

Uniwersytet SWPS

DAMIAN STANISZEWSKI  
ORCID: 0009-0005-7731-9145  
d-staniszewski@o2.pl

## Prawne i praktyczne aspekty funkcjonowania rad rozwoju obszaru gospodarczego\*

---

Legal and Practical Aspects of Functioning of Economic Area Development Councils

### WPROWADZENIE

Transformacja ustrojowa po 1989 r. wiązała się ze sporymi zmianami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi. Przewidzenie gospodarki centralnie planowanej na wolnorynkową nie obyło się bez problemów i perturbacji w postaci chociażby upadku wielu państwowych przedsiębiorstw oraz stagnacji i recesji. W przezwyciężeniu tych problemów miały pomóc m.in. specjalne strefy ekonomiczne, które były tworzone na mocy ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 2 tej ustawy specjalna strefa ekonomiczna to wyodrębniona zgodnie z przepisami ustawy, niezamieszkała część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której terenie może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych ustawą. Poszczególnymi strefami zarządzają specjalnie do tego powołane podmioty, którymi mogą być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa albo samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu lub zgromadzeniu wspólników (art. 6

---

\* Artykuł powstał na podstawie referatu wygłoszonego na Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej nt. „Kształtowanie ładu gospodarczego w kontekście aktualnych wyzwań i zagrożeń. Dylematy prawne”, która odbyła się 2 grudnia 2022 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

<sup>1</sup> Dz.U. 1994, nr 123, poz. 600, ze zm.

ust. 1 ustawy). Pierwotnie Rada Ministrów utworzyła 17 podmiotów zarządzających strefami, z czego działalność rozpoczęło 15. Obecnie funkcjonuje 14 podmiotów zarządzających strefami<sup>2</sup>.

Na kanwie tych przepisów w wielu miejscach w Polsce<sup>3</sup> zostały wytyczone strefy, które przyciągały inwestorów zwolnieniami podatkowymi i innymi ułatwieniami w prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>4</sup>. Niestety, wiele obszarów kraju nie miało żadnej strefy, co automatycznie utrudniało pozyskiwanie inwestorów i zwiększało nierówności pomiędzy regionami<sup>5</sup>.

Chcąc temu zaradzić, na początku 2018 r. przygotowano i złożono projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji<sup>6</sup>. W przekazie rządowym i medialnym projekt ten funkcjonował pod hasłem: „Cała Polska jedną wielką strefą ekonomiczną”<sup>7</sup>. Głównym założeniem projektu było umożliwienie otrzymywania zwolnienia od podatku dochodowego (tzw. decyzja o wsparciu) dla przedsiębiorstw inwestujących w dowolnym miejscu w kraju, a nie tylko na terenach specjalnych stref ekonomicznych<sup>8</sup>. Warunkiem otrzymania zwolnienia było spełnienie określonych kryteriów jakościowych. Co ważne, możliwość zwolnienia otrzymały małe, średnie i duże przedsiębiorstwa. Ustawa została uchwalona przez Sejm 10 maja 2018 r., a weszła w życie 30 czerwca 2018 r.<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup> J. Szymańska, W. Wajer, *Specjalne strefy ekonomiczne jako narzędzie pomocy państwa zwiększające konkurencyjność regionów i efektywność zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2012, vol. 1, s. 219–232.

<sup>3</sup> Na dzień 31 grudnia 2016 r. specjalne strefy ekonomiczne obejmowały tereny zlokalizowane w 179 miastach i 287 gminach, o łącznej powierzchni 21 462,6 ha. Zob. Ministerstwo Rozwoju, Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2016 r., Druk sejmowy 1589, 30.05.2017, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E4D7ABF05E358DA0C-12581320034249F/%24File/1589.pdf> (dostęp: 18.03.2023), s. 5.

<sup>4</sup> KPMG, *Przewodnik po specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, 2009, [https://www.paih.gov.pl/files/?id\\_plik=10589](https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=10589) (dostęp: 18.03.2023), s. 16–51; M. Narojek, *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej państwa*, „Optimum: Studia Ekonomiczne” 2015, nr 2(74), s. 132.

<sup>5</sup> W. Lichota, *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – efekty finansowe*, Ostrowiec Świętokrzyski 2019, s. 79–80.

<sup>6</sup> Sejm RP, Rządowy projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, Druk nr 2307, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2307> (dostęp: 15.03.2023).

<sup>7</sup> M. Ratajczak (oprac.), *Cała Polska jedną wielką strefą ekonomiczną. Rząd PiS chce rozkręcić inwestycje*, 2.06.2018, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/specjalna-strefa-ekonomiczna-ulgi,66,0,2407746.html> (dostęp: 15.03.2023).

<sup>8</sup> Por. Sejm RP, Rządowy projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, Druk nr 2307, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2307> (dostęp: 15.03.2023); P. Sancewicz, *Cele wspierania inwestycji w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych oraz w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 1(33), s. 63.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. 2018, poz. 1162).

Konsekwencją przyjęcia wskazanej ustawy było podzielenie obszaru kraju pomiędzy 14 specjalnych stref ekonomicznych, dla których podmioty zarządzające poszczególnymi obszarami wydają decyzje o wsparciu dla przedsiębiorców, którzy zdecydowali się inwestować. Jednym z dodatkowych obowiązków nałożonych nową ustawą na podmioty zarządzające strefami było powołanie przy każdym z nich rad rozwoju obszaru gospodarczego.

Rady rozwoju obszaru gospodarczego są nowymi ciałami, które dotychczas nie funkcjonowały przy specjalnych strefach ekonomicznych i podmiotach nimi zarządzających, stąd w trakcie procedowania ustawy w 2018 r. pojawiały się różne głosy krytyczne, w tym przyrównujący rady do rad funkcjonujących w „Kraju Rad”<sup>10</sup>. Warto wobec tego przyrzeć się rzeczywistemu funkcjonowaniu rad rozwoju obszaru gospodarczego w aspekcie prawnym i praktycznym.

#### PRAWNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA RAD ROZWOJU OBSZARU GOSPODARCZEGO

W ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji radom rozwoju obszaru gospodarczego poświęcono art. 11. W jego ust. 1 nałożono obowiązek ich powołania, następnie w ust. 2–5 wskazano skład i sposób powołania rady, w dalszej kolejności w ust. 6–7 określono uprawnienia rady, a w ust. 8–10 zawarło przepisy organizacyjne.

Jak już wspomniano, każdy podmiot zarządzający obszarem (specjalną strefą ekonomiczną) został zobligowany do powołania rady rozwoju obszaru gospodarczego (art. 11 ust. 1). Obszary działań poszczególnych podmiotów zarządzających zostały wyznaczone w rozporządzeniu Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym<sup>11</sup>. Delegacja ustawowa do wydania tego rozporządzenia znalazła się w art. 5 ust. 3 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji. Z kolei podział terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na obszary zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy miał odbyć się z uwzględnieniem spójności terytorialnej, powiązań gospodarczych oraz granic powiatów. Rozporządzenie weszło w życie 5 września 2018 r. i dopiero od tego momentu zarządzający poszczególnymi obszarami mogli wykonywać zadania określone w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji. Tym samym dopiero od tego momentu można było powoływać rady rozwoju obszaru gospodarczego, ponieważ wcześniej zarządzający nie mieli przypisanego obszaru swojego działania.

<sup>10</sup> Wypowiedź senatora Leszka Czarnobaja w: Senat RP, Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (130.) oraz Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności (113.) w dniu 16 maja 2018 r., [https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/7740/stenogram/130bfpw\\_egz\\_3.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/7740/stenogram/130bfpw_egz_3.pdf) (dostęp: 18.03.2023), s. 14.

<sup>11</sup> Dz.U. 2018, poz. 1698.

Należy podkreślić, że sama ustawa nie określa sankcji związanych z niepowołaniem rady rozwoju obszaru gospodarczego<sup>12</sup>.

Skład i powołanie rady określone zostały w ust. 2–5. W skład rady wchodzi przedstawiciele przedsiębiorców, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w granicach obszaru oraz przedstawiciele wojewódzkich rad dialogu społecznego. Ustawodawca zdecydował się wskazać dokładnie skład przedstawicieli poszczególnych grup wchodzących do rady. I tak przedsiębiorcy mają być reprezentowani przez przedstawicieli: 1) mikro, małych i średnich przedsiębiorców; 2) dużych przedsiębiorców – w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>13</sup>. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego reprezentowane są przez przedstawicieli: 1) województwa – po jednym przedstawicielu każdego województwa znajdującego się w granicach obszaru; 2) gmin i powiatów.

Ustawodawca nie zdecydował się jednak na uszczegółowienie dotyczące reprezentacji wojewódzkich rad dialogu społecznego, które są tworzone na podstawie art. 41 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>14</sup>. W jej skład wchodzi (art. 47): 1) marszałek województwa oraz dwie wskazane przez niego osoby spośród przedstawicieli innych jednostek samorządu terytorialnego albo organizacji zrzeszających samorządy – jako przedstawiciele strony samorządowej; 2) przedstawiciele reprezentatywnych organizacji związkowych, wskazani przez jej organ statutowy – jako przedstawiciele strony pracowników; 3) przedstawiciele reprezentatywnych organizacji pracodawców, wskazani przez jej organ statutowy – jako przedstawiciele strony pracodawców; 4) wojewoda oraz dwie wskazane przez niego osoby – jako przedstawiciele strony rządowej. Wprawdzie przy wojewódzkiej radzie dialogu społecznego nie dookreślono, że ma znajdować się w granicach obszaru, ale trudno wyobrazić sobie, by mogło być inaczej, biorąc pod uwagę wykładnię celowości i systemową.

Ustawodawca wskazał również ogólne reguły, które mają służyć wyłonieniu i powołaniu składu rady rozwoju obszaru gospodarczego. Wyboru członków rady dokonuje zarządzający obszarem spośród zgłoszonych kandydatów. Zarządzający obszarem dokonuje wyboru członków rady, uwzględniając kwalifikacje i doświadczenie osób, które się zgłaszają. Przy wyborze członków rady zarządzający obszarem dąży do zachowania równowagi między grupami podmiotów, które są reprezentowane w radzie.

<sup>12</sup> *Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji. Komentarz*, red. M. Dargas-Draganik, J. Formela, Warszawa 2022, s. 61–63.

<sup>13</sup> Dz.Urz. L 187/1, 26.6.2014, ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. 2015, poz. 1240, ze zm.

Trudno nie odnieść wrażenia, że realizacja powyższych przepisów w aspekcie powołania członków rad będzie rodziła problemy. Przede wszystkim nie określono, w jaki sposób i w jakim trybie zarządzający obszarem będzie dokonywał wyboru, zostawiając tę kwestię uznaniu zarządzającego. Z przepisu wynika, że zarządzający dokona wyboru spośród osób, które się zgłoszą. Implikuje to obowiązek po stronie zarządzającego, aby wybór zorganizować w sposób, który zapewni możliwość zgłaszania się podmiotów, które są uprawnione do zasiadania w radzie i znajdujących się w granicach obszaru. Przy wyborze zarządzający ma uwzględnić kwalifikacje i doświadczenie osób, tym samym należy stwierdzić, że w zgłoszeniu kandydata powinno znaleźć się uzasadnienie, które będzie wskazywało jego kwalifikacje i doświadczenie. Na podstawie tych zgłoszeń zarządzający powinien dokonać wyboru członków rady. Są to zatem dość liberalne przepisy, posługujące się zwrotami niedookreślonymi (kwalifikacje, doświadczenie), które w konsekwencji mogą być różnie interpretowane. W powyższych przepisach nie określono również liczby osób zasiadających w radzie – kwestię tę poddano uznaniu zarządzającego<sup>15</sup>. Zastrzeżenie występujące w przepisach, aby zarządzający obszarem dążył do zachowania równowagi między grupami podmiotów, które są reprezentowane w radzie, także jest nieostre. W związku tym równowaga może różnie wyglądać w praktyce i zarządzający może nadużywać tego przepisu. Ponadto równowaga może być zachwiana pośrednio, ponieważ w skład rady mają wchodzić przedstawiciele wojewódzkich rad dialogu społecznego, a w skład tych ostatnich wchodzi przedstawiciele marszałka województwa, wojewody, organizacji pracodawców i organizacji związkowych. Tym samym jeśli wojewódzka rada dialogu społecznego zechce zgłosić kandydaturę reprezentanta administracji samorządowej, a zarządzający ją zaakceptuje, to w radzie rozwoju obszaru gospodarczego może pojawić się nadreprezentacja strony jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym przepis ten daje dużą swobodę zarządzającym obszarem gospodarczym i może się okazać, że rada rozwoju nie będzie miała w sobie równowagi we właściwej reprezentacji poszczególnych podmiotów.

Dość szeroko określono uprawnienia rady (ust. 6–7). Zgodnie z ustawą rada przedstawia opinie i wnioski w sprawach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej na terenie obszaru oraz proponuje kierunki działań na rzecz poprawy otoczenia przedsiębiorstw i rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru. Rada może przedstawiać władzom gmin lub powiatów położonych na terenie obszaru, w którym działa, rekomendacje w zakresie działań, które mogą przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy lub powiatu.

---

<sup>15</sup> Wraz z projektem ustawy o wspieraniu nowych inwestycji przedłożono *Raport z konsultacji*, w którym wskazano, że rada rozwoju obszaru gospodarczego będzie liczyła 32 członków. Musiała to być omyłka lub pierwotny plan wnoszącego projekt ustawy, który finalnie nie został ujęty w tekście projektu ustawy, a następnie przyjętej przez Sejm ustawy.

Przedstawienie opinii, wniosków i proponowanie kierunków działań oznacza, że rada ma charakter opiniodawczo-doradczy. Nie określono, do kogo mają być kierowane te wystąpienia, ale należy przyjąć, że poza samym zarządzającym obszarem rada może kierować te wystąpienia do podmiotów zewnętrznych, w szczególności do administracji państwowej i podmiotów mających wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie obszaru oraz możliwość poprawy otoczenia przedsiębiorstw i rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru. Zakres ten jest zatem bardzo szeroki, a ustawodawca nie ograniczył w żaden sposób możliwości podejmowania działań przez radę<sup>16</sup>.

Kolejnym narzędziem dostępnym dla rady jest możliwość przedstawiania władzom gmin lub powiatów położonych na terenie obszaru, w którym działa rada, rekomendacji w zakresie działań, które mogą przyczynić się do zwiększania atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy lub powiatu. Tak określony zakres podmiotowy oznacza, że rekomendacje mogą być kierowane do organów wykonawczych i uchwałodawczych gmin i powiatów.

Przy tak zakrojonych uprawnieniach może pojawić się kwestia reakcji na pisma rady rozwoju obszaru gospodarczego. O ile w sprawie opinii, proponowanych kierunków działań czy rekomendacji nie można oczekiwać odpowiedzi (zajęcia stanowiska) od adresata, o tyle w przypadku wniosków mogą pojawić się wątpliwości na gruncie Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a. wnioski mogą być składane na zasadzie powszechności, jako *actio popularis* – jest to prawo zagwarantowane każdemu w Konstytucji RP. Zarazem z tego przepisu wynika, że wnioski mogą być składane przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej<sup>17</sup>. Rada rozwoju obszaru gospodarczego nie posiada osobowości prawnej – nie mieści się w żadnej ze wskazanych grup. Tym samym adresaci pism rady, będący organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego, organami samorządowych jednostek organizacyjnych oraz organizacjami i instytucjami społecznymi w związku z wykonywanymi zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej, nie muszą na nie odpowiadać na zasadach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

<sup>16</sup> Inaczej w: *Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji...*, s. 61–63: „Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji nie definiuje jednak, do kogo powinny być kierowane opinie i wnioski wypracowane na posiedzeniach RROG. Należy jednak przyjąć, że mają być kierowane do ministra właściwego do spraw gospodarki za pośrednictwem zarządzającego”. Z tak sformułowanym stanowiskiem nie sposób się zgodzić, ponieważ sprawy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na terenie obszaru oraz kierunków działań na rzecz poprawy otoczenia przedsiębiorstw i rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru nie leżą tylko i wyłącznie w kompetencjach ministra właściwego do spraw gospodarki.

<sup>17</sup> W. Hrynicki, *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, Warszawa 2022, s. 46–47.

Samą organizację i tryb działania rady określa regulamin uchwalany przez radę na jej pierwszym posiedzeniu (ust. 8). Przepis ten implikuje konieczność przyjęcia w formie uchwały regulaminu. Regulamin przygotowuje zarządzający obszarem<sup>18</sup>. Nie określono większości potrzebnej do przyjęcia regulaminu, stąd należy przyjąć, że wystarczy zwykła większość. Kwestie, które nie znajdują się w art. 11 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, powinny zatem znaleźć się w regulaminie, a w szczególności: częstotliwość posiedzeń rady, tryb zwoływania posiedzeń, wybór prezydium (przewodniczący, zastępca, sekretarz), możliwość składania propozycji pod obrady, czas trwania kadencji, kwestie uzupełniania składu rady, możliwość powoływania zespołów zadaniowych itd.

Przedostatni przepis (ust. 9) reguluje sprawę wynagrodzenia za udział w pracach rady. Ustawodawca postanowił, że członkom rady nie przysługuje wynagrodzenie. W ostatnim przepisie (ust. 10) wskazano, że obsługę rady zapewnia zarządzający obszarem, więc to w jego obowiązkach będzie leżało zorganizowanie miejsca dla posiedzeń rady (w swojej siedzibie lub poza nią), przygotowanie materiałów i planu posiedzenia<sup>19</sup>.

#### PRAKTYCZNE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA RAD ROZWOJU OBSZARU GOSPODARCZEGO

Wskazane wyżej przepisy funkcjonują od 2018 r. i na ich podstawie zarządzający obszarami gospodarczymi powinni powołać rady rozwoju obszaru gospodarczego<sup>20</sup>. Większość z nich wywiązała się z tego obowiązku – w listopadzie 2022 r. funkcjonowało 10 rad rozwoju obszaru gospodarczego (Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości, Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice”, Tarnobrzaska Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Wisłosan, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park, Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna). Tylko czterech zarządzających obszarami nie powołało do tego czasu rad (Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Krakowski Park Technologiczny, Słupska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna). Ci drudzy zadeklarowali, że powołają stosowne rady w najbliższym czasie.

<sup>18</sup> *Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji...*, s. 61–63.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Analizy oparto na informacjach uzyskanych od podmiotów zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi w ramach dostępu do informacji publicznej w listopadzie 2022 r. W przypadku, gdy przedstawione informacje pochodzą z innego źródła, zostało ono wskazane w przypisie.

We wskazanych 10 strefach rady rozwoju obszaru gospodarczego funkcjonują z różną liczbą członków. Największą radę posiada Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości (34 członków), a najmniejszą – Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park (9 członków). Jest to dość duża rozbieżność, ale trudno zająć jednoznaczne stanowisko w kwestii oceny. Wydaje się, że liczba członków nie jest kluczowa dla ustawodawcy, czego nie można powiedzieć o zachowaniu równowagi między grupami podmiotów, które są reprezentowane w radzie – w tym aspekcie wola ustawodawcy została jednoznacznie wyrażona. Tymczasem w praktyce w większości rad rozwoju obszaru gospodarczego to strona reprezentująca jednostki samorządu terytorialnego jest dominująca pod względem liczebności. Taka sytuacja występuje w dziewięciu strefach (Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości, Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec, Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice”, Tarnobrzeska Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Wisłosan, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park, Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna). Wyjątkiem jest jedna strefa (Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna), gdzie przewagę w liczbie członków ma strona przedsiębiorców, ale trzeba zaznaczyć, że stan ten został osiągnięty poprzez powołanie na członków rady osób reprezentujących szkoły wyższe, izby gospodarcze czy Bank Gospodarstwa Krajowego Oddział Wielkopolski. Należy zaznaczyć, że zgodnie z udostępnionymi danymi w dwóch radach nie znaleźli się przedstawiciele wojewódzkich rad dialogu społecznego (Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna, Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park), a w pozostałych ośmiu radach obecność przedstawicieli wojewódzkich rad dialogu społecznego jest symboliczna i zazwyczaj ogranicza się do 1–2 osób (Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości, Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec, Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice”, Tarnobrzeska Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Wisłosan, Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna). Najbliżej osiągnięcia równowagi między grupami podmiotów, które są reprezentowane w radzie, jest rada w Specjalnej Strefie Ekonomicznej „Starachowice”, gdzie jednostki samorządu terytorialnego mają 5 członków, a przedsiębiorcy i przedstawiciele wojewódzkich rad dialogu społecznego – po 3 członków.

Większość rad rozwoju obszaru gospodarczego nie wykazywała się gorliwością w korzystaniu ze swoich kompetencji. Przeważająca liczba uchwał dotyczyła przyjęcia regulaminu rady oraz wyboru prezydium. Pozytywnym przykładem może być rada w Kamiennogórskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości, która zarekomendowała zacieśnienie współpracy pomiędzy



zarządzającym strefą a jednostkami samorządu terytorialnego poprzez szkolenie pracowników urzędów gmin i powiatów w zakresie pomocy udzielanej przez specjalne strefy ekonomiczne oraz organizację spotkań z przedsiębiorcami w celu zachęcenia do skorzystania z możliwości, które daje Polska Strefa Inwestycji. Warto dodać, że rada ta odbywa posiedzenia wyjazdowe, w trakcie których odwiedza zakłady produkcyjne<sup>21</sup>. Z kolei rada w Legnickiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej podjęła uchwałę dotyczącą opracowania Strategii Rozwoju Obszaru Gospodarczego oraz dyskutowała na temat ustanowienia specjalnej nagrody gospodarczej<sup>22</sup>.

Tym samym należy skonstatować, że pomimo tego, iż ustawodawca wskazał, że rady rozwoju obszaru gospodarczego przedstawiają opinie i wnioski w sprawach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej na terenie obszaru oraz proponują kierunki działań na rzecz poprawy otoczenia przedsiębiorstw i rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru, to mało która rada do tej pory skorzystała ze swoich kompetencji.

Wskazany powyżej dość skromny dorobek rad rozwoju obszaru gospodarczego może wynikać z ich krótkiego funkcjonowania, dodatkowo (w przypadku części rad) w okresie pandemii COVID-19. Nie bez znaczenia jest również kwestia terytorialności stref. Przy ich wyznaczaniu należało wziąć pod uwagę kwestie spójności terytorialnej, powiązań gospodarczych oraz granic powiatów (art. 5 ust. 2 ustawy o wspieraniu nowych inwestycji). Trudno jednak mówić o spójności powiązań terytorialnych i gospodarczych skoro strefy obejmują powiaty w różnych województwach, a w niektórych przypadkach obszary strefy nie tworzą jednej całości, np. Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości obejmuje swoim zasięgiem powiaty w województwie dolnośląskim i wielkopolskim, ale oddzielone od siebie powiatami należącymi do Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Podobne rozproszenie występuje w przypadku Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec oraz Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Invest-Park. Przy tak mocno rozproszonym obszarze, w tym obejmującym tereny o innej specyfice, trudno o dogodne działanie rady rozwoju obszaru gospodarczego, a także o sprawność zarządzania poszczególnymi obszarami.

Przy omawianiu funkcjonowania rad rozwoju obszaru gospodarczego nie sposób nie wspomnieć faktu zasiadania przez jedną i tę samą osobę w dwóch radach. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku przedstawicieli urzędów marszałkowskich (np. Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec i Tarnobrzeska

<sup>21</sup> Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości, *II Rada Rozwoju Obszaru Gospodarczego*, 22.10.2022, <http://ssemp.pl/?p=17698rada%20wyjazdowa> (dostęp: 15.03.2023).

<sup>22</sup> Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, *Posiedzenie Rady Rozwoju Obszaru Gospodarczego*, <https://lsse.eu/posiedzenie-rady-rozwoju-obszaru-gospodarczego> (dostęp: 15.03.2023).

Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Wisłosan). Sytuacja taka może także mieć miejsce przy zasiadaniu przez jedną i tę samą osobę w dwóch radach, ale z ramienia innej grupy podmiotów (np. Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park i Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna – marszałek województwa dolnośląskiego zasiada w jednej z rad jako reprezentant samorządu województwa, a w drugiej jako reprezentant wojewódzkiej rady dialogu społecznego). Tym samym jedna osoba raz reprezentuje jednostki samorządu terytorialnego, a innym razem wojewódzką radę dialogu społecznego. Kwestia ta wymaga doregulowania – najlepiej, gdyby dana osoba fizyczna mogła w tym samym czasie zasiadać tylko w jednej radzie rozwoju obszaru gospodarczego.

Tabela 1. Rady rozwoju obszaru gospodarczego we wszystkich specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce

Lp.	Nazwa specjalnej strefy ekonomicznej	Liczba osób w radzie	Reprezentacje:
1.	Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości	34	JST: 23 WRDS: 1 Przeds: 10
2.	Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	nie powołano	
3.	Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	28	JST: 10 WRDS: 1 Przeds: 17
4.	Krakowski Park Technologiczny	nie powołano	
5.	Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	28	JST: 18 WRDS: 1 Przeds: 9
6.	Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna	23	JST: 17 WRDS: 2 Przeds: 4
7.	Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec	17	JST: 9 WRDS: 2 Przeds: 6
8.	Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna	63	JST: 36 WRDS: 0 Przeds: 28
9.	Słupska Specjalna Strefa Ekonomiczna	nie powołano	
10.	Specjalna Strefa Ekonomiczna „Starachowice”	11	JST: 5 WRDS: 3 Przeds: 3
11.	Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna	nie powołano	

12.	Tarnobrzeska Specjalna Strefa Ekonomiczna Euro-Park Wisłosan	18	JST: 10 WRDS: 1 Przeds: 7
13.	Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park	9	JST: 5 WRDS: 0 Przeds: 4
14.	Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna	15	JST: 8 WRDS: 2 Przeds: 5

Uwaga: dane pochodzą z listopada 2022 r. i obrazują liczbę członków w poszczególnych radach z podziałem na przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, wojewódzkich rad dialogu społecznego i przedsiębiorców. Objaśnienie: JST – jednostki samorządu terytorialnego; WRDS – wojewódzkie rady dialogu społecznego; Przeds – przedsiębiorcy.

Źródło: opracowanie własne.

## PODSUMOWANIE

W trakcie prac nad ustawą przedstawiciele strony rządowej wskazywali, że w radach rozwoju obszaru gospodarczego „chodzi o to, żeby na poziomie lokalnym doszło do współpracy w jednym miejscu, żeby wszyscy mogli się spotkać, opiniować m.in. plan inwestycji, duże inwestycje, ewentualnie je alokować lub rekomendować przesunięcie lokalizacji, jeśli np. mieszkańcy się nie zgadzają na dotychczas proponowaną lokalizację”<sup>23</sup>. Pomimo takich założeń na razie większość rad nie korzysta ze swoich kompetencji, co stanowi zarzut do samego sensu ich istnienia. Jeśli w przyszłości rady nie zaczną być miejscem rozwiązywania problemów gospodarczych na swoim terenie (nawet mocno rozproszonym geograficznie), a tym samym nie zaczną korzystać z przyznanych im narzędzi, ich dalsze działanie może okazać się zbędne, a one same staną się ciałami efemerycznymi i pozbawionymi sensu dalszego istnienia.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

Dargas-Draganik M., Formela J. (red.), *Ustawa o wspieraniu nowych inwestycji. Komentarz*, Warszawa 2022.

Hrynicki W., *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, Warszawa 2022.

Lichota W., *Polskie specjalne strefy ekonomiczne – efekty finansowe*, Ostrowiec Świętokrzyski 2019.

Narojek M., *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej państwa*, „Optimum: Studia Ekonomiczne” 2015, nr 2(74), DOI: <https://doi.org/10.15290/ose.2015.02.74.08>.

<sup>23</sup> Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 109) z dnia 8 maja 2018 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/D52C367F2DC9BF5DC12582970048456D/%24File/0307308.pdf> (dostęp: 18.03.2023), s. 14.

- Sancewicz P., *Cele wspierania inwestycji w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych oraz w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 1(33), DOI: <https://doi.org/10.14746/spp.2021.1.33.3>.
- Szymańska J., Wajer W., *Specjalne strefy ekonomiczne jako narzędzie pomocy państwa zwiększające konkurencyjność regionów i efektywność zagospodarowania istniejącego majątku przemysłowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW” 2012, vol. 1.

#### NETOGRAFIA

- Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna Małej Przedsiębiorczości, *II Rada Rozwoju Obszaru Gospodarczego*, 22.10.2022, <http://ssemp.pl/?p=17698rada%20wyjazdowa> (dostęp: 15.03.2023).
- Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 109) z dnia 8 maja 2018 r., <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/D52C367F2DC9BF5DC12582970048456D/%24File/0307308.pdf> (dostęp: 18.03.2023).
- KPMG, *Przewodnik po specjalnych strefach ekonomicznych w Polsce*, 2009, [https://www.paih.gov.pl/files/?id\\_plik=10589](https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=10589) (dostęp: 18.03.2023).
- Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna, Posiedzenie Rady Rozwoju Obszaru Gospodarczego, <https://lsse.eu/posiedzenie-rady-rozwoju-obszaru-gospodarczego> (dostęp: 15.03.2023).
- Ministerstwo Rozwoju, Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Stan na 31 grudnia 2016 r., Druk sejmowy 1589, 30.05.2017, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/E4D7ABF05E358DA0C12581320034249F/%24File/1589.pdf> (dostęp: 18.03.2023).
- Ratajczak M. (oprac.), *Cała Polska jedną wielką strefą ekonomiczną. Rząd PiS chce rozkręcić inwestycje*, 2.06.2018, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/specjalna-strefa-ekonomiczna-ulgi,66,0,2407746.html> (dostęp: 15.03.2023).
- Sejm RP, Rządowy projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, Druk nr 2307, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2307> (dostęp: 15.03.2023).
- Sejm RP, Rządowy projekt ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, Uzasadnienie do projektu ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, Druk nr 2307, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2307> (dostęp: 15.03.2023).
- Senat RP, Zapis stenograficzny ze wspólnego posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów Publicznych (130.) oraz Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności (113.) w dniu 16 maja 2018 r., [https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/7740/stenogram/130bfpw\\_egz\\_3.pdf](https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatkomisjeposiedzenia/7740/stenogram/130bfpw_egz_3.pdf) (dostęp: 18.03.2023).

#### AKTY PRAWNE

- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 (Dz.Urz. L 187/1, 26.6.2014).
- Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia obszarów i przypisania ich zarządzającym (Dz.U. 2018, poz. 1698).
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. 1994, nr 123, poz. 600, ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2015, poz. 1240, ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz.U. 2018, poz. 1162).

## ABSTRACT

On the territory of the Republic of Poland, there are currently 14 companies managing special economic zones, subordinated to the minister responsible for economy. Each of them operates in a specific area of Poland. Pursuant to the Act of 10 May 2018 on supporting new investments, each special economic zone appoints an economic area development council. It performs a consultative and advisory function and is composed of representatives of entrepreneurs, local government units located within the area managed by the zone, and representatives of voivodship councils for social dialogue. The aim of the article is to discuss the functioning of economic area development councils in the legal and practical aspects and to attempt to formulate proposals for necessary changes in this area. This task is carried out through the analysis of the current activity of economic area development councils based on information obtained from entities managing special economic zones as part of access to public information.

**Keywords:** economic area development council; special economic zones; local government unit; entrepreneur; voivodship council for social dialogue

## ABSTRAKT

Na terenie Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje obecnie 14 spółek zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi, podległych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Każda z nich funkcjonuje na określonym obszarze Polski. Zgodnie z ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji każda specjalna strefa ekonomiczna powołuje radę rozwoju obszaru gospodarczego. Pełni ona funkcję opiniodawczo-doradczą, a w jej skład wchodzi przedstawiciele przedsiębiorców, jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w granicach obszaru zarządzanego przez strefę oraz przedstawiciele wojewódzkich rad dialogu społecznego. Celem artykułu jest omówienie sposobu funkcjonowania rad rozwoju obszaru gospodarczego w aspekcie prawnym i praktycznym oraz podjęcie próby sformułowania propozycji koniecznych zmian w tym obszarze. Realizacji tego zadania służy analiza dotychczasowej działalności rad rozwoju obszaru gospodarczego dokonana na podstawie informacji uzyskanych od podmiotów zarządzających specjalnymi strefami ekonomicznymi w ramach dostępu do informacji publicznej.

**Słowa kluczowe:** rada rozwoju obszaru gospodarczego; specjalne strefy ekonomiczne; jednostka samorządu terytorialnego; przedsiębiorca; wojewódzka rada dialogu społecznego