



Warszawa, dnia 1 grudnia 2014 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz
niektórych innych ustaw**

(druk nr 778)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz niektórych innych ustaw, reguluje przede wszystkim sprawy związane z cofnięciem oraz wygaśnięciem zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy, a ponadto określa nowe zasady zwrotu pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom prowadzącym tam działalność, przechowywania dokumentacji związanej z taką pomocą, powoływania rady nadzorczej spółki zarządzającej strefą oraz kontroli przedsiębiorców.

W art. 1 w pkt 1 noweli zaproponowano, aby w radzie nadzorczej spółki zarządzającej strefą przedstawiciel wojewody został zastąpiony przedstawicielem Ministra Finansów. Dotychczas tylko jedna specjalna strefa ekonomiczna położona jest na terenie jednego województwa, natomiast pozostałe strefy obejmują obszar nawet kilku województw. Ponadto udział przedstawiciela Ministra Finansów jest uzasadniony okolicznością, że w strefach oferowana jest pomoc publiczna w formie zwolnienia od podatku dochodowego.

W art. 1 w pkt 2 noweli (art. 8 ust. 1 ustawy) rozszerzono katalog zadań zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną o podejmowanie działań zmierzających do powstawania klastrów oraz współpracę ze szkołami ponadgimnazjalnymi i uczelniami wyższymi w zakresie uwzględniania w procesie kształcenia potrzeb rynku pracy w strefie.

Zmieniono także art. 8 ust. 3 ustawy przesądzając, że zarządzający realizując zadania określone planem rozwoju, nie świadczy usług o charakterze powszechnym. Może on zlecić

wykonywanie zadań osobom trzecim z zachowaniem jawności i uczciwej konkurencji, w szczególności w trybie przetargu w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

W art. 1 pkt 3 noweli doprecyzowano art. 12 ustawy poprzez wskazanie, że pomocą publiczną jest zwolnienie od podatku dochodowego

W art. 1 w pkt 4 noweli zaproponowano dodanie do ustawy art. 12a, określającego zasady przechowywania przez przedsiębiorców dokumentacji związanej z udzieleniem pomocy publicznej w formie zwolnień podatkowych.

Przedsiębiorcy korzystający z pomocy publicznej, obowiązani do prowadzenia ksiąg podatkowych – mają przechowywać księgi i związane z ich prowadzeniem dokumenty, a przedsiębiorcy korzystający z pomocy publicznej, z tytułu tworzenia nowych miejsc pracy – dodatkowo dokumenty związane z poborem podatków oraz innych dochodów budżetu państwa, a także przychodów państwowych funduszy celowych. Księgi oraz dokumenty przechowywane będą do czasu upływu okresu przedawnienia roszczeń związanych ze zwrotem pomocy publicznej.

W dodawanym do ustawy art. 12b określono zasady zwrotu pomocy publicznej udzielanej w specjalnych strefach ekonomicznych. Cofnięcie zezwolenia skutkować ma obowiązkiem zwrotu pomocy otrzymanej przez przedsiębiorcę w formie zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym. Do czasu zwrotu pomocy przedsiębiorcy nie będzie mogło zostać udzielone nowe zezwolenie.

W przypadku cofnięcia albo stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia minister właściwy do spraw gospodarki będzie przekazywał naczelnikowi urzędu skarbowego właściwego dla przedsiębiorcy w sprawach podatku dochodowego kopię wydanej decyzji w terminie 14 dni od dnia jej uprawomocnienia.

Zgodnie z art. 12c, roszczenia związane ze zwrotem pomocy mają się przedawniać z upływem 10 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym przedsiębiorca skorzystał ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym.

W art. 1 pkt 5 noweli wskazano, że wniosek o przyznanie pomocy publicznej, udzielanej zgodnie z ustawą, należy składać w ramach przetargu lub rokowań.

W art. 1 pkt 6 i 8 noweli zaproponowano uregulowanie zasad kontroli działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej w jednym przepisie.

W art. 1 w pkt 7 noweli wprowadzono możliwość cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 80. posiedzeniu w dniu 28 listopada b.r. pochodziła z przedłożenia rządowego. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 22 października 2014 r. (druk sejmowy nr 2856) i został skierowany do pierwszego czytania w Komisji Gospodarki.

W toku prac nad projektem ustawy dodano do niego zmianę w art. 8 ust. 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (art. 1 pkt 2 lit. b noweli) oraz uzupełniono o przepis przejściowy będący konsekwencją modyfikacji składu rad nadzorczych spółek zarządzających strefami.

Minister Spraw Zagranicznych w opinii z dnia 26 listopada b.r. stwierdził, że zmiana w art. 8 ust. 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych budzi poważne wątpliwości w świetle prawa Unii Europejskiej.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (art. 1 pkt 2 lit. b noweli), zarządzający realizując zadania określone planem rozwoju, o którym mowa w art. 9, nie świadczy usług o charakterze powszechnym. Zarządzający może zlecić wykonywanie zadań osobom trzecim z zachowaniem jawności i uczciwej konkurencji, w szczególności w trybie przetargu w rozumieniu ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

Przepis ten budzi wątpliwości zarówno formalne, jak i merytoryczne.

Po pierwsze, zgodnie z § 86 Zasad techniki prawodawczej, zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Dyrektywa ta została złamana w art. 1 w pkt 2 lit. b noweli. Art. 8 ust. 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych stanowi dotychczas, że zarządzający może zlecać osobom trzecim wykonanie niektórych zadań, o których mowa w ust. 1. Zlecenie wykonania powinno odbywać się przede wszystkim w drodze przetargu. Nowe brzmienie art. 8 ust. 3 nie pozostaje więc w związku z jego dotychczasową treścią. Respektując zakaz nowelizacji dorozumianej,

ustawodawca powinien pozostawić art. 8 ust. 3 , a nowy przepis oznaczyć jako kolejną jednostkę redakcyjną.

Należy także zwrócić uwagę na zamieszczony w art. 8 ust. 3 zapis, na podstawie którego zarządzający realizując zadania określone planem rozwoju, nie świadczy usług o charakterze powszechnym. Skuteczność takiego zabiegu legislacyjnego wydaje się wątpliwa, bowiem nie da się mocą ustawy przesądzić, że żadne z zadań realizowanych przez spółkę zarządzającą specjalną strefą ekonomiczną nie stanowi usługi o charakterze powszechnym. Ponadto, określenie „potrzeby o charakterze powszechnym” pojawia się także w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo zamówień publicznych, jako przesłanka stosowania jej reżimu przez osoby prawne pozostające pod kontrolą publiczną. Ponieważ spółki zarządzające specjalnymi strefami ekonomicznymi spełniają kryteria określone w art. 3 ust. 1 pkt 3 Prawa zamówień publicznych, nowe brzmienie art. 8 ust. 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych może zostać potraktowane jako próba obejścia prawa.

- 2) Zgodnie z § 158 Zasad techniki prawodawczej, przy pierwszym odesłaniu do innego aktu normatywnego przytacza się tytuł tego aktu wraz z adresem publikacyjnym, zaś w kolejnych odesłaniach przywołuje się tylko rodzaj aktu, jego datę i przedmiot. W świetle tej dyrektywy zbędna jest metryka promulgacyjna ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w art. 12b ust. 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, ponieważ znajduje się ona już w art. 7 ust. 2.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4, w art. 12b w ust. 3 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2014 r. poz. 851, z późn. zm.)”.

Maciej Telec

Główny legislator