrzymuje brzmienie:

„Art. 19. 1. Zezwolenie wygasa z upływem okresu, na jaki została ustanowiona strefa.

2. Zezwolenie może być cofnięte, w przypadku gdy 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, o której mowa w art. 18, w terminie do ich usunięcia wyznaczonym w wezwaniu ministra właściwego do spraw gospodarki.

3. Minister właściwy do spraw gospodarki może, na wniosek przedsiębiorcy, po zasięgnięciu opinii zarządzającego strefą, zmienić zezwolenie, przy czym zmiana nie może dotyczyć:

- 1) obniżenia poziomu zatrudnienia, określonego w zezwoleniu w dniu jego udzielenia, o więcej niż 25 %;
- 2) podwyższenia wielkości, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 4;
- 3) spełnienia wymagań odnoszących się do inwestycji realizowanej na gruntach stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów innych niż wymienione w art. 5 ust. 1.

4. Rozszerzenie przedmiotu działalności określonej w zezwoleniu może nastąpić jeżeli przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w planie rozwoju strefy, o którym mowa w art. 9, przy czym nie może ono wynikać z realizacji przez przedsiębiorcę nowej inwestycji.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682 i Nr 181, poz. 1524 oraz z 2008 r. Nr 229, poz. 1539.

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 127, poz. 880 i Nr 180, poz. 1280, z 2008 r. Dz. U. Nr 70, poz. 416, Nr 116, poz. 732, Nr 141, poz. 888 i Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11 i Nr 18, poz. 97.

5. Na wniosek przedsiębiorcy minister właściwy do spraw gospodarki stwierdza, w drodze decyzji wygaśnięcie zezwolenia, jeśli zostanie wykazana jego bezprzedmiotowość.”;

5) uchyla się art. 19a.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 118, poz. 746), w art. 4 uchyla się ust. 2.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100 i Nr 43, poz. 340) w art. 24 w ust. 7a otrzymuje brzmienie:

„7a. Prezes Agencji, na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, może nieodpłatnie, w drodze umowy, przekazać na własność zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną w rozumieniu ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2007r. Nr 42, poz. 274, z 2008 r. Nr 118, poz. 746 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97) nieruchomości wchodzące w skład Zasobu, przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na cele inwestycyjne. Koszty związane z przygotowaniem geodezyjnym i prawnym nieruchomości ponosi zarządzający.”.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## Uzasadnienie

Skutki kryzysu finansowego polegające na pogorszeniu koniunktury światowej, spadku zaufania pomiędzy instytucjami finansowymi, większą niepewnością transakcji na rynku walutowym dotknęły również polską gospodarkę, a więc i przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych. Zaistniała sytuacja szczególnie niekorzystnie oddziałuje na rynek kredytowy, gdzie nastąpiło gwałtowne zaostrzenie kryteriów przyznawania kredytów oraz wzrost kosztów kredytu. Utrudniony dostęp do środków finansowych często niweczy plany realizacji nowych inwestycji lub odkłada decyzję o ich podjęciu, a także znacząco opóźnia zakończenie już rozpoczętych projektów. Spadek koniunktury obok zahamowania rozwoju nowych inwestycji spowodował drastyczne obniżenie popytu, a tym samym ograniczenie produkcji i niemożność utrzymania dotychczasowego poziomu zatrudnienia.

W świetle spodziewanego spadku liczby nowych inwestycji, uznano za celowe poszerzenie katalogu gruntów, których włączenie do strefy nie wymaga spełnienia kryteriów, o których mowa w art. 5 ust. 3. W *Założeniach do zmiany ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych w zakresie kryteriów obejmowania gruntów prywatnych statusem specjalnej strefy ekonomicznej, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 5 lipca 2007r.* dopuszczano się traktowanie terenów, stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste podmiotów z większościowym udziałem Skarbu Państwa, zarządzającego strefą lub gminy tak jak grunty nie wymagające spełniania kryteriów. Nowelizacja z 30 maja 2008 r. nie uregulowała tego jednoznacznie co powoduje, że nawet znikomy udział w spółkach Skarbu Państwa lub gmin innych podmiotów niż wymienione w art. 5 ust. 1 nie pozwala na objęcie strefą terenu bez wskazania konkretnego projektu. W przedłożonym projekcie zaproponowano odniesienie do głosów jakie mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników, a nie do struktury kapitału, ponieważ ten aspekt decyduje o sprawowaniu nadzoru właścicielskiego nad spółką.

Przedłożony projekt nowelizacji ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw dopuszczając możliwość obniżenia poziomu zatrudnienia o 25% we wszystkich zezwoleniach, niezależnie od daty ich wydania, wychodzi na przeciw oczekiwaniom inwestorów, którzy w sytuacji recesji gospodarczej często nie są w stanie utrzymać dotychczasowego poziomu produkcji, a więc i zatrudnienia. W świetle przepisów obecnie obowiązujących przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane do końca lipca 2008 r. niewykonanie warunku zatrudnienia powoduje cofnięcie zezwolenia, a to oznacza nie tylko utratę prawa do zwolnień podatkowych, ale konieczność zwrotu pobranej pomocy publicznej, co z kolei może grozić upadłością przedsiębiorstwa i w konsekwencji utratą pracy całej załogi.

Projekt przewiduje ponadto nowelizację art. 24 ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100 i Nr 43, poz. 340) uzupełniając obecny przepis o dopuszczenie możliwości przekazania nieodpłatnie gruntów z Zasobu ANR zarządzającemu strefą również przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania dla gruntu, ale wydana jest decyzja o warunkach zabudowy.

### **Ad. Art. 1 pkt 1 (art. 5 ust. 1 ustawy o sse)**

Nowelizowany ust. 1 w art. 5 dopuszcza włączenie w obszar strefy gruntów stanowiących własność lub użytkowanie wieczyste:

- 1) zarządzającego, Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo związku komunalnego,
- 2) państwowej osoby prawnej,

- 3) fundacji, w której wyłącznymi fundatorami są podmioty wymienione w lit. a,
- 4) spółki kapitałowej, w której nie więcej niż 15 % głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników posiadają podmioty inne aniżeli wymienione w pkt 1

- bez dokonywania oceny spełnienia kryteriów określonych *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie kryteriów, których spełnienie umożliwia objęcie niektórych gruntów specjalną strefą ekonomiczną*.

Jednostki samorządu terytorialnego oraz zarządzający strefami zakładają spółki celowe np. agencje rozwoju regionalnego, parki przemysłowe lub klastry, w których niewielkie udziały mają prywatne osoby prawne lub fizyczne. Takie grunty mogą być traktowane jak grunty publiczne, ponieważ przeważająca liczba głosów na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników zapewnia zarządzającym strefami lub gminom kontrolowanie spółek i fundacji.

#### **Ad. Art. 1 pkt 2 (art. 16 ustawy o sse)**

Zmiana polega na:

- dopuszczeniu możliwości wydania zezwolenia również w sytuacji, gdy realizacja nowej inwestycji przez funkcjonującego na terenie strefy przedsiębiorcy nie powoduje wzrostu zatrudnienia, ale pozwala na utrzymanie określonej liczby już istniejących miejsc pracy, przy czym dotyczyć to może wyłącznie przedsiębiorców, którzy w dniu udzielenia zezwolenia zatrudniają co najmniej 150 osób. (ust.2 pkt 1). Realizacja inwestycji innowacyjnej przeważnie generuje niewielką liczbę nowych miejsc pracy, a jeśli jest dokonywana na bazie istniejącego zakładu, w celu sprostania konkurencji i utrzymania się na rynku, może w ogóle nie skutkować zwiększeniem zatrudnienia. Mimo braku wzrostu zatrudnienia wsparcie takich projektów jest uzasadnione, ponieważ tylko poprzez wprowadzenie nowoczesnych technologii i nowych lub znacząco ulepszonych wyrobów pozwalają utrzymać istniejące miejsca pracy. Udzielenie pomocy publicznej z tytułu nowej inwestycji nie generującej nowych miejsc pracy jest zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214 z 9.8.2008, str. 3). W takiej sytuacji przedsiębiorca może korzystać wyłącznie z tytułu kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji.

- uzupełnieniu treści ust. 4 i 5 o decyzje w sprawie wygaśnięcia zezwolenia.

#### **Ad. Art. 1 pkt 3 i pkt 5 (art. 18 ustawy o sse)**

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97) wprowadziła do ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych art. 19a, którego regulacja merytorycznie powinna znaleźć się w art. 18. Zaproponowane brzmienie art. 18 uwzględniła zmianę wprowadzoną art. 19a.

#### **Ad. Art. 1 pkt 4 (art. 19 ustawy o sse)**

Obecny przepis art. 19, znowelizowany ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych dopuszcza obniżenie poziomu zatrudnienia o nie więcej niż 20% wielkości bazowej, ale regulacja ta odnosi się tylko do przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie po wejściu w życie w/w ustawy (kilka zezwoleń). Zaistniała sytuacja gospodarcza wymaga jednak zastosowania liberalniejszych zasad przede wszystkim w stosunku do przedsiębiorców posiadających zezwolenia wydane przed wejściem w życie w/w ustawy.

W związku z tym ujednocila się zasady zmiany zezwoleń dla wszystkich przedsiębiorców działających w strefach, wprowadzając nowe brzmienie art. 19.

Zmiany polegają na:

- eliminacji możliwości ograniczenia zakresu lub przedmiotu działalności w zezwoleniu, ponieważ Minister Gospodarki nie ma merytorycznych przesłanek, aby podjąć w tym zakresie prawidłową decyzję (ust.2),
- podwyższeniu maksymalnego progu obniżenia zatrudnienia z 20% na 25%, (ust.3 pkt 1),
- wprowadzeniu regulacji dotyczącej okoliczności rozszerzenia przedmiotu działalności (ust. 4),
- uwarunkowaniu wygaszenia zezwolenia wykazaniem przez wnioskodawcę jego bezprzedmiotowości (ust.5)

#### **Ad. Art. 2.**

Uchylenie art. 2 w ustawie z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych ma na celu wprowadzenie możliwości zmiany zezwolenia na zasadach określonych projektowaną ustawą w stosunku do wszystkich zezwoleń, niezależnie od daty ich wydania.

#### **Ad. Art. 3.**

Zgodnie z art. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.<sup>4)</sup>) w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Agencja Nieruchomości Rolnych literalnie traktuje obecny przepis art. 24 ust. 1 pkt 7a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i nie wyraża zgody na nieodpłatne przekazanie gruntów, jeśli brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko ANR, nie uwzględniające celu wprowadzenia omawianej regulacji, powoduje, że nie spełnia ona swojego zadania, ponieważ zaledwie kilkanaście procent gmin w Polsce posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku, gdy danym terenem jest zainteresowany strategiczny dla regionu inwestor (np. IKEA pod Białymstokiem), który uzależnia realizację inwestycji w Polsce m.in. od ceny ziemi (poniżej ceny określonej operatem szacunkowym) niemożność przekazania gruntów zarządzającemu strefą praktycznie blokuje inwestycję w danej lokalizacji. Pomoc publiczna w formie obniżonej ceny gruntu jest najdogodniejszą dla budżetu formą wsparcia, a w wielu przypadkach jedyną, prawnie dopuszczalną ulgą, z której inwestor może skorzystać na etapie realizacji inwestycji. Instrument sse, który z pewnością jest atrakcyjną formą pomocy, nie może jednak wesprzeć inwestora w okresie największych wydatków i dlatego nie stanowi alternatywy dla aktywnych form wsparcia i przez duże koncerny traktowany jest jako uzupełnienie pakietu pomocy.

### **Ocena skutków regulacji**

#### **Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny**

- przedsiębiorcy,
- minister właściwy do spraw gospodarki,
- spółki zarządzające strefami,
- jednostki samorządu terytorialnego.

---

<sup>4)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 130, poz. 1087, z 2006 r. Nr 45, poz. 319 i Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 127, poz.880 oraz z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237 i Nr 220, poz. 1413.

## **Cel wprowadzenia nowelizacji ustawy**

Dostosowanie przepisów regulujących funkcjonowanie przedsiębiorstw w specjalnych strefach ekonomicznych do sytuacji rynkowej.

## **Konsultacje społeczne**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) tekst projektu, z chwilą przekazania do uzgodnień międzyresortowych zostanie opublikowany w BIP, na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki i zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi. Projekt został przekazany do opinii organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców, które również nie zgłosiły potrzeby uczestnictwa w pracach nad projektem w trybie w/w ustawy.

## **2. Wyniki analizy wpływu aktu normatywnego na**

- *sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego*

Projektowane zmiany mogą mieć wpływ na sektor finansów publicznych, natomiast na etapie nowelizacji ustawy wpływ ten nie jest możliwy do oszacowania. Przedsiębiorcy, w tym przedsiębiorcy funkcjonujący w strefach, starają się rozwijać swoją działalność i w warunkach koniunktury z reguły zwiększają zatrudnienie do optymalnych wielkości. W wielu przypadkach, a szczególnie dotyczy to koncernów międzynarodowych, pozbawienie firmy zwolnienia z podatku dochodowego w sytuacji recesji gospodarczej spowoduje zamknięcie fabryki w Polsce, ponieważ przestanie być ona konkurencyjna w grupie. W związku z tym, dopuszczenie możliwości obniżenia zatrudnienia, jak również udzielanie zezwoleń z tytułu nowych inwestycji, nie generujących nowych miejsc pracy, w konsekwencji nie musi skutkować zmniejszeniem wpływów do budżetu państwa.

- *rynek pracy*

Projekt zmiany ustawy tworzy warunki dla utrzymania istniejących miejsc pracy.

- *konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw*

Proponowane w projekcie zmiany pozwolą w wielu przypadkach na dalsze funkcjonowanie przedsiębiorców na terenach specjalnych stref ekonomicznych.

- *sytuację i rozwój regionalny*

Projekt ma pozytywny wpływ na rozwój regionalny ponieważ zapobiega likwidacji przedsiębiorstw.

## **Wstępna opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.