

Przepisy Polskiej Strefy Inwestycji: rozwiązania na czas kryzysu

Regulations of the Polish Investment Zone: solutions in times of crisis

Janusz MICHAŁEK^[1], Mirosław PACHUCKI^[2]

1. Miejsce pracy: Prezes Zarządu Katowickiej SSE S.A., członek Rady Śląskiego Centrum Kompetencji Przemysłu 4.0, Przewodniczący Śląskiego Forum Ekspertów oraz członek Rady Uczelni Politechniki Śląskiej. Posiada wieloletnie doświadczenie w zakresie realizacji projektów infrastrukturalnych, a w ramach pełnienia funkcji Prezesa Zarządu Katowickiej SSE S.A. zajmuje się praktycznymi aspektami wdrażania przepisów Polskiej Strefy Inwestycji, tworzenia warunków do pozyskiwania nowych projektów inwestycyjnych.
email: jmichalek@ksse.com.pl
2. Miejsce pracy: Kierownik Działu Organizacyjno - Prawnego Katowickiej SSE S.A. Posiada wieloletnie doświadczenie w zakresie prawnych aspektów udzielania pomocy publicznej, w tym w szczególności funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych. Autor wielu publikacji z zakresu SSE oraz transferu technologii.
email: m_pachucki@ksse.com.pl

Streszczenie: Autorzy w niniejszej publikacji poruszają zagadnienie wpływu kryzysu wywołanego przez COVID - 19 na funkcjonowanie przedsiębiorców w ramach specjalnych stref ekonomicznych oraz Polskiej Strefy Inwestycji. Prezentując warunki prowadzenia działalności w oparciu o zezwolenie/decyzję o wsparciu skupiają się na ewentualnych ryzykach jakie niesie za sobą ryzyko niespełnienia warunków zapisanych w tych decyzjach administracyjnych. Autorzy wskazują jednocześnie na elastyczne regulacje prawne, które mogą wesprzeć inwestorów w razie zajścia niekorzystnych warunków na rynku, a tym samym - w ramach uznania administracyjnego - uznać ewentualne naruszenia jako nierażące.

Słowa kluczowe: specjalne strefy ekonomiczne, Polska Strefa Inwestycji, warunek decyzji administracyjnej, uznanie naruszenia za nierażące.

Summary: The authors of this publication discuss the impact of the crisis caused by COVID-19 on the functioning of entrepreneurs within special economic zones and the Polish Investment Zone. Presenting the conditions for conducting business based on the permit / decision on support, they focus on the possible risks posed by the risk of failure to meet the conditions set out in these administrative decisions. At the same time, the authors point to flexible legal regulations that may support investors in the event of unfavorable market conditions, and thus - under administrative discretion - consider possible violations as not gross.

Keywords: special economic zones, Polish Investment Zone, condition of the administrative decision, finding the violation as not gross

30 czerwca 2018 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. poz. 1162), dalej: WNI. Do obrotu wprowadzono pojęcie Polskiej Strefy Inwestycji (PSI)¹ co służyć miało zwróceniu uwagi na kluczową zmianę w zakresie funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych, czyli odejściu od jednego z podstawowych założeń ich mechanizmu, a mianowicie - ograniczenia terytorialnego. W porównaniu z poprzednio obowiązującymi przepisami o specjalnych strefach ekonomicznych, doszło do znacznego uelastycznienia mechanizmu wspierania nowych inwestycji. Inwestor decyduje w jakim miejscu ulokuje swój projekt inwestycyjny i nie musi się kierować formalnymi granicami specjalnych stref ekonomicznych, a ocena dopuszczalności udzielenia wsparcia zależy od spełnienia przez tzw. kryteriów ilościowych i jakościowych. Pierwsze z nich odnoszą się do minimalnych nakładów inwestycyjnych które zmuszony ponieść jest przedsiębiorca w ramach nowej inwestycji. Ustawodawca uzależnił przy tym co do zasady minimalną wielkość tych nakładów od stopy bezrobocia w powiecie w którym zrealizowana ma zostać inwestycja. Wraz ze wzrostem stopy bezrobocia spada jednocześnie

wysokość minimalnych nakładów inwestycyjnych jakie musi ponieść inwestor w związku z nową inwestycją. Ustawodawca zachęca tym samym do lokowania inwestycji na terenach o najwyższym poziomie bezrobocia. Szczególne wsparcie otrzymały także miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, w których wielkość nakładów inwestycyjnych określona została na minimalnym poziomie. Miasta te mają bowiem istotne znaczenie z punktu widzenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)[1] Co więcej, jak podnosi się w doktrynie, wsparcie funkcji miast średnich w celu aktywizacji ich zasobów i potencjałów, powinno być realizowane właśnie m.in. poprzez tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości (zwłaszcza o charakterze innowacyjnym).[2] Kryteria jakościowe natomiast (jest ich obecnie 10) nakładają w większości na przedsiębiorcę (beneficjenta pomocy) obowiązek podjęcia określonych działań w okresie utrzymania inwestycji. Kryteria jakościowe oraz sposób ich realizacji są opisane szczegółowo w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz. U. poz. 1713).

¹ Pojęcie to nie ma znaczenia normatywnego, określa się tym pojęciem system udzielania pomocy publicznej w ramach ustawy z dnia 10.05.2018 r. oraz aktów wykonawczych. Jest to pojęcie marketingowe, nazwa promocyjna programu udzielania pomocy publicznej w tym systemie.

Wprowadzona w 2018 r. PSI nie stanowi zupełnie nowego systemu udzielania wsparcia nowych inwestycji, co do zasady jest ona modyfikacją obowiązującego od 1994 r. programu specjalnych stref ekonomicznych. Przed wszystkim PSI charakteryzuje się przede wszystkim odejściem od zasady terytorialnego ograniczenia,

możliwości udzielania wsparcia jedynie na ściśle określonym terytorium. W obecnym stanie prawnym minister właściwy do spraw gospodarki nadzoruje dwa systemy (programy): specjalne strefy ekonomiczne oraz wspieranie nowych inwestycji w oparciu o ustawę WNI (PSI). Ustawa WNI, co założono już na etapie jej konstruowania, miała obowiązywać „obok” czy „równolegle” z przepisami ustawy o SSE, z pewną jej modyfikacją. Wynika to między innymi z konieczności zachowania dotychczasowych przepisów w okresie funkcjonowania poszczególnych sse (31.12.2026 r.) i możliwość korzystania z dopuszczalnej pomocy publicznej przez przedsiębiorców posiadających ważne zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej.

Biorąc pod uwagę formę udzielenia wsparcia, to jest zwolnienia w podatku dochodowym (odpowiednio CIT/PIT) oraz, że ustawa o WNI jest polskim programem regionalnej pomocy publicznej, nie budzi wątpliwości zapis ustawy, że wsparcie udzielane jest wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nowością ustawy jest natomiast to, że w sposób jednolity doprowadziła ona do ustalenia spójnej właściwości terytorialnej poszczególnych zarządzających. Wieloletnia praktyka dokonywania zmian granic sse doprowadziła w konsekwencji do nieczytelnego podziału ich właściwości terytorialnej, co wynikało głównie ze sposobu procedowania wniosków w sprawie zmiany granic.[3] Zdarzało się, że do wniosków aktualnie procedowanych „dołączano” nieruchomości (lokalizacje), na których miały być realizowane z pomocą państwa inwestycje mające status w danym momencie „pilnych”. Tym samym nie rzadkie były przypadki, że dany zarządzający zarządzał terenami położonymi setki kilometrów od jego głównych lokalizacji. Obecna ustawa i przepisy wykonawcze o ustanowieniu poszczególnych obszarów w znaczący sposób te anomalnie wygładziły.

Wyrażona w art. 5 ust. 2 zasada spójności terytorialnej, powiazań gospodarczych oraz granic powiatów ma zapewnić, że poszczególni zarządzający funkcjonować będą w ramach zwartych obszarów, jednolitych terytorialnie. Stąd przewidziana w art. 5 ust. 3 delegacja ustawowa do ustalenia granic poszczególnych obszarów nakazuje, aby brać pod uwagę kryteria „spójności terytorialnej, powiazań gospodarczych oraz granic powiatów”. Dodatkowo uwzględniania ma być konieczność zapewnienia sprawności zarządzania, to jest ustalenia granic obszarów z uwzględnieniem potencjału poszczególnych zarządzających oraz ich dotychczasowej aktywności. Musimy również pamiętać, że zasada spójności terytorialne wpływa również na logistykę kontroli prowadzących przez zarządzających.

W wykonaniu delegacji art. 5 ust. 3 minister właściwy do spraw gospodarki wydał rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym.[4] Tym samym określone zostały nie tylko poszczególne obszary, ale również wskazano zarządzających, którymi zostały spółki zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi. Wskazanie granic obszarów nastąpiło poprzez wymienienie powiatów leżących na terenie danego obszaru, co jest zgodne z zakresem delegacji ustawowej art. 5 ust. 3. Ustalenie granic obszarów oraz wskazanie zarządzających obszarami ma na celu przede wszystkim wskazać przedsiębiorcom właściwość miejscową

dla rozpatrywania wniosków o udzielenie decyzji o wsparciu oraz określić na jakich obszarach zarządzający zobowiązani są do realizacji nałożonych na nich zadań.

Przedsiębiorcy prowadzący działalność na terenie SSE czy w ramach PSI zobowiązani są do wywiązania się z warunków zapisanych w treści zezwolenia (SSE) czy decyzji o wsparciu (PSI). Oznacza to, że w konsekwencji nie spełniania tych warunków narażają się na cofnięcie tych decyzji administracyjnych, a w dalszej kolejności na obowiązek zwrotu pomocy publicznej. Sankcja ta, szczególnie wtedy gdy brak możliwości wywiązania się z warunków wynika z sytuacji, na którą przedsiębiorca nie ma wpływu, jest szczególnie dotkliwa. Szczególnie, gdy - jak w przypadku COVID19 - negatywne skutki odczuwane są przez całą gospodarke.

Obecna sytuacja kryzysowa, sygnalizowane już teraz problemy przedsiębiorców powodują, że konieczne jest wprowadzenie działań ochronnych. Temu mają służyć działania na poziomie krajowym czy wspólnotowym. Oczywiście jest, że każda forma wsparcia przedsiębiorców, rynków jest konieczna jeżeli zależy nam na przejściu kryzysu bez nadmiernych strat, zachowaniu zasobów na czas „po pandemii”. Należy skupiać się nad wprowadzaniem specjalnych rozwiązań prawnych, ale również skorzystać z tych, które już są dostępne.

Przedsiębiorcy prowadzący działalności na terenach specjalnych stref ekonomicznych, czy przedsiębiorcy funkcjonujący już w ramach PSI, to szczególna grupa firm, których znaczenie dla regionów i stabilności ich rozwoju jest szczególne. Są to bowiem przedsiębiorcy, których projekty inwestycyjne realizowane są z udziałem pomocy publicznej (zwolnienie podatkowe), a możliwość uzyskania wsparcia ostatecznie zachęciła ich do realizacji inwestycji w określonym kształcie czy miejscu (efekt zachęty). Z drugiej strony podstawa ich działalności - zezwolenie czy decyzja o wsparciu - nakłada na takich przedsiębiorców szereg zobowiązań, których niespełnienie naraża firmę na ryzyko cofnięcia zezwolenia/decyzji o wsparciu. W konsekwencji na konieczność zwrotu uzyskanej w latach poprzednich pomocy publicznej, co w oczywisty sposób wpłynie na dalsze funkcjonowanie. A zobowiązania te są rozciągnięte w czasie - utrzymanie zatrudnienia na określonym poziomie, poniesienie wydatków inwestycyjnych (kosztów kwalifikowanych) czy spełnienie kryteriów jakościowych (opieka nad pracownikiem, utrzymanie poziomie eksportu czy prowadzenie prac badawczo - rozwojowych).

Właśnie z powodu konieczności spełnienia warunków zapisanych w decyzji o wsparciu/zezwoleniu tak ważna jest dla przedsiębiorców „strefowych” stabilizacja funkcjonowania, a każda (szczególnie nadmierna i wynikająca z przyczyn niezależnych) anomalia zwiększa ryzyko niedotrzymania zobowiązań administracyjnych. Musimy pamiętać, że projekty inwestycyjne przygotowywane były z uwzględnieniem „normalnych” warunków prowadzenia działalności i nawet jeżeli w grę wchodziły warianty pesymistyczne, to należy przyjąć, iż aż tak dramatyczna sytuacja nie była najczęściej brana pod uwagę.

Zarówno przepisy o sse oraz o PSI zawierają jednak możliwość „elastycznego” podejścia administracji do

ewentualnych naruszeń zapisanych w decyzjach o wsparciu/zezwoleń. Minister właściwy do spraw gospodarki cofa decyzję o wsparciu/zezwoleń w przypadku min. gdy przedsiębiorca „rażąco uchybił warunkom” zapisanym w decyzji o wsparciu/ zezwoleń. Minister może - w ramach administracyjnego uznania, po dokonaniu oceny stanu faktycznego, zakresu naruszenia i jego przyczyny - uznać dane, stwierdzone w trakcie kontroli naruszenie „za nierażące” i wyznaczyć termin na jego usunięcie. W takiej sytuacji, przedsiębiorca nie traci udzielonej decyzji administracyjnej, może kontynuować działalność i jednocześnie powinien przedsięwziąć kroki zaradcze, doprowadzić do usunięcia naruszenia warunku decyzji o wsparciu/zezwoleń (odpowiednio: art. 17 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji oraz art. 19 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych).

Wydaje się, że opisana powyżej, w skrótovej formie, możliwość wynikająca z obowiązujących przepisów, stanowi jakąś formę ochrony dla tych przedsiębiorców, którzy z uwagi na niekorzystną sytuację na rynku nie będą w stanie czasowo wywiązywać się z warunków prowadzenia działalności „strefowej”. Uzyskają możliwość utrzymania decyzji o wsparciu/zezwoleń i - miejmy nadzieję szybkim - ustaniu sytuacji kryzysowej powrócić do kontynuowania działalności na dotychczasowych warunkach. Zdajemy sobie sprawę, że decyzja w zakresie uznawania danego naruszenia za nierażące, dokonywana dopiero po przeprowadzeniu kontroli², ma charakter uznaniowy.

Z drugiej jednak strony - co pokazuje praktyka lat ubiegłych - możemy mówić o proinwestycyjnym podejściu administracji centralnej w tym zakresie. Cofnięcie zezwoleń, decyzji o wsparciu to jednak ostateczność - decyzje tego typu minister właściwy do spraw gospodarki podejmuje w sytuacjach gdy naruszenie ma charakter ciągły, czy spełnienie warunków znacząco (w sposób rażący) odbiega od zobowiązań inwestycyjnych. Oczywiście jaka będzie praktyka pokażą konkretne przypadki, ale sytuacja kryzysowa po pierwsze dotyka całej gospodarki, ma charakter powszechny i na pewno administracja będzie brała pod uwagę ten stan przy ocenie ewentualnych naruszeń warunków zapisanych w zezwoleń czy decyzjach o wsparciu.

Bibliografia

1. P. Ciesiółka, Doświadczenia miast subregionalnych w programowaniu rewitalizacji, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Zeszyt 270, rok 2018, s. 7–23
2. P. Śleszyński, Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Przegląd Geograficzny, 2017, 89, 4, s. 565-593.
3. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, Dz. U. 1994 Nr 123, poz. 600.
4. Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym, Dz. U. 2018, poz. 1698

² sposób wywiązania się z warunku zezwoleń/decyzji o wsparciu za rok 2020 będzie weryfikowany w kontrolach prowadzonych w roku 2021.