

PAWEŁ SANCEWICZ\*

## **Cele wspierania inwestycji w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych oraz w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji**

### **Wprowadzenie**

Niedawno wprowadzone regulacje Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji<sup>1</sup> wpisują się w trend działań ustawodawcy gospodarczego zmierzających do unowocześnienia polskiej gospodarki i są bezpośrednią kontynuacją procesów modernizacyjnych zapoczątkowanych Ustawą z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>2</sup>. Omawiane przepisy prawne stanowią próbę dostosowania instrumentów prawnych do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że te dynamicznie zmieniające się realia wymagają stosowania coraz bardziej złożonych i innowacyjnych instrumentów ekonomicznych i prawnych. W związku z powyższym, a także ze względu na wagę przedmiotowych przepisów dla funkcjonowania gospodarki polskiej, zasadne jest poddanie ich bliższej analizie.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym artykule jest porównanie celów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji z celami ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. W tekście zostaną również przybliżone zagadnienia związane z decyzją o wsparciu. Powyższe porównanie ma pozwolić odpowiedzieć na pytanie, czy ustawodawca

---

\* Paweł Sancewicz, dr, e-mail: p.sancewicz@mage.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5475-0956>.

<sup>1</sup> Dz.U. 2018, poz. 1162 ze zm., dalej „ustawa o w.n.i.”.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 482 ze zm., dalej „ustawa o s.s.e.”.

zmodernizował cele udzielania pośredniej pomocy publicznej w formie zwolnienia podatkowego w porównaniu do ustawy o s.s.e. Ponadto ukazane zostaną motywy towarzyszące ustawodawcy przy wprowadzaniu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji.

## **1. Cele ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz ustawy o wspieraniu nowych inwestycji**

Specjalne strefy ekonomiczne zostały ustanowione w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego części terytorium kraju, w szczególności przez: (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 (art. 3 ustawy o s.s.e.). Warto w tym miejscu wskazać, że pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy o s.s.e. przedmiotowe cele nie ulegały zmianie od momentu uchwalenia tejże ustawy.

Jak wynika z powyżej przytoczonego art. 3 ustawy o s.s.e., cele tego aktu obejmowały przede wszystkim przeprowadzenie transformacji gospodarczej, w szczególności poprzez przyspieszenie rozwoju gospodarczego na określonych częściach terytorium kraju (art. 3 pkt 2, 5–7 ustawy o s.s.e.)<sup>3</sup>. Proces transformacji gospodarczej, jakkolwiek dość udany, spowodował, że w Polsce wystąpiło negatywne zjawisko bezrobocia (nadpodaż siły roboczej), a także miało miejsce niewykorzystywanie istniejącego majątku przemysłowego oraz infrastruktury gospodarczej<sup>4</sup>. Polska musiała na nowo zdefiniować i zbudować przemysł, który funkcjonowałby w warunkach rynkowych<sup>5</sup>. Równocześnie zapóźnienie technologiczne oraz niedobór krajowego kapitału spowodowały konieczność sprowadzania do Polski bezpośrednich inwestycji

<sup>3</sup> Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, druk sejmowy nr 2307/VIII kadencja, dalej „Uzasadnienie”, s. 1.

<sup>4</sup> Podobnie M. Rydlichowski, D. Wetoszka, *Art. 3*, w: *Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Komentarz*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587401426/198866> (dostęp: 1 I 2021).

<sup>5</sup> Por. Uzasadnienie, s. 1.

zagranicznych<sup>6</sup>. Wprowadzone ustawą o s.s.e.<sup>7</sup> instrumenty prawne zapewniały realizację powyżej wskazanych celów.

Wzorem dla funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych w Polsce (dalej „s.s.e.”) były rozwiązania chińskie (tak wywodzi A. Durski)<sup>8</sup> oraz (jak wskazuje M. Ofiarska) irlandzkie – strefa Shannon<sup>9</sup>. Biorąc pod uwagę te wzorce, ustanowiono obszary specjalne, na których przedsiębiorcy mogli prowadzić działalność gospodarczą na szczególnie korzystnych zasadach<sup>10</sup>. Ponadto, biorąc przykład z rozwiązań zagranicznych, powołano do obsługi przedsiębiorców podejmujących inwestycje wyspecjalizowane podmioty, mające charakter agencji – spółki zarządzające s.s.e.<sup>11</sup> L. Zacharko traktuje taki model wspierania inwestycji jako przejaw prywatyzacji zadań publicznych<sup>12</sup>.

Początkowo, w latach dziewięćdziesiątych XX w., s.s.e. nie spełniały pokładanych w nich nadziei<sup>13</sup>. Jednakże integracja Polski ze strukturami

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Pierwotny tekst ustawy o s.s.e. został opublikowany w: Dz.U. 1994, Nr 123, poz. 600. Ustawa weszła w życie 24 XII 1994 r.

<sup>8</sup> A. Durski, *Korzyści ze specjalnej strefy ekonomicznej*, „Handel Zagraniczny” 1988, nr 8, s. 1 i n.

<sup>9</sup> M. Ofiarska, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000.

<sup>10</sup> P. Otawski, *O koncepcji obszaru specjalnego*, w: *Prawo i administracja*, t. 2, pod red. R. Budzinowskiego, Piła 2003, s. 266 i n.; E. Kędra, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce jako forma pomocy regionalnej państwa*, w: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, pod red. S. Pikulskiego, W. Pływaczewskiego, J. Dobkowskiego, Olsztyn 2002, s. 196; J. Grabowski, *Specjalne strefy ekonomiczne. Charakterystyka prawna*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32, s. 73.

<sup>11</sup> Por. K. Horubski, *Spółka zarządzająca specjalną strefą ekonomiczną jako podmiot administracji publicznej*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, pod red. J. Blicharz, Wrocław 2012, s. 380 i n.; M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, „Rejent” 2002, nr 5, s. 113–114.

<sup>12</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, L. Zacharko, Warszawa 2008, s. 361–368: „Z instytucją powierzenia zadań i kompetencji mamy również do czynienia w odniesieniu do upoważnień w zakresie wydawania zezwoleń na działalność gospodarczą w specjalnej strefie ekonomicznej. [...] państwo (organ administracji publicznej) powierza prywatnemu podmiotowi, tj. spółce prawa handlowego, wypełnianie zadań i funkcji, które należą do organów administracji (ale ich na niego nie przenosi). Podmiot prywatny uzyskuje szczególny status prawny, bowiem w imieniu naczelnego organu administracji wykonuje zadania kontrolne i wydaje indywidualne rozstrzygnięcia”.

<sup>13</sup> M.A. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 2, s. 15 i n. Inaczej M. Owczarski, *Specjalne strefy ekonomiczne*, Katowice 1997, s. 1 i n.

unijnymi, czego wyrazem był Układ Stowarzyszeniowy<sup>14</sup>, a także rychłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej<sup>15</sup> skłaniały przedsiębiorców liczących na dostęp do unijnego rynku do podejmowania wielu bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Instrumenty prawne regulowane ustawą o s.s.e. uległy diametralnej zmianie w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą nowelizującą z 2000 r.<sup>16</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.<sup>17</sup> Do 1 stycznia 2001 r. zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy stanowiło środek reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo; było podstawą prawną do podejmowania działalności na terenie s.s.e.<sup>18</sup> Przedsiębiorca mógł prowadzić tylko działalność na

---

<sup>14</sup> Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi – sporządzony 16 XII 1991 r. (Dz.U. 1994 Nr 11, poz. 38 ze zm.).

<sup>15</sup> Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecją, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 IV 2003 r. (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864) – wszedł w życie 1 V 2004 r.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 16 XI 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2000 Nr 117, poz. 1228 ze zm.). Należy dodać, że ten akt miał na celu dostosowanie polskich przepisów dotyczących s.s.e. do wymogów unijnych w zakresie pomocy publicznej – por. uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej z 2000 r. (druk sejmowy nr 1705/III kadencja); R. Szulc, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 2, s. 10–18; E. Czerwińska, *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle negocjacji z UE*, Kancelaria Sejmu RP, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 751a, Warszawa 2000; Z. Jurczyk, *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle kontroli pomocy publicznej sprawowanej przez Komisję Europejską*, „Prawo Unii Europejskiej” 2004, nr 9, s. 8–10.

<sup>17</sup> B. Popowska, *Wieloznaczność terminu „zezwoleń” w świetle ustawodawstwa gospodarczego*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r.*, pod red. Z. Cieślaka, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2003, s. 499 i n.

<sup>18</sup> P. Sancewicz, *Ceny transferowe w specjalnych strefach ekonomicznych ze szczególnym uwzględnieniem sposobu ustalania ceny między jednostką strefową a pozastrefową*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 4, s. 85.

terenie s.s.e.<sup>19</sup>, a bezwzględnym warunkiem prowadzenia takiej działalności było posiadanie ważnego zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy. Od 1 stycznia 2001 r. działalność na terenie s.s.e. była wolna – każdy przedsiębiorca mógł prowadzić na jej terenie działalność gospodarczą, jeśli jednak chciał korzystać z regionalnej pomocy publicznej, musiał uzyskać zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie danej strefy uprawniające do korzystania z pomocy publicznej (dalej „zezwolenie strefowe”)<sup>20</sup>. Istotne zmiany weszły w życie również w 2004 r.<sup>21</sup>

Renesans strefy przeżywały w okresie od 2004 r., tj. od wejścia Polski do Unii Europejskiej, kiedy to przedsiębiorcy podejmowali miliardowe inwestycje i tworzyli nowe miejsca pracy<sup>22</sup>. Zgodnie z danymi zawartymi w koncepcji rozwoju s.s.e. we wszystkich tych strefach poniesiono na koniec czerwca 2008 r. nakłady inwestycyjne łącznie w wysokości 51,2 mld zł, natomiast miejsc pracy w strefach było 197 tys., z czego 152 tys. to nowe miejsca pracy utworzone w wyniku realizacji inwestycji strefowych<sup>23</sup>.

Rozkwit specjalnych stref ekonomicznych skończył się pod koniec 2008 r. wraz z nadejściem do Polski światowego kryzysu ekonomicznego<sup>24</sup>. Odpływ środków i inwestycji zagranicznych zachwiał kondycją finansową wielu przedsiębiorców strefowych<sup>25</sup>.

Zmiany ustawy o s.s.e. podjęte w latach 2008–2015 oraz rozporządzeń wykonawczych do niej nie miały kompleksowego charakteru, lecz dotyczyły co do zasady zagadnień bieżących<sup>26</sup>. Jednakże zmiany te dostosowywały regulacje dotyczące s.s.e. do przepisów unijnego prawa pomocy

<sup>19</sup> Por. m.in. M. Ofiarska, *Specjalne strefy...*, s. 121 i n.

<sup>20</sup> Tak B. Popowska, *Wieloznaczność...*, s. 499 i n.; K. Horubski, *Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej uprawniającego do korzystania z pomocy publicznej*, w: *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2007, s. 35–47.

<sup>21</sup> A. Michaliszyn, A. Pośniak, *Specjalne strefy ekonomiczne po 1 maja 2004 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 5, s. 22–24.

<sup>22</sup> P. Sancewicz, *Wygaśnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej*, w: *Prawo i administracja*, t. 9, pod red. K. Wojtczak, Piła 2010, s. 241.

<sup>23</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Koncepcja rozwoju specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 6 i n. Natomiast na koniec grudnia 2016 r. przedsiębiorcy posiadali 2263 ważne zezwolenia na prowadzenie na terenie specjalnych stref ekonomicznych działalności gospodarczej, skumulowana wartość zainwestowanego kapitału wyniosła blisko 112,3 mld zł, inwestorzy zatrudniali łącznie ponad 332 tys. pracowników (por. Uzasadnienie, s. 3).

<sup>24</sup> P. Sancewicz, *Wygaśnięcie zezwolenia...*, s. 241.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Uzasadnienie, s. 1.

publicznej, w szczególności Rozporządzenia 800/2008<sup>27</sup> i Rozporządzenia 651/2014<sup>28</sup> oraz w 2013 r. przedłużyły funkcjonowanie s.s.e. do 2026 r.<sup>29</sup>

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. model wspierania inwestycji i zarządzania inwestycjami poprzez spółki zarządzające s.s.e., podmioty prawa handlowego, które skupiały się wyłącznie na określonych obszarach kraju, był uważany za najbardziej efektywny i nowoczesny. Rozwiązania te jednak nie przystawały już do ówczesnych realiów społeczno-gospodarczych, generując niepotrzebne obciążenia administracyjne zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i administracji publicznej – chodzi tu przede wszystkim o długotrwałą i czasochłonną procedurę obejmowania gruntów specjalną strefą ekonomiczną.

Przedsiębiorcy ponadto mieli nieraz kłopoty z wydzieleniem działalności prowadzonej na terenie strefy oraz poza nią (jest to pogląd powszechnie przyjmowany w doktrynie – zob. P. Sancewicz<sup>30</sup>, M. Michalski, L. Patrzek, R. Sadowski<sup>31</sup>). Od czasu bowiem nowelizacji przepisów z 2001 r. przedsiębiorcy stanęli przed koniecznością dokonywania rozliczeń między jednostkami w s.s.e. a jednostkami pozastrefowymi<sup>32</sup>. Problemów przysparzała też alokacja przychodów i kosztów do działalności strefowej lub pozastrefowej<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 VIII 2008 r. uznające 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 2008, 214.3 ze zm.).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 VI 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z 26 VI 2014, s. 1 ze zm.).

<sup>29</sup> Funkcjonowanie s.s.e. zostało przedłużone aż do 2026 r. – w drodze nowelizacji rozporządzeń Rady Ministrów dotyczących wszystkich czternastu s.s.e.; do każdego z rozporządzeń dodano przepis: Strefa działa do 31 XII 2026 r. – zob. proces legislacyjny w Biuletynie Informacji Publicznej Rady Ministrów, sygn. RD116, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/3/projekt/40237> (dostęp: 30 XII 2020); por. także *Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2010*, pod red. P. Barańskiego, Warszawa 2010; por. też P. Tynel, *Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*, Warszawa 2011, s. 3 i n.

<sup>30</sup> P. Sancewicz, *Ceny transferowe...*, s. 84, 86 i n.

<sup>31</sup> M. Michalski, L. Patrzek, R. Sadowski, *Prowadzenie działalności na terenie s.s.e. i poza nią a wymóg stosowania przepisów o cenach transferowych*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 7, s. 16–22.

<sup>32</sup> P. Sancewicz, *Ceny transferowe...*, s. 86.

<sup>33</sup> Por. *Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2011*, s. 37. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez KPMG najczęściej wskazywanym problemem związanym ze zwolnieniem podatkowym okazała się w roku 2010 konieczność rozdzielania kosztów i przychodów opodatkowanych oraz kosztów i przychodów zwolnionych – na taki problem wskazało aż 57% ankietowanych respondentów.



Inaczej niż w ustawie o s.s.e., w ustawie o w.n.i. nie zawarto bezpośrednio regulacji w zakresie celów ustawy. Jednakże zidentyfikowanie tych celów jest możliwe na podstawie innych dokumentów, niestanowiących źródeł prawa. W szczególności, zgodnie z uzasadnieniem do ustawy o w.n.i., jej celem jest stymulowanie wzrostu inwestycji prywatnych, co ma się przyczynić do: (1) rozwoju innowacyjnych dziedzin działalności gospodarczej; (2) tworzenia nowych stabilnych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników; (3) rozwoju nowych rozwiązań technicznych i technologicznych oraz ich wykorzystania w gospodarce narodowej; (4) zwiększenia konkurencyjności wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług; (5) rozwoju eksportu; (6) zahamowania wzrostu zróżnicowań regionalnych. Warto wskazać, że tenże katalog celów jest spójnie przytaczany w aktach wydawanych przez organy administracji publicznej<sup>34</sup>.

Cele ustanowienia ustawy o w.n.i. zostały wyrażone (i uzupełnione) również w uzasadnieniu do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 VIII 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>35</sup>. W Ocenie Skutków Regulacji wskazano, że „[p]omoc publiczna na nowe inwestycje znacząco wpływa na przedsiębiorczość sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz na jego konkurencyjność, ponieważ kwoty nieodprowadzonego podatku dochodowego mogą być przeznaczone na rozwój firm”<sup>36</sup>. Nacisk ustawodawcy na realizację tego rodzaju celów akcentuje też A. Czerniak, wskazując, że wprowadzone regulacje mają na celu

<sup>34</sup> Interpretacja Ogólna Ministra Finansów z 25 X 2019 r., DD5.8201.10.2019; Objaśnienia podatkowe z 6 III 2020 r. dotyczące sposobu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania podatkiem dochodowym, osiągniętego z działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu, o której mowa w ustawie z dnia 10 V 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-dnia-6-marca-2020-r-dotyczace-sposobu-ustalania-dochodu-zwolnionego-z-opodatkowania-podatkiem-dochodowym-osiagnietego-z-dzialalnosci-gospodarczej-okreslonej-w-decyzji-o-wsparciu-o-ktorej-mowa-w-ustawie-z-dnia-10-maja-2018-r-o-wspieraniu-nowych-inwestycji> (dostęp: 30 XII 2020, s. 9); zob. także interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 25 X 2019, 0111-KDIB1-3.4010.354.2019.2.MO; interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 6 IX 2019, 0111-KDIB1-3.4010.290.2019.1.BM; interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 21 VIII 2019, 0114-KDIP-2-1.4010.275.2019.1.JC oraz interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 7 VIII 2019, 0111-KDIB1-3.4010.247.2019.1.MBD.

<sup>35</sup> RD 354, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12311957> (dostęp: 31 XII 2020).

<sup>36</sup> Ocena Skutków Regulacji do projektu rozporządzenia Rady Ministrów z 28 VIII 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację

przede wszystkim zachęcanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców do inwestycji w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo<sup>37</sup>.

## 2. Model wspierania nowych inwestycji w ustawie o w.n.i.

Nowym modelem rozwoju gospodarczego jest model odpowiedzialnego rozwoju opartego na trwałym wzroście gospodarczym<sup>38</sup>. Należy przejść z gospodarki postindustrialnej do gospodarki innowacyjnej, opartej na nowych technologiach, wiedzy i kreującej wysokopłatne miejsca pracy<sup>39</sup>. Państwo przy tym musi podjąć aktywną politykę innowacyjną<sup>40</sup>.

Polityka innowacyjna jest to świadoma i celowa działalność organów państwa służąca rozwojowi systemu innowacji, tzn. systemu instytucji, umiejętności i zachęt (podatkowych, kredytowych) w celu wprowadzenia innowacji zwiększających konkurencyjność gospodarki i polepszających jakość życia społeczeństwa oraz zwiększania wzajemnych powiązań między nauką, techniką, rynkiem, administracją i edukacją<sup>41</sup>. Realizacja tego celu polityki innowacyjnej wymaga stworzenia systemu środków

---

nowych inwestycji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//3/12311957/12510909/12510910/dokument342743.pdf> (dostęp: 1 I 2021), s. 3–4.

<sup>37</sup> A. Czerniak, *Nowe SSE, czyli co zmieniło się po wejściu w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 6, s. 37 i n.

<sup>38</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, stanowiąca załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14 II 2017 r. (M.P. poz. 260), s. 418, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf> (dostęp: 1 I 2021); D. Standerski, *Ocena Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 4, s. 42 i n. „Jednym z zakładanych efektów realizacji SOR jest trwały rozwój gospodarczy oraz rozwój zrównoważony terytorialnie. Powyższe oznacza położenie nacisku na rozwój wszystkich terytoriów przez wzmocnienie ich potencjałów endogenicznych i czynników rozwoju oraz likwidację barier i włączenie w procesy rozwojowe regionów zmagających się z trudnościami o charakterze restrukturyzacyjnym i adaptacyjnym, miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz innych miast i wsi, które znajdują się na terenach powiatów, gdzie bezrobocie przekracza 160% średniej krajowej. Zaprojektowany w ustawie system wsparcia w postaci prawa do uzyskania przez przedsiębiorcę zwolnienia od podatku dochodowego stanowić będzie ważne i skuteczne narzędzie zachęcające przedsiębiorców do inwestowania na terenie całego kraju” (zob. Uzasadnienie, s. 1).

<sup>39</sup> P. Sancewicz, *Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2019, nr 3, s. 84.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> K. Kokocińska, *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw – nowe zadania państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 12, s. 20.



i instrumentów z bardzo rozmaitych sfer aktywności<sup>42</sup>. Mowa tu o edukacji na różnych poziomach kształcenia, o rozwoju nauki poprzez programy badawcze, grantach, budowie infrastruktury działalności innowacyjnej<sup>43</sup>.

Przy tym polityka państwa musi zmierzać do zapewnienia wzrostu gospodarczego opartego w większym stopniu na wiedzy, cyfryzacji i innowacyjności, uwzględniając, że zaostrza się konkurencja zagraniczna, gospodarka się w coraz większym stopniu globalizuje, a po okresie kryzysu gospodarczego nie nastąpił wyraźny okres ożywienia<sup>44</sup>. W konsekwencji bez bodźców w tym zakresie prawdopodobny jest scenariusz, zgodnie z którym w średnio- i długoterminowej perspektywie w gospodarce wystąpi wiele negatywnych tendencji (np. pułapka średniego dochodu)<sup>45</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy założyć, że celem ustawy o wspieraniu nowych inwestycji było przejście od gospodarki postindustrialnej do gospodarki innowacyjnej, opartej na nowych technologiach, innowacyjności, wiedzy zapewniającej trwały rozwój i kreującej wysokopłatne miejsca pracy.

W przeciwieństwie do ustawy o s.s.e., w ustawie o w.n.i. zrezygnowano z ograniczeń terytorialnych dotyczących możliwości uzyskania wsparcia w formie zwolnienia od podatku dochodowego. Rozciągnięcie wspierania nowych inwestycji na cały kraj eliminuje konieczność przeprowadzania przez przedsiębiorców oraz Radę Ministrów żmudnej i kosztownej procedury rozszerzania s.s.e. na grunty prywatne. Tym samym zlikwidowano dualizm warunków dla pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom, którzy nie podejmują inwestycji od początku (inwestycja typu „Greenfield”), lecz rozbudowują posiadany zakład (inwestycja typu „Brownfield”). Oczywiście wymusza to dokładniejszą weryfikację, czy przedsiębiorcy realizujący inwestycję typu Brownfield spełniają warunki dla uznania ich nakładów za nową inwestycję w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o w.n.i.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Jak wskazuje autorka, dotyczy to w szczególności tworzenia ośrodków specjalizujących się w działaniu na rzecz przedsiębiorczości, transferu technologii i informacji oraz poprawy konkurencyjności gospodarki, a w szczególności parków technologicznych, sieci pomocy technicznej i technologicznej, centrów innowacji i centrów transferu technologii (ibidem).

<sup>44</sup> P. Sancewicz, *Wspieranie działalności...*, s. 84–85.

<sup>45</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Strategia...*, s. 418.

<sup>46</sup> Definicja nowej inwestycji uległa zmianie w wyniku nowelizacji wprowadzonej Ustawą z dnia 19 VI 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym

Decyzję o wsparciu, podobnie jak w przypadku s.s.e.<sup>47</sup>, wydają, na podstawie upoważnień ministra właściwego do spraw gospodarki w drodze rozporządzeń, podmioty zarządzające s.s.e.<sup>48</sup> Co do zasady bowiem decyzja o wsparciu ma być wydawana przez ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 13 ust. 2 ustawy o w.n.i.). Jednakże, zgodnie z uprawnieniem ministra do przeniesienia kompetencji określonym w art. 23 ustawy o w.n.i.<sup>49</sup>, kompetencja ta została powierzona podmiotom zarządzającym poszczególnymi s.s.e.<sup>50</sup> – na obszarach przypisanych temu zarządzającemu obszarem<sup>51</sup>.

postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 1086), która weszła w życie 24 VI 2020 r. – nowa inwestycja oznacza: a) inwestycję w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne związane z założeniem nowego zakładu, zwiększeniem zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu przez wprowadzenie produktów uprzednio nieprodukowanych w zakładzie lub zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącego zakładu lub b) nabycie aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostały zamknięte, gdyby zakup nie nastąpił, przy czym aktywa nabywane są przez przedsiębiorcę niezwiązanego ze sprzedawcą i wyklucza się samo nabycie akcji lub udziałów przedsiębiorstwa.

<sup>47</sup> Por. P. Sancewicz, *Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej z uwzględnieniem procedur udzielania pomocy publicznej*, w: *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2013, s. 180–181.

<sup>48</sup> Zaangażowanie podmiotów zarządzających s.s.e. w proces udzielania decyzji o wsparciu według ustawy o w.n.i. stanowi jeden z istotnych powodów utrzymania w mocy ustawy o s.s.e. – ustroj i zasady wykonywania zadań przez podmioty zarządzające s.s.e. zostały uregulowane w tym akcie.

<sup>49</sup> Artykuł 23 ustawy o w.n.i. zawiera również kompetencję do wykonywania, w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki, kontroli realizacji warunków zawartych w decyzji o wsparciu – uwzględniając sprawność postępowania oraz specyfikę obszaru.

<sup>50</sup> Por. np. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Kostrzyńsko-Słubicką Specjalną Strefą Ekonomiczną wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz.U. 2018, poz. 1710); Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Specjalną Strefą Ekonomiczną Euro-Park Mielec wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz.U. 2018, poz. 1708); Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie powierzenia zarządzającemu Katowicką Specjalną Strefą Ekonomiczną wydawania decyzji o wsparciu oraz wykonywania kontroli realizacji decyzji o wsparciu (Dz.U. 2018, poz. 1704).

<sup>51</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 VIII 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym (Dz.U. 2018, poz. 1698). Warto też wskazać w tym miejscu art. 5 ustawy o w.n.i. – wsparcie może być udzielone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podzielonym na obszary, zgodnie z ust. 3, z uwzględnieniem spójności terytorialnej, powiązań gospodarczych oraz granic powiatów (art. 5 ust. 2 ustawy o w.n.i.). Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, obszary, na których poszczególni zarządzający obszarami

Decyzję o wsparciu wydaje się na wniosek przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie zawierający plan realizacji nowej inwestycji (art. 13 ust. 2 ustawy o w.n.i.). Z tego przepisu wynika, że niezbędnym elementem wniosku o wsparcie jest plan realizacji nowej inwestycji – plan ten nie został zdefiniowany w ustawie o w.n.i. Jednakże na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14 ust. 3<sup>52</sup> ustawy o w.n.i.<sup>53</sup> Rada Ministrów wydała Rozporządzenie z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji<sup>54</sup> (dalej „rozporządzenie o pomocy publicznej”), w którym określiła m.in. wzór wniosku o wydanie decyzji o wsparciu zawierający w szczególności określenie przedsiębiorcy oraz elementu planu realizacji nowej inwestycji. Przedsiębiorca w ramach takiego planu zobowiązany jest do określenia m.in. lokalizacji inwestycji, przedmiotu działalności gospodarczej prowadzonej w ramach inwestycji oraz terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji nowej inwestycji<sup>55</sup>.

będą wykonywać zadania określone w ustawie, przez przypisanie zarządzającym terenów położonych w administracyjnych granicach powiatów, mając na względzie kryteria określone w ust. 2 oraz sprawność zarządzania poszczególnymi obszarami (art. 5 ust. 3 ustawy o w.n.i.).

<sup>52</sup> Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu obejmuje: (1) rodzaje działalności gospodarczej, na które nie będzie wydawana decyzja o wsparciu, (2) szczegółowe kryteria jakościowe, (3) szczegółowe kryteria ilościowe, (4) sposób weryfikacji spełnienia wymagań, (5) warunki udzielania pomocy publicznej, (6) maksymalną dopuszczalną wielkość pomocy publicznej, której można udzielić przedsiębiorcy, (7) sposób ustalania terminu obowiązywania decyzji o wsparciu dla danej inwestycji, (8) rodzaje kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą publiczną z tytułu nowej inwestycji, (9) sposób dyskontowania kosztów inwestycji i wielkości pomocy publicznej na dzień wydania decyzji o wsparciu, (10) sposób ustalania wielkości dopuszczalnej pomocy publicznej w przypadku prowadzenia działalności na podstawie więcej niż jednej decyzji o wsparciu, (11) sposób wydzielenia organizacyjnego działalności objętej decyzją o wsparciu oraz prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej decyzją o wsparciu, (12) wzór wniosku o wydanie decyzji o wsparciu zawierający w szczególności określenie przedsiębiorcy oraz elementy planu realizacji nowej inwestycji.

<sup>53</sup> Wytyczne dotyczące treści aktu obejmują konieczność zapewnienia zgodności udzielonej pomocy publicznej z prawem Unii Europejskiej, rozwój obszarów, a także potrzebę oceny spełnienia warunków udzielenia wsparcia oraz potrzebę zapewnienia jednolitości wniosków i sprawnej realizacji nowej inwestycji w tym zakresie.

<sup>54</sup> Dz.U. 2018, poz. 1713.

<sup>55</sup> Plan realizacji inwestycji obejmuje następujące elementy: lokalizację (wraz z dokładnym określeniem działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie, ze wskazaniem obrębu oraz numeru działki); szczegółowy opis przedsięwzięcia (do wniosku można załączyć biznesplan, o ile przedsiębiorca taki posiada); przedmiot działalności gospodarczej prowadzonej w ramach inwestycji – przedmiot działalności gospodarczej określa się zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 IX 2015 r.

Decyzję o wsparciu wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 15 lat (art. 13 ust. 3 ustawy o w.n.i.)<sup>56</sup>. Okres, na który jest wydawana decyzja o wsparciu, uzależnia się od intensywności pomocy publicznej ustalonej dla danego obszaru (art. 13 ust. 4 ustawy o w.n.i.). Decyzję o wsparciu wydaje się na realizację nowej inwestycji, która spełnia kryteria ilościowe i jakościowe oraz w ramach działalności gospodarczej niewyłączonej zgodnie z rozporządzeniem o pomocy publicznej (art. 14 ust. 1 ustawy o w.n.i.). Należy bowiem podkreślić, że podobnie jak w wypadku specjalnych stref ekonomicznych, wsparcie nie może być udzielane na wszystkie rodzaje działalności – powinno dotyczyć najistotniejszych dziedzin gospodarki, tak aby realizować cele ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, a także cele pomocy publicznej określone w prawie unijnym<sup>57</sup>. Zgodnie z § 2 rozporządzenia o pomocy publicznej decyzja o wsparciu nie jest wydawana m.in. na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania materiałów wybuchowych, usług instalowania, napraw, konserwacji i remontu maszyn i urządzeń wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie realizacji nowej inwestycji realizowanej na podstawie decyzji o wsparciu, usług związanych z rekultywacją i pozostałych usług związanych z gospodarką odpadami, handlu hurtowego i detalicznego, usług finansowych i ubezpieczeniowych, usług administracji publicznej i obrony narodowej oraz energetyki. Zwraca uwagę fakt, że wyłączenia z możliwości uzyskiwania decyzji o wsparciu są bardzo podobne do rodzajów działalności, na które nie udzielano zezwolenia w ustawie o s.s.e.<sup>58</sup>

w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz.U. 2015, poz. 1676 oraz Dz.U. 2017, poz. 2453); datę rozpoczęcia realizacji nowej inwestycji; datę zakończenia realizacji nowej inwestycji; sumę i wykaz kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji; maksymalną wysokość kosztów kwalifikowanych; harmonogram ponoszenia kosztów kwalifikowanych; liczbę pracowników zatrudnionych w związku z nową inwestycją; okres utrzymania zatrudnienia w związku z nową inwestycją; maksymalną liczbę nowych miejsc pracy, których koszty będą kwalifikowane jako dwuletnie koszty pracy; w przypadku istniejącego zakładu – średnioroczny poziom zatrudnienia z 12 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku, a jeżeli zakład istnieje krócej – średnie zatrudnienie z całego okresu; kryteria jakościowe, do spełnienia których zobowiązuje się przedsiębiorca – kryteria, o których mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia o pomocy publicznej.

<sup>56</sup> Jeżeli w dniu wydania decyzji o wsparciu powierzchnia terenu, na którym ma być zlokalizowana nowa inwestycja, jest położona co najmniej w 51% w granicach specjalnej strefy ekonomicznej w rozumieniu art. 2 ustawy o s.s.e., decyzję o wsparciu nowej inwestycji wydaje się na okres 15 lat (art. 13 ust. 5 ustawy o w.n.i.).

<sup>57</sup> Por. P. Sancewicz, *Zezwolenie...*, s. 182–183.

<sup>58</sup> Zob. *ibidem*.

Elementy decyzji o wsparciu zostały określone w art. 15 ust. 1 ustawy o w.n.i. Decyzja o wsparciu określa okres jej obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej oraz warunki, które przedsiębiorca jest obowiązany spełnić, dotyczące: (1) zatrudnienia przez przedsiębiorcę w związku z nową inwestycją, przez określony czas, określonej liczby pracowników; (2) poniesienia przez przedsiębiorcę w określonym terminie kosztów kwalifikowanych nowej inwestycji; (3) terminu zakończenia realizacji nowej inwestycji, po upływie którego koszty nowej inwestycji poniesione przez przedsiębiorcę nie mogą być uznane za koszty kwalifikowane, z wyłączeniem dwuletnich kosztów pracy, kosztów związanych z najmem lub dzierżawą gruntów, budynków i budowli oraz leasingu finansowego, które mogą być kwalifikowane po terminie zakończenia inwestycji; (4) maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych, jakie mogą być uwzględnione przy określeniu maksymalnej wysokości pomocy publicznej; (5) kryteriów ilościowych i kryteriów jakościowych, do których spełnienia zobowiązał się przedsiębiorca; (6) terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana z uwzględnieniem danych ewidencyjnych nieruchomości (art. 15 ustawy o w.n.i.). Poprzez bezpośrednie odwołanie w art. 21 ustawy o w.n.i. do Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>59</sup> ustawodawca wprost przesądził, że decyzja o wsparciu stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu tejże ustawy. Tym samym decyzja o wsparciu będzie wydawana w klasycznej procedurze przewidzianej w k.p.a. Inaczej niż w przypadku s.s.e. nie przewidziano cywilnoprawnych elementów postępowania, takich jak przetarg czy negocjacje. W konsekwencji w przypadku ustawy o w.n.i. zrezygnowano z obecnego w ustawie o s.s.e. swoistego postępowania administracyjnego, zawierającego elementy cywilnoprawne. Zamiast tego ustawa o wspieraniu nowych inwestycji całkowicie opiera się na klasycznej procedurze administracyjnej.

Aby przedsiębiorca mógł uzyskać decyzję uprawniającą do korzystania ze zwolnienia podatkowego, jego przedsięwzięcie inwestycyjne musi spełniać nie tylko kryteria ilościowe, ale także jakościowe – zgodnie z punktacją określoną w rozporządzeniu o pomocy publicznej (np. osiągnięcie odpowiedniego poziomu sprzedaży poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; utworzenie wysokopłatnych miejsc pracy i oferowanie stabilnego zatrudnienia czy prowadzenie działalności

<sup>59</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., dalej „k.p.a.”.

gospodarczej o niskim negatywnym wpływie na środowisko potwierdzone odpowiednimi certyfikatami). Wprowadzenie takiej punktacji redukuje uznaniowość organu wydającego decyzję o wsparciu, a ponadto daje pewność, że wsparciem zostaną objęte najistotniejsze dla gospodarki polskiej przedsięwzięcia inwestycyjne.

W konsekwencji pozytywnie należy ocenić wprowadzoną regulację w porównaniu z art. 16 ustawy o s.s.e. (zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy uprawniającej do korzystania z pomocy publicznej) w następującym zakresie:

– wyeliminowano wątpliwości co do reglamentacyjnego charakteru decyzji o wsparciu. Słusznie zrezygnowano ze środka prawnego, jakim jest zezwolenie, co stanowi realizację postulatów wskazywanych w doktrynie<sup>60</sup>;

– zrezygnowano z dualistycznej procedury łączącej elementy procedury cywilnoprawnej z administracyjną (art. 17 ustawy o s.s.e.). Z art. 21 ustawy o w.n.i bez żadnych wątpliwości wynika, że decyzja o wsparciu stanowi klasyczną decyzję administracyjną w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego;

– poprzez wprowadzenie jakościowych i ilościowych przesłanek przyznania pomocy publicznej w formie decyzji o wsparciu redukuje się uznaniowość<sup>61</sup> organu wydającego decyzję, co również stanowi oczekiwaną zmianę.

Specjalne strefy ekonomicznie w obecnym kształcie mają działać do 2026 r., co wynika z właściwych rozporządzeń ustanawiających poszczególne strefy<sup>62</sup>. Natomiast ustawa o wspieraniu nowych inwestycji ma obowiązywać bezterminowo i taki też będzie charakter udzielanego wsparcia. Jednakże, jak wskazano powyżej, decyzje o wsparciu mają być udzielane na okres od 10 do 15 lat.

Jako że przedsiębiorcy z pomocy publicznej korzystają w formie zwolnienia podatkowego (zob. art. 3 ustawy o w.n.i.), okres od 10 do 15 lat ważności decyzji o wsparciu może okazać się zbyt krótki, by mogli

<sup>60</sup> P. Sancewicz, *Zezwolenie...*, s. 200 i n.

<sup>61</sup> W kontekście uznaniowości zezwolenia strefowego: M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 274.

<sup>62</sup> Por. np. § 1 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 XII 2008 r. w sprawie kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz.U. 2020, poz. 162); § 1 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 XII 2008 r. w sprawie katowickiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz.U. 2019, poz. 2376); § 1 ust. 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 XII 2008 r. w sprawie krakowskiej specjalnej strefy ekonomicznej (Dz.U. 2020, poz. 1013).



wykorzystać przysługującą im pomoc publiczną. W początkowej fazie inwestycji przedsiębiorcy nie generują dochodu, gdyż ponoszą wysokie koszty inwestycyjne. Po poniesieniu nakładów inwestycyjnych i po zakończeniu inwestycji, przedsiębiorcy powinni rozpocząć realizację zysków związanych ze wsparciem<sup>63</sup>, a tym samym korzystać z pomocy publicznej<sup>64</sup>.

Przez realizację zysków należy rozumieć taką fazę inwestycji, w której przedsiębiorca nie ponosi już nakładów inwestycyjnych, tylko prowadzi działalność operacyjną, która wiąże się w dodatku z generowaniem zysku. Powyższe jest powiązane z możliwością korzystania ze zwolnienia podatkowego. Należy podkreślić, że ze zwolnienia podatkowego można korzystać wyłącznie wtedy, gdy jest osiągniany dochód, rozumiany, zgodnie np. z art. 7 ust. 2 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>65</sup>, jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania. W wypadku niewykazania dochodu nie będzie można zastosować zwolnienia podatkowego. Idealnym modelem jest sytuacja, gdy przedsiębiorca wykorzysta po zakończeniu inwestycji całość przysługującego mu zwolnienia podatkowego, a następnie – po wygaśnięciu decyzji o wsparciu – kontynuuje działalność gospodarczą na zasadach ogólnych.

Wedle badań z 2011 r. prowadzonych w odniesieniu do specjalnych stref ekonomicznych 62% przedsiębiorców nie osiągnęło zwrotu inwestycji w s.s.e. w formie zwolnienia podatkowego, a ponad 30% przedsiębiorców spodziewa się skorzystać ze zwolnienia podatkowego do końca funkcjonowania s.s.e. w mniej niż 50%<sup>66</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe, należy *de lege ferenda* rozważyć przedłużenie okresu ważności decyzji o wsparciu.

Na koniec należy dodać, że ustawodawca zdecydował o nieuchylaniu ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Według opinii wyrażonej w uzasadnieniu obowiązywanie dwóch ustaw spowoduje

---

<sup>63</sup> Zgodnie z art. 3 ustawy o w.n.i. wsparcie na realizację nowej inwestycji jest udzielane w formie zwolnienia od podatku dochodowego, na zasadach określonych odpowiednio w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych.

<sup>64</sup> Szerzej na temat korzystania ze zwolnienia podatkowego zob. R. Pięta-Mintus, A. Truszkowski, *Specjalne Strefy Ekonomiczne – instrument promowania inwestycji poprzez zwolnienia podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 1, s. 20–27; ponadto na temat ustalania dochodu w s.s.e. zob. J.F. Mika, R. Piekarz, *Podatkowe aspekty działalności w specjalnych strefach ekonomicznych*, Wrocław 2012, s. 81 i n.

<sup>65</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 865 ze zm.

<sup>66</sup> Por. *Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2011*, s. 42–43; por. też P. Tynel, *Specjalne strefy ekonomiczne...*, s. 3 i n.

czytelny podział na inwestycje, które będą korzystać z dotychczasowego wsparcia do 2026 r. w ramach zezwoleń wydanych na podstawie ustawy o s.s.e., oraz inwestycje zupełnie nowe, które będą mogły skorzystać ze wsparcia na podstawie ustawy o w.n.i.<sup>67</sup> Zgodnie z uzasadnieniem ustawy ma to sprzyjać ocenie funkcjonowania systemu wspierania inwestycji poprzez zwolnienia podatkowe<sup>68</sup>.

## Podsumowanie

Ustawodawca istotnie zmodernizował cele udzielania wsparcia w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji w stosunku do celów wskazanych w ustawie o s.s.e. Równocześnie zdecydował o nieuchylaniu ustawy o s.s.e. Tak jak w ustawie o s.s.e. kładziono nacisk na kwestie związane z transformacją gospodarczą (np. cele polegające na zagospodarowaniu istniejącego majątku przemysłowego i infrastruktury gospodarczej oraz kwestie związane z niewykorzystanymi surowcami naturalnymi), tak w ustawie o w.n.i. nacisk położono na realizację celów związanych z budową innowacyjnej gospodarki opartej na wiedzy – wskazanie w uzasadnieniu na cel tworzenia nowych stabilnych miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz na konieczność zahamowania wzrostu różnicowań regionalnych.

Ponadto ustawodawca zdecydował o nieuchylaniu ustawy o s.s.e. Najważniejszymi powodami dla takiego rozstrzygnięcia było zachowanie ważności zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w s.s.e. (por. art. 40 ustawy o w.n.i.) i konieczność rozliczania pomocy publicznej w zakresie i przez czas wskazany w tych zezwoleniach, a także pełnienie zadań określonych w ustawie o w.n.i. przez podmioty zarządzające s.s.e.

Pozostaje tylko wyrazić wątpliwość, czy cele ustawy nie powinny być wprost wyrażone w ustawie o w.n.i. Akt ten odwołuje się co prawda do dokumentów strategicznych wskazanych w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>69</sup>, w szczególności do średniookresowej strategii rozwoju kraju (art. 2 pkt 5, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2 ustawy o w.n.i.), jasne określenie celów w ustawie byłoby jednak pożądane. Nie byłoby konieczne wtedy sięgać do Uzasadnienia lub objaśnień właściwych organów administracji publicznej.

<sup>67</sup> Uzasadnienie, s. 4–5.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1295 ze zm.

## SUPPORT OBJECTIVES IN THE NEW INVESTMENT PROMOTION ACT AND SPECIAL ECONOMIC ZONES ACT

### Summary

The recently introduced regulations of the New Investment Promotion Act of 10 V 2018 are in line with the trend of the economic legislator's actions aimed at modernizing the Polish economy and are a direct continuation of the modernization processes initiated by the Act of 20 X 1994 on Special Economic Zones. The legal regulations analyzed in the article constitute an attempt to adjust legal instruments to the changing social and economic reality. The economic administration's wider use of the legal instruments set out in the New Investment Promotion Act can contribute to faster economic recovery from the crisis caused by the COVID-19 pandemic.

The analysis in this article compares the objectives of the New Investment Promotion Act with those of the Act on Special Economic Zones. The research carried out allows the conclusion that the legislator has significantly modernized the objectives of granting support in the New Investment Promotion Act in relation to the objectives indicated in the Act on special economic zones. At the same time, it was decided not to repeal the Act on Special Economic Zones. The reasons for this decision were the continuation of validity of permits issued under the Act on Special Economic Zones, and performance by entities managing Special Economic Zones of tasks specified in the New Investment Promotion Act.

As in the Act on Special Economic Zones, the emphasis is placed on issues related to economic transformation, just as in the New Investment Promotion Act the emphasis is placed on the implementation of objectives related to building an innovative, knowledge-based economy. The objectives of the New Investment Promotion Act should be directly expressed in the Act, although the Act on supporting new investments refers many times to strategic documents in the field of development policy.

**Keywords:** Polish Investment Zone – special economic zones – decision on support – tax exemption – state aid

### LITERATURA

- Czerniak A., *Nowe SSE, czyli co zmieniło się po wejściu w życie ustawy o wspieraniu nowych inwestycji*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 6.
- Czerwińska E., *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle negocjacji z UE*, Kancelaria Sejmu RP, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 751a, Warszawa 2000.
- Durski A., *Korzyści ze specjalnej strefy ekonomicznej*, „Handel Zagraniczny” 1988, nr 8.
- Grabowski J., *Specjalne strefy ekonomiczne. Charakterystyka prawna*, „Studia Iuridica” 1996, nr 32.
- Horubski K., *Charakter prawny zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej uprawniającego do korzystania z pomocy*

- publicznej, w: *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2007.
- Horubski K., *Spółka zarządzająca specjalną strefą ekonomiczną jako podmiot administracji publicznej*, w: *Prawne aspekty prywatyzacji*, pod red. J. Blicharz, Wrocław 2012.
- Jurczyk Z., *Specjalne strefy ekonomiczne w świetle kontroli pomocy publicznej sprawowanej przez Komisję Europejską*, „Prawo Unii Europejskiej” 2004, nr 9.
- Kędra E., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce jako forma pomocy regionalnej państwa*, w: *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, pod red. S. Pikulskiego, W. Pływaczewskiego, J. Dobkowskiego, Olsztyn 2002.
- Kococińska K., *Podniesienie poziomu innowacyjności przedsiębiorstw – nowe zadania państwa*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 12.
- Michaliszyn A., Pośniak A., *Specjalne strefy ekonomiczne po 1 maja 2004 r.*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 5.
- Michalski M., Patrzek L., Sadowski R., *Prowadzenie działalności na terenie s.s.e. i poza nią a wymóg stosowania przepisów o cenach transferowych*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 7.
- Mika J.F., Piekarcz R., *Podatkowe aspekty działalności w specjalnych strefach ekonomicznych*, Wrocław 2012.
- Ofiarska M., *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce. Zagadnienia publicznoprawne*, Szczecin 2000.
- Otawski P., *O koncepcji obszaru specjalnego*, w: *Prawo i administracja*, t. 2, pod red. R. Budzinowskiego, Piła 2003.
- Owczarski M., *Specjalne strefy ekonomiczne*, Katowice 1997.
- Pięta-Mintus R., Truskolawski A., *Specjalne Strefy Ekonomiczne – instrument promowania inwestycji poprzez zwolnienia podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 1.
- Popowska B., *Wieloznaczność terminu „zezwolenie” w świetle ustawodawstwa gospodarczego*, w: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego Warszawa-Dębe 23–25 września 2002 r.*, pod red. Z. Cieślaka, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2003.
- Rydlichowski M., Wetoszka D., *Art. 3*, w: *Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Komentarz*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587401426/198866> (dostęp: 1 I 2021).
- Sancewicz P., *Ceny transferowe w specjalnych strefach ekonomicznych ze szczególnym uwzględnieniem sposobu ustalania ceny między jednostką strefową a pozastrefową*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2015, nr 4.
- Sancewicz P., *Wspieranie działalności innowacyjnej w świetle aktów normatywnych wydawanych przez instytucje unijne oraz aktów polityki unijnej, z uwzględnieniem prawa polskiego*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” 2019, nr 3.
- Sancewicz P., *Wygaśnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej*, w: *Prawo i administracja*, t. 9, pod red. K. Wojtczak, Piła 2010.
- Sancewicz P., *Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej z uwzględnieniem procedur udzielania pomocy publicznej*, w: *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2013.
- Specjalne strefy ekonomiczne – Edycja 2010*, pod red. P. Barańskiego, Warszawa 2010.

- Standerski D., *Ocena Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako nowego modelu rozwoju na tle wcześniejszych strategii gospodarczych*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 4.
- Szulc R., *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 2.
- Szydło M., *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, „Rejent” 2002, nr 5.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Tynel P., *Specjalne strefy ekonomiczne po 2020 roku. Analiza dotychczasowej działalności oraz perspektywy funkcjonowania*, Warszawa 2011.
- Waligórski M.A., *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 2.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych a przekształcenia w sferze prawnych form działania administracji (na przykładzie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych)*, w: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, pod red. G. Łaszczycy, A. Matana, L. Zacharko, Warszawa 2008.