## Streszczenie

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, w zasięgu gmin pozostają liczne narzędzie organizacyjne i prawne, które z powodzeniem mogą oddziaływać na szeroko rozumianą sferę przedsiębiorczości na terenie JST, a faktycznie są pierwszym interesariuszem rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie, jak również podstawowym adresatem próśb i potrzeb ze strony (przede wszystkim) drobnych przedsiębiorców.

Jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, do których zalicza się gminy, odpowiadają za realizację szeregu spraw z domeny zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te, ustawa o samorządzie gminnym określa zadaniami własnymi gminy i dokonuje ich klasyfikacji w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Wśród zadań realizowanych przez jednostkę samorządu obecne są również zadania zlecone, leżące co do zasady w sferze działalności administracji centralnej, które są jednakże delegowane do realizacji samorządom.

O ile narzędzia z zakresu kształtowania i wspierania przedsiębiorczości już dziś znajdują się w zasięgu gmin, to nie do końca jasno wydaje się być kwestia samego upoważnienia samorządów gminnych do prowadzanie polityki wspierania przedsiębiorczości, jako że zagadnienie to nie znajduje się w katalogu zadań własnych, wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Jednym z aspektów rozwoju lokalnego jest gospodarka lokalna, rozumiana jako „działania umożliwiające rozwój danej jednostki, a więc te wszystkie aktywności w sferze społecznej i gospodarczej, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju i uwzględniają jego ograniczenia”[1]. Przyjęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktywnej pozycji w obliczu potrzeby kształtowania przedsiębiorczości wydaje się dziś koniecznością w obliczu wyzwań jakie stoją przed sukcesywną transformacją obszarów gorzej zurbanizowanych.

Pomoc udzielana ze strony jednostek samorządu terytorialnego poprawia jakość życia mieszkańców, którym to przedsiębiorcy oferować lepsze i bardziej atrakcyjne towary i usługi. Przedsiębiorcy mają stały kontakt z władzami lokalnych jednostek terytorialnych poprzez oficjalne procedury administracyjne (np. prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej osób fizycznych, zadania w sferze ładu i zagospodarowania przestrzennego, wydawanie pozwoleń na budowę)[2].

Możliwymi kierunkami działań jakie gminy podejmują niezależnie od aktywności w sferze wspierania przedsiębiorczości, które przy założeniu wyłącznie uwzględnienia tej problematyki w przyszłej działalności, są właściwie ukierunkowane ustalenia dokumentów planistycznych (studium

[1] J..J. Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997 r., s. 10.

[2] A. Ignasiak-Szulc, Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw przez samorząd terytorialny, [w:] Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, pod red. W. Kosiedowskiego, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2005, s. 314-315.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Skoncentrowanie aktywności gminy w tej materii również na sprawach z zakresu obecnych i przyszłych potrzeb lokalnej gospodarki z powodzeniem może przyczynić się do tworzenia warunków do rozwoju lokalnych stref inwestycyjnych i tzw. mikrostref, czy również inkubatorów przedsiębiorczości. Właściwe ustalenia ww. dokumentów gminy są wręcz niezbędnym elementem, do zaistnienia tego rodzaju obiektów i obszarów, w przestrzeni gminnej.

W zasięgu gminy pozostaje również szeroki wachlarz działań organizacyjnych, jak np. przygotowanie ofert inwestycyjnych wraz z materiałami promocyjnymi dla potencjalnych inwestorów, wraz z właściwych ich kolportowaniem w kręgach potencjalnie zainteresowanych, ale również ujednolicanie sposobu obsługi przedsiębiorcy i inwestora w urzędzie, nastawione na jak największy komfort zainteresowanych i sprawność załatwiania spraw, co może być osiągane poprzez wdrażanie w jednostkach organizacyjnych gmin jednolitych standardów w tym zakresie, czy wskazywanie osób dedykowanych do obsługi tej kategorii interesantów.

Gminy mają możliwość sięgania również po tzw. twarde narzędzia kształtowania lokalnej sfery gospodarczej, np. poprzez skupowanie gruntów dedykowanych do rozwoju tego rodzaju działalności i ich kompleksowe przygotowywanie dla tych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu czy dojazdu. Działania te wiążą się jednak ze znacznie poważniejszymi zagrożeniami względem pozostałych i choć potencjalnie najskuteczniejsze, powinny być stosowane z dużą rozwagą, również w sytuacji możliwych dotacji na cele ze środków zewnętrznych.

Ostatnią kwestią, która jest godna odnotowania i została szerzej omówiona w rozdziale to kwestia możliwości rozwoju tzw. inkubatorów przedsiębiorczości. Choć dziś system prawny wydaje się nie nadążać za potrzebami tego rodzaju instytucji, to ewentualne korzyści jakie inkubatory mogą przynieść w perspektywie gospodarce narodowej (wsparcie idei rozwoju start-upów) powinno przemawiać za dalszym udoskonalaniem tego zagadnienia.

### 3.1 Definicja pomocy publicznej i rodzaje wsparcia klasyfikowane w ten sposób

Jednostki samorządu lokalnego – w tym głównie gminy, posiadają pewne narzędzia i instrumenty, których wprowadzanie w praktyce gospodarczej wiąże się ze wsparciem przedsiębiorczości. Działania te mogą oddziaływać w sposób pośredni, jak np. lokalna polityka podatkowa czy kwestie opłat lokalnych Istnieje także wachlarz narzędzi odziaływujących na podmioty gospodarcze w sposób bezpośredni. Zaliczyć do niego z pewnością należy kompetencje gmin w zakresie planowania przestrzennego czy tworzenia stref gospodarczych na obszarach gmin. Podejmując działania wpierające rozwój przedsiębiorczości należy mieć na uwadze normy prawne regulujące zakres i możliwości wsparcia, definiowane jako dozwolona pomoc publiczna.

Pojęcie pomocy publicznej wykształciło się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na gruncie art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z brzmieniem art. 107 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową pomiędzy Państwami Członkowskimi[3]. Artykuł wskazuje zatem kilka przesłanek informujących o fakcie, że mamy do czynienia z pomocą państwową niezgodną z wspólnym rynkiem. Pomoc publiczna może wystąpić w przypadku udzielenia wsparcia przedsiębiorstwu po spełnieniu łącznie następujących przesłanek:

- wsparcie jest udzielane przez państwo lub ze środków państwowych,
- stanowi ono dla przedsiębiorcy przysporzenie korzystniejsze od warunków oferowanych na rynku,
- ma charakter selektywny,
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

<u>Gdy wsparcie spełnia wymienione wyżej przesłanki, można je uznać za pomoc publiczną.</u>

Podział pomocy publicznej może być dokonany z względu na jej charakter. W tym aspekcie możemy wyróżnić[4]:

[3] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r.

[4] P. Marquardt, Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców, Warszawa, Wydawnictwo Prawnicze "LexisNexis", 2007, s. 39; A. Nykiel-Mateo, Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym, s. 169.

- pomoc o charakterze pozytywnym (w ujęciu pozytywnym skupia w sobie wszelkie korzyści, które są skierowane bezpośrednio do beneficjentów oraz wyróżniają się formą pieniężną tj.: dopłaty do odsetek, subwencje,
- pomoc o charakterze negatywnym (w ujęciu negatywnym określa się działalność, której wsparcie przejawia się jako minimalizowanie ciężarów publicznoprawnych. Można tutaj wskazać środki mające znamiona interwencji państwowej i podatkowej, wokół których można wyodrębnić kilka grup: zmniejszających całkowity ciężar podatku, relokujących ciężar podatkowy pomiędzy grupy podatników, zmieniający system podatkowy w celu ulepszania przepływu towarów i usług oraz na mobilizujących bądź demotywujących określone grupy inwestorów do konkretnych zachowań rynkowych).

Pomoc publiczna może mieć formę m. in:

- dotacji,
- ulg podatkowych (rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, umorzenie),
- gwarancji - zazwyczaj - w postaci poręczeń (np. w przypadku transakcji obarczonych ryzykiem finansowym, to fundusz może poręczyć wobec banku lub partnerów biznesowych).

Wsparcie w ramach pomocy publicznej może być udzielane:

- na podstawie programów pomocowych publikowanych w formie ustaw lub rozporządzeń,
- jako pomoc indywidualna (np. likwidująca skutki klęsk żywiołowych), w tym pomoc na restrukturyzację (przeprowadzenie zmian) przedsiębiorstwa,
- zgodnie z uchwałami gmin.

Wśród pomocy publicznej, z punktu widzenia wspierania realizacji stref i inkubatorów przez JST, szczególną rolę może odgrywać *pomoc de minimis.* Jest to pomoc indywidualna o niewielkiej wartości finansowej.

Pomoc *de minimis* może zostać udzielona:

- **rolnikom** - wielkość pomocy jaka może zostać przyznana jednemu producentowi rolnemu to 15 tys. euro brutto na okres 3 lat podatkowych, tj. rok bieżący i dwa poprzedzające.

W sektorze produkcji rolnej pomoc *de minimis* udzielana jest na podstawie rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym.

- **przedsiębiorcom** - do wysokości nieprzekraczającej równowartości 200 tys. euro brutto w okresie kolejności 3 lat budżetowych.

Wyjątkiem są firmy z sektora transportu drogowego towarów, gdzie próg pomocy wynosi 100 tys. euro brutto.

Przedsiębiorcom pomoc *de minimis* udzielana jest na podstawie rozporządzenia Komisji Europejskiej (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*.

Kumulacja i obowiązek wydawania zaświadczeń o pomocy *de minimis*

Zsumowaniu podlega pomoc *de minimis* otrzymana przez beneficjenta w okresie br. kalendarzowego i dwóch poprzednich lat kalendarzowych. Podmioty udzielające pomocy mają obowiązek wydawania beneficjentowi pomocy zaświadczeń stwierdzających, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie. Zaświadczenie zawiera m.in. wartość udzielonej pomocy brutto w złotych i w euro. Zaświadczenie o pomocy *de minimis* i zaświadczenie o pomocy *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie wydaje się z urzędu w dniu udzielenia pomocy publicznej będącej pomocą *de minimis* albo pomocą *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, a w przypadku pomocy udzielanej na podstawie decyzji - wraz z tą decyzją w dniu jej wydania[5].

Definicja „jednego przedsiębiorcy"

„Jedno przedsiębiorstwo" obejmuje wszystkie jednostki gospodarcze, które są ze sobą powiązane co najmniej jednym z następujących stosunków:

- jedna jednostka gospodarcza posiada w drugiej jednostce gospodarczej większość praw głosu akcjonariuszy, wspólników lub członków;
- jedna jednostka gospodarcza ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innej jednostki gospodarczej;
- jedna jednostka gospodarcza ma prawo wywierać dominujący wpływ na inną jednostkę gospodarczą zgodnie z umową zawartą z tą jednostką lub postanowieniami w jej akcie założycielskim lub umowie spółki;
- jedna jednostka gospodarcza, która jest akcjonariuszem lub wspólnikiem w innej jednostce gospodarczej lub jej członkiem, samodzielnie kontroluje, zgodnie z porozumieniem z innymi akcjonariuszami, wspólnikami lub członkami tej jednostki, większość praw głosu akcjonariuszy, wspólników lub członków tej jednostki.

[5] Zob. https://www.uokik.gov.pl/wzory_formularzy_pomocy_de_minimis.php

Jednostki gospodarcze pozostające w jakimkolwiek ze stosunków, za pośrednictwem jednej innej jednostki gospodarczej lub kilku innych jednostek gospodarczych również są uznawane za jedno przedsiębiorstwo.

### 3.2 Wspieranie przedsiębiorczości jako zadanie gminy

Podstawową zasadą działalności organów władzy publicznej, do których zaliczane są organy jednostek samorządu terytorialnego, zarówno wykonawcze jak i uchwałodawcze, jest działanie na podstawie i w granicach ustalonych przepisami prawa, a w swojej działalności odpowiadają za realizację zadań publicznych, niezastrzeżonych na rzecz innych organów władzy publicznej[6]. Jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, do których zalicza się gminy, odpowiadają za realizację szeregu spraw z domeny zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te, ustawa o samorządzie gminnym określa zadaniami własnymi gminy i dokonuje ich klasyfikacji w art. 7 ustawy[7]. Wśród zadań realizowanych przez jednostkę samorządu obecne są również zadania zlecone, leżące co do zasady w sferze działalności administracji centralnej, które są jednakże delegowane do realizacji samorządom.

Wśród wspomnianych zadań, przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jak również przepisy innych ustaw nie wskazują jakie zadania gminy i w jakim zakresie zadania ze sfery działalności administracji, gmina powinna podejmować dla szeroko rozumianego wspierania przedsiębiorczości.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w art. 163 stwierdza się, że „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych". W przepisach ustawy zasadniczej ustanowiono zatem tzw. zasadę domniemania kompetencji, która w zakresie realizowania zadań publicznych wskazuje na samorząd terytorialny. Z art. 6 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jest to zatem znacznie obszerniejsze spojrzenie na możliwości funkcjonowania gminy, niż katalog zadań opisany w omawianym już art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. W tym miejscu warto także przytoczyć art. 2 ustawy o samorządzie województwa, który stanowi, że do zakresu samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej.

---

[6] M. Mańka – Szulik, Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzania z. 79, 2015, s. 168 – 171.
[7] Dz. U. z 2020 roku, poz. 713, art. 7.

Przedstawione uregulowania prawne dotyczące zadań samorządów terytorialnych w zakresie domniemania kompetencji dla wielu naukowców, prawników, instytucji państwowych czy samorządów nie są jednak jednoznaczne i pojawiają się wobec tego pytania o rzeczywisty zakres decyzyjności samorządu terytorialnego w Polsce[8].

Podstawowym przepisem prawnym, ustanawiającym ramy dla szerszego spojrzenia na rolę gminy w procesie kształtowania przedsiębiorczości na własnym terenie upatrywać należy w zapisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[9]. Poszukiwanie upoważnienia samorządu do podejmowania działań z zakresu wspierania przedsiębiorczości w sposób naturalny kieruje się również w stronę zasady tzw. domniemania kompetencji, wywodzącej się ze wspomnianego zapisu konstytucyjnego. Należ mieć jednak na względzie, że tak skonturowane prawne upoważnienie samorządu do wykonywania zadań w powyższej materii rodzi obawy o zainteresowanie poszczególnych JST jej realizacją. Pierwszą trudnością jest wielokrotnie podkreślane niedoinwestowanie samorządów, wobec mnogości zadań przed nimi stawianych[10], przy jednocześnie stosunkowo niejednoznacznym określeniu kompetencji w analizowanym zakresie. W obliczu przedstawionych okoliczności, znaczna część samorządów zwyczajnie nie będzie zainteresowana wydzielaniem z posiadanego budżetu środków na realizację zadań, do czasu zaistnienia wyraźniej konieczności przemawiającej za takim działaniem, pozbawiając się tym samym pozostającego potencjalnie w zasięgu, narzędzie wspierającego rozwój wspólnoty lokalnej.

Zarówno literatura przedmiotu, jaki dokumenty rangi ustawowej za jedno z najważniejszych zadań samorządu (choć nie wskazane we wspomnianym art. 7 ustawy o samorządzie gminnym) wskazują na konieczność prowadzenia polityki rozwoju, a co za tym idzie, kształtowanie rozwoju lokalnego. Zauważa się, że nadanie samorządom podmiotowości uczyniło je narzędziem służącym efektywnemu wyzwalaniu potencjału społecznego gmin, powiatów i województw. Dążenie do aktywizacji obywateli przez podejmowanie współodpowiedzialności za rozwój swojej dzielnicy czy osiedla, miasta bądź województwa stało się czynnikiem stymulującym rozwój lokalny i regionalny[11].

Jednym z aspektów rozwoju lokalnego jest gospodarka lokalna, rozumiana jako „działania umożliwiające rozwój danej jednostki, a więc te wszystkie aktywności w sferze społecznej i gospodarczej, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju i uwzględniają jego ograniczenia”[12]. Jest to

---

[8] K. Surówka, M. Winiarz, Zakres swobody decyzyjnej władz samorządowych a problem dostępu do środków finansowych, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, 2017, Lublin, s. 454-456.

[9] Dz. U. z 2019 r., poz. 1295

[10] https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/niedofinansowane-samorzady-do-zadan-zleconych-gminy-nie-moga-doplacac [dostęp 29.05.2020]

[11] M. Mańka – Szulik, Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzania z. 79, 2015, s. 174.

[12] J.J. Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997 r., s. 10.

o tyle istotne podejście bowiem obrazuje ono, że zarówno sama gospodarka lokalna jak i jej rozwój są w istocie procesem, w którym władze lokalne wykorzystują zasoby własne oraz kapitał zewnętrzny, stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki[13]. Przedstawiona problematyka wprost wskazuje na konieczność przyjęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktywnej pozycji w obliczu potrzeby kształtowania przedsiębiorczości, a owa potrzeba, nabiera szczególnie realnych kształtów, jako jeden z aspektów polityki rozwojowej samorządu.

Podstawą stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy są regulacje prawne ogólnokrajowe oraz prawo miejscowe uchwalane przez organy samorządowe. Zadaniem władz samorządowych jest przede wszystkim stworzenie jak najlepszych warunków dla rozwoju rodzimej przedsiębiorczości oraz zachęcanie potencjalnych inwestorów dla zlokalizowania swych działalności na obszarze danej gminy. Stymulowanie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości opiera się na odpowiednim rozpoznawaniu potrzeb działających na terenie gminy firm oraz wymagań potencjalnych inwestorów zewnętrznych, a następnie decydowaniu o takich działaniach, które wychodzą tym potrzebom naprzeciw[14].

Dla przedsiębiorstw kluczowe znaczenie ma efektywność lokalnej polityki w zakresie infrastruktury. Istotnymi komponentami otoczenia przedsiębiorstwa kształtowanymi przez samorządy gminne czy powiatowe są:

- funkcjonalne układy komunikacyjne,
- dostępność uzbrojonych obszarów pod inwestycje,
- poziom kwalifikacji lokalnej ludności,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa, możliwość rekreacji i aktywnego wypoczynku,
- walory estetyczne danego regionu.

Zrealizowanie programu wspierania przedsiębiorczości oraz aktywność władz samorządowych przyczynia się do stymulowania rozwoju lokalnego co w konsekwencji doprowadza do pozytywnych zmian na rynku pracy[15].

Pomoc udzielana ze strony jednostek samorządu terytorialnego poprawia jakość życia mieszkańców, którym to przedsiębiorcy oferować lepsze i bardziej atrakcyjne towary i usługi. Przedsiębiorcy mają stały kontakt z władzami lokalnych jednostek terytorialnych poprzez oficjalne

[13] J.J. Parysek, Podstawy gospodarki lokalnej, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1997 r., s. 10.
[14] K. Krajewski, J. Śliwa, Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2004, s. 48.
[15] K. Kuciński, Regionalna perspektywa przedsiębiorczości, [w:] Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce pod red. K. Kucińskiego, Difin, Warszawa 2010, Warszawa 2010, s. 21.

procedury administracyjne (np. prowadzenie ewidencji działalności gospodarczej osób fizycznych, zadania w sferze ładu i zagospodarowania przestrzennego, wydawanie pozwoleń na budowę)[16].

Należy także jednoznacznie stwierdzić, że żaden z aktów prawnych nie reguluje precyzyjnie kwestii dotyczących działań czy zadań samorządu gminnego w zakresie wspieranie przedsiębiorczości. Należy zatem domniemać, że zakres ten pozostaje w gestii decyzji władz gminnych.

Do stymulacji rozwoju lokalnego można wykorzystywać wiele narzędzi, wśród których znajdują się m.in.[17]:

- normy prawne uchwalane przez władze gminne,
- decyzje administracyjne określające różne nakazy, zakazy, ograniczenia będące skutkiem przepisów ustawowych,
- instrumenty ekonomiczno-finansowe motywujące podmioty gospodarcze do oczekiwanych zachowań na terenie gminy (podatki i opłaty lokalne, czynsze, ulgi podatkowe, opłaty komunalne,
- prowadzenie działalności gospodarczej, zaspokajające potrzeby lokalnej społeczności i gospodarki gminy, które nie mogą być zaspokajane przez przedsiębiorstwa działające na wolnym rynku (angażowanie się władzy lokalnej w sferę działalności gospodarczej i użyteczności publicznej),
- przedsięwzięcia gminy mające na celu kształtowanie klimatu przedsiębiorczości oraz tworzące infrastrukturę służącą rozwojowi przedsiębiorczości (promocja gminy, wspieranie małych podmiotów gospodarczych poprzez organizowanie inkubatorów przedsiębiorczości, kreowanie specjalnych stref ekonomicznych, organizowanie i udział w działalności niepublicznych instytucji rozwoju lokalnego).

### 3.3 Diagnoza zagrożeń związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości w kontekście pomocy publicznej

Gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego mogą być aktywnym podmiotem w wspieraniu przedsiębiorców czy rolników w ramach pomocy publicznej. Przykładowe formy pomocy publicznej stosowane przez gminy to:

[16] A. Ignasiak-Szulc, Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw przez samorząd terytorialny, [w:] Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, pod red. W. Kosiedowskiego, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Toruń 2005, s. 314-315.

[17] K. Krajewski, J. Śliwa, Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2004, s. 49.

- ulga inwestycyjna określona w art. 13 ustawy o podatku rolnym,
- zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej,
- pomoc de minimis,
- ulga i zwolnienie w podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów rolnych na utworzenie nowego bądź powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego,
- umorzenie podatku,
- odroczenie terminu płatności podatku,
- rozłożenie na raty podatku,
- regionalna pomoc inwestycyjna rozumiana jako zwolnienie z obowiązku uiszczania podatku od nieruchomości,
- ulga z tytułu klęski żywiołowej (po ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej),
- dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników,
- dofinansowanie do budowy przydomowych oczyszczalni ścieków,
- dofinansowanie na usuwanie azbestu z nieruchomości,
- wprowadzenie programów dedykowanych do promowania zagospodarowania terenów w sposób najmniej inwazyjny dla otoczenia (dopłaty do OZE, dopłaty do projektów nastawionych na zagospodarowanie wody deszczowej).

Dodatkowym narzędziem leżącym w sferze możliwych mechanizmów wsparcia realizacji nowych inwestycji jest wsparcie polegające na uzyskaniu decyzji dającej podstawę do zwolnienia danego przedsiębiorstwa z podatku dochodowego do kwoty zależnej od kosztów kwalifikowanych danego przedsięwzięcia. Decyzję o wsparciu wydaje minister właściwy do spraw gospodarki na wniosek podmiotu realizującego inwestycję, całym proces wsparcia natomiast koordynowany jest przez właściwą Specjalną Strefę Ekonomiczną.

Do głównych zagrożeń związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości w kontekście pomocy publicznej należy zaliczyć:

- konieczność analizowania sytuacji prawnej w zakresie regulacji dotyczącej zasad udzielania pomocy publicznej. Rodzi to w gminach, zwłaszcza wiejskich konieczność ponoszenia kosztów związanych z zapewnieniem odpowiednich kadr, co może przyczynić się do kosztów znacznie większych niż korzyści z tytułu udzielanego wsparcia,

- zagrożenie, że podmioty będą wykorzystywały udzielaną podmiot w sposób maksymalizujący własne korzyści, a po jej zakończeniu będą likwidować lub przenosić działalność w inne lokalizacje,
- dodatkowe obciążenie budżetów gmin przyczyniające się do wzrostu deficytu, bądź zahamowania innych programów rozwojowych lub realizacji zadań bieżących,
- rozciągnięcie w czasie przychodów pochodzących z rozwijających się terenów obszarów działalności gospodarczej – w tym z tytułu podatku od nieruchomości,
- tendencja do wsparcia podmiotów z „zewnątrz gminy" i w konsekwencji faworyzowanie ich w stosunku do MŚP już funkcjonujących na terenie administracyjnym jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji doprowadzić to może do pogorszenia klimatu inwestycyjnego w gminie i w konsekwencji doprowadzenia nawet do wystąpienia zjawiska „wypychania" funkcjonujących MŚP z gminy.

### 3.4. Diagnoza zagrożeń związanych z wydatkowaniem środków publicznych na cele związane z rozwojem strefy gospodarczej

Jedną z podstawowych potrzeb jakie generuje rozwój przedsiębiorczości, jest odpowiednia podaż terenu, którego cechy będą pozwalały na rozwój przedsiębiorstw zgodnie z aktualnym zapotrzebowaniem. Naprzeciw tym potrzebom wychodzą posiadane przez władze samorządowe narzędzia, związane z planowaniem przestrzennym, które szerzej omówione zostały w rozdziale 2.

I tak, strefą gospodarczą winno określać się określony przestrzennie obszar (część terytorium jednostki samorządu terytorialnego), przeznaczony zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczych. Optymalne i pożądane cechy takich terenów szerzej opisano w rozdziale 2.

Powyższe nie oznacza, że strefy powinny być traktowane jako jedyne miejsce na mapie gminy, w którym może być prowadzona działalność gospodarczą, prowadząc w tym zakresie do skrajnego, i co warto dodać sztucznego rozdzielenia w przestrzeni różnych funkcjonalnie terenów, w myśl zasad przyświecających modernistycznym architektom, leżących u źródeł napisania i wdrożenia tzw. karty ateńskiej. Strefy gospodarcze należy rozumieć natomiast jako miejsca predysponowane do rozwoju pewnych specyficznych rodzajów działalności gospodarczej, cechujących się m.in.:

- znaczną terenochłonnością,
- generowaniem znacznego obciążenia dla infrastruktury drogowej i/lub kolejowej,
- powstawaniem uciążliwych, bądź potencjalnie uciążliwych dla otoczenia emisji,

- dużym zapotrzebowaniem na media.

Do rodzajów działalności gospodarczej, których ewentualny rozwój winien być prowadzony szczególnie w oparciu o strefy gospodarcze, wymienić należy zatem takie przedsięwzięcia, które mogą być potencjalnie źródłem konfliktów społecznych między mieszkańcami danego obszaru, a przedsiębiorcami. Wyznaczenie stref, ma za zadanie odseparowanie takich rodzajów działalności, a tym samym oddalenie źródeł potencjalnych uciążliwości, od miejsc zamieszkania ludzi. Wśród rodzajów takiej działalności, wymienić można:

- działalność składową lub magazynową,
- znaczną część działalności produkcyjnej,
- działalności związane z gospodarowaniem odpadami,
- bazy firm transportowych lub budowlanych,
- działalności usługowe, mogące być źródłem emisji uciążliwych dla otoczenia, w tym wielkopowierzchniowe obiekty handlowe.

Realizacja przedsięwzięć podobnych do wymienionych powyżej w spontanicznych lokalizacjach, np. w oparciu o wydawane jednostkowo decyzje o warunkach zabudowy, powinna być oceniana jednoznacznie negatywnie. Tego typu działalność tworzy podwaliny pod przyszłe konflikty społeczne, na tle uciążliwości generowane przez dany zakład. Działalność taka działa również destrukcyjnie na krajobraz danego obszaru, dopuszczając do przekształcania antropogenicznego obszarów środowiska dotychczas cechujących się znacznym stopniem naturalności, mogących służyć jako lokalna rezerwa obszarów biologicznych, czy rekreacyjnych. Wreszcie, dopuszczenie do spontanicznego rozwoju przedsięwzięć generujących duże potrzeby w zakresie dostępu do mediów, czy infrastruktury komunikacyjnej, może faktycznie przyczynić się do pogorszenia jakości infrastruktury technicznej na terenie gminy (komunikacyjnej i pozostałej) poprzez nadmierną eksploatację infrastruktury nie przystosowanej do przyjęcia tego rodzaju obciążeń.

Powyższe względy przedstawiają argumenty przemawiające za wyznaczaniem w skali gmin tzw. Stref gospodarczych, w których możliwe będzie dostosowanie terenu do przyjęcia przedsięwzięć, szczególnie obciążających infrastrukturę, czy środowisko, a także cechujących się różnymi negatywnymi następstwami dla potencjalnego sąsiedztwa.

A. **Wydatki niematerialne** – miejsca pracy dedykowane do obsługi strefy / inwestorów / kontaktu z właścicielami gruntów w strefie; przygotowanie ofert nieruchomości w strefie; promocja nieruchomości w strefie, samej gminy jako miejsca do rozwoju biznesu.

Wyznaczenie strefy gospodarczej i wdrożenie niezbędnych do jej funkcjonowania mechanizmów prawnych nie jest możliwe bez wydatkowania na ten cel środków finansowych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Wśród wydatków tzw. niematerialnych, wymienić należy:

- sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- stworzenie w urzędzie gminy/miasta stanowiska lub stanowisk pracy dedykowanych do obsługi i promocji strefy gospodarczej,
- przygotowania materiałów promocyjnych dot. strefy gospodarczej i gminy, udział w imprezach promocyjnych wewnętrznych i zewnętrznych,
- opracowanie i wdrażanie programów rozwoju strefy i gminy w kontekście rozwoju przedsiębiorczości.

**Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Pierwsze wymierne koszty tworzenia strefy pojawiają się na etapie sporządzania dokumentów planistycznych gminy. O ile w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, pomimo tego że koszt aktualizacji będzie znaczący, to będzie akceptowalny i możliwy do poniesienia przez wiele gmin. Elementem szczególnie wpływającym na wysokość kosztów prac planistycznych, jaki samorządy będą musiały ponieść aktualizując posiadane studium uwarunkowań, jest konieczność opracowania i wdrożenia do dokumentu szeregu analiz z zakresu chłonności terenów przeznaczanych na cele urbanizacji, których wymóg został wprowadzony do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w toku obowiązywania ustawy, a więc często po podjęciu przez radę gminy uchwały w sprawie studium.

Natomiast wiele więcej problemów w finansowaniu prac planistycznych może pojawić się na etapie prac nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku gmin, dla których będzie konieczność wykonania wielu miejscowych planów koszty mogą być znaczące i przekraczające możliwości finansowe budżetów tych gmin.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako jedyny dokument określający przeznaczenie terenów, jest niezbędnym elementem tworzenia strefy gospodarczej. Jego posiadanie jest bowiem determinantą obszaru jaki zajmuje strefa, poprzez jednoznacznie przypisanie określonego przeznaczenia konkretnym nieruchomościom.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pozwalają na skrócenie procesu przygotowawczego, poprzedzającego zainwestowanie nieruchomości o co najmniej 1 rok, poprzez uniknięcie potrzeby uzyskiwania indywidualnej decyzji o warunkach zabudowy. Ta cecha jest szczególnie istotna w sytuacji podejmowania przez inwestora decyzji o wyborze nieruchomości do

zainwestowania, kiedy to okoliczność posiadania miejscowego planu może być oceniana jako kluczowe kryterium w kontekście wyboru docelowej nieruchomości, właśnie dzięki pewności, co do kierunków docelowego zagospodarowania danej działki.

Kolejną korzyścią, jaką samorządy mogą wynieść z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest uporządkowanie struktury własnościowej gruntów i jej dostosowanie do specyfiki nowego przeznaczenia określonego w miejscowym planie. Owo uporządkowanie osiągnąć można bowiem wprowadzając obszary podlegające procedurze scalenia i podziału. Narzędzie to może być z powodzeniem stosowane na gruntach porolnych cechujących się szczególnie dużym rozdrobnieniem własnościowym, zwykle prowadzącym do niewielkiej szerokości działek gruntu uniemożliwiającej racjonalne zagospodarowanie.

Zagrożenia

Długi czas opracowania – Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentami sporządzonymi wieloetapowo, wg procedury ściśle uregulowanej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymogi ustawy powodują, że proces prac nad planem powinien być planowany z odpowiednim zapasem czasu, a same strefy pokrywane miejscowymi planami już na etapie ich wyznaczania.

Przewidywany czas prac nad planem wynosi 9 - 12 miesięcy. Jest to okres znacząco przekraczający możliwości czasowe jakimi zwykle dysponuje inwestor zamierzający podjąć inwestycję w danej lokalizacji. Brak pokrycia strefy miejscowymi planami **stanowi zatem istotną barierę inwestycyjną** w kontekście planów rozwoju strefy gospodarczej.

Konieczność jednoznacznego opisania założonych kierunków rozwoju terenu – Zgodnie ze sztuką urbanistyczną, zapisy planów formułuje się w formie jednoznacznych, precyzyjnych regulacji, przyjmujących postać nakazów, zakazów, ograniczeń i dopuszczeń w określonym zagospodarowaniu. Ta formuła nakazuje dość ścisłe określenie przewidywanych kierunków rozwoju i zagospodarowania obszarów, co w przypadku wyprzedzającego sporządzania planów dla gminnych stref gospodarczych, może być przyczyną niedopasowania zapisów, do wymagań inwestorów decydujących się inwestować w danej strefie gospodarczej. Podobne sytuacje generują zwykle potrzeby ingerencji w uprzednio przygotowane dokumenty planistyczne, co skutkuje potrzebą uruchomienia wspomnianej powyżej procedury uchwalenia planu.

Koszty prac planistycznych – sporządzanie planów zagospodarowania, poza koniecznością prowadzenia procedury planistycznej, wiąże się z potrzebą wydatkowania środków finansowych gminy. Problem ten w mniejszym stopniu dotyczy samorządów prowadzących własne pracownie

urbanistyczne przy urzędach miast / gmin. Co ważne, konieczność poniesienia kosztów na opracowanie miejscowego planu obciąża budżet gminy niezależnie od powodzenia procesu zagospodarowania strefy gospodarczej. W zależności od specyfiki planu, a także jednostki samorządowej która go sporządza, koszty prac nad planem mogą być odczuwalne w skali budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Koszty te w przeliczeniu na 1 ha sięgają w miastach nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych, a tylko w gminach wiejskich spadają czasem poniżej 1 tys. zł[18].

Co godne odnotowania, sporządzane miejscowe plany winny w toku tzw. prognoz skutków finansowych uchwalenia dawać odpowiedź co do rzeczywistych kosztów wdrożenia w życie miejscowego planu, jak również zakładanych przychodów. Istotnym elementem planu jest dokonywane w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozstrzygnięcie przez radę gminy o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Wymóg ten potencjalnie może wiązać politykę finansową gminy ustaleniami planu, nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że inwestycje infrastrukturalne ponoszone są przez gminę niezależnie od uchwalania miejscowych planów, jako że rosnące wymagania w tym zakresie mogą być równie dobrze generowane przez zabudowę powstającą w sposób spontaniczny, w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. W tym kontekście dopatrywać można wręcz sposobu na uporządkowanie gminnych planów inwestycyjnych w zakresie rozbudowy infrastruktury, a z pewnością obniżenie kosztów jej budowy, poprzez wspieranie rozwoju skoncentrowanego.

**Stworzenie w urzędzie gminy/miasta stanowiska lub stanowisk pracy dedykowanych do obsługi i promocji strefy gospodarczej**

Realizacja strefy, po jej wyznaczeniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wymaga podjęcia szeregu czynności organizacyjnych i prawnych, do których zwykle brak jest w lokalnych urzędach gmin/miast dedykowanych osób. Są to zadania specyficzne, nastawione w dużej mierze na kontakt z właścicielami terenów położonych w granicach strefy (w przypadku obszarów, gdzie występują grunty stanowiące własność osób fizycznych) lub potencjalnymi inwestorami, zainteresowanie lokowaniem własnego biznesu w granicach danej JST, ale również instytucjami otoczenia biznesu prowadzonymi przez JST wyższego szczebla (np. agencje wojewódzkie) czy rządowe, jak Polska Agencja Inwestycji i Handlu.

[18] P. Śleszyński, A. Deręgowska, Ł. Kubiak, P. Sudra, B. Zielińska, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN, Warszawa 2018, s. 83.

Ze względu na kontakt z klientem zewnętrznym, jako pożądany należy przyjąć stan, kiedy osoby zajmujące się obsługą inwestorów władają językiem obcym w stopniu co najmniej komunikatywnym.

To od stopnia przygotowania tych osób, jak również przygotowania do wykonywania powierzonych zadań, często będzie zależała skuteczność rozwoju strefy gospodarczej. Szczególnie istotna jest w tym wypadku sprawność przepływu informacji między klientem, a urzędem.

Powyższe okoliczności dobitnie pokazują, że w przypadku wyznaczenia na terenie JST strefy gospodarczej, wyznaczenie stanowiska/stanowisk pracy dedykowanych do ich obsługi, jest niezwykle istotnym czynnikiem, mogącym warunkować powodzenie całego procesu.

**Zagrożenia**

Koszty konieczne do poniesienia w związku z potrzebą stworzenia i wyposażenia dodatkowego stanowiska / stanowisk pracy. Obsługa strefy wydelegowania ze struktury lokalnego urzędu osoby/osób znających specyfikę danego terenu i odpowiedzialnych za bieżące kontakty z inwestorami, lub w zależności od potrzeb z właścicielami terenów położonych w granicach strefy. Utrzymanie dodatkowego stanowiska pracy będzie szczególnie zauważalne w przypadku mniejszych samorządów. Możliwe jest przeciwdziałanie temu zagrożeniu, poprzez angażowanie tych osób do innych zadań, realizowanych przez urząd.

Brak zrozumienia istoty tak stworzonego stanowiska pracy – Osoby koordynujące proces tworzenia strefy i zarządzania nią zwykle wykonują specyficzny charakter pracy, względem „zwyczajowego" obrazu pracy urzędnika samorządowego, co może być powodem negatywnego ich odbioru wewnątrz organizacji.

**Przygotowania materiałów promocyjnych dot. strefy gospodarczej i gminy, udział w imprezach promocyjnych wewnętrznych i zewnętrznych**

Wprowadzenie strefy gospodarczej na mapie gminy, dla jej powodzenia wymaga przygotowania i wdrożenia skonkretyzowanych i przemyślanych działań w sferze medialnej. Rynek nieruchomości w Polsce, również inwestycyjnych cechuje się dużą podażą gruntów predysponowanych do lokalizacji nowych inwestycji. Trend ten wpisuje się działalność ustawodawcy, której wyrazem może być ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o wspieraniu nowych inwestycji.

Stosunkowo wysoka podaż gruntów inwestycyjnych dostępnych do nabycia na rynku nieruchomości powoduje, że samorządy konkurują między sobą, biorąc udział w swoistym poszukiwaniu inwestorów, mogących przyczynić się do ożywienia gospodarczego lokalnych gospodarek.

W takie sytuacji szczególnie istotne jest dotarcie do podmiotów potencjalnie zainteresowanych zainwestowaniem na terenie strefy, albo przed innymi, albo z lepiej dopracowaną ofertą, dopasowaną do wymogów poszukującego. Właściwie skonstruowana oferta inwestycyjna, winna być formułowana z poszanowaniem zasad wprowadzonych i ustandaryzowanych przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu, w formule tzw. pięciu bloków tematycznych[19], w myśl której budowa oferty inwestycyjnej kierowanej do inwestorów zewnętrznych gmina powinna rozpocząć od przedstawienia w przekazie publicznym, czy też skierowanym do przyjętej grupy docelowej, nw informacji:

- podstawowych informacji o gminie,
- wskazania dlaczego warto zainwestować w danej gminie,
- informacji o wsparciu, jakiego inwestor może się spodziewać inwestując własny kapitał w danej gminie,
- przedstawienia ofert lokalizacyjnych nieruchomości w strefach gospodarczych, bądź innych zdatnych z perspektywy prowadzenia działalności gospodarczej,
- danych kontaktowych do urzędu, określeniem konkretnych osób odpowiedzialnych za kontakt z inwestorem.

Za danymi przygotowanymi przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu, podstawowym narzędziem wykorzystywanym w komunikacji z inwestorami jest strona internetowa. Jest to sposób kontaktu wybierany przez ok. 67% zainteresowanych zainwestowaniem.

Wśród innych skutecznych metod promocji stref gospodarczych wskazuje się:

- spotkania kadr kierowniczych,
- kontakt z mediami i promocja w mediach,
- organizacja imprez,
- udział w targach,
- reklama,
- komunikacja bezpośrednia.

Pomimo różnorodnych form komunikacji, w obecnej rzeczywistości podstawowym narzędziem do tego wykorzystywanym jest strona internetowa. W tej sytuacji to na gminie spoczywa obowiązek przedstawienia swojej oferty inwestycyjnej w sposób przystępny dla potencjalnego inwestora. Niezbędne jest wobec tego wydzielenie w strukturze organizacyjnej urzędu osoby, która będzie

[19] https://www.paih.gov.pl/20171221/PAIH_ocenia_strony_www_samorzadow [dostęp: 12.05.2020]

odpowiedzialna za aktualność informacji prezentowanych na stronie, co rodzi po stronie samorząd potrzebę korekty własnej struktury organizacyjnej.

**Zagrożenia**

Koszty niezbędne do poniesienia w celu uruchomienia nowych kanałów kontaktu z inwestorem - w tym zakresie wskazuje się w szczególności na potrzebę dostosowania strony internetowej samorządu do pewnego standardu, wg którego informacji poszukują potencjalni inwestorzy. Potencjalnych oszczędności w tym zakresie należy szukać w możliwościach dostosowywania własnych stron do tych standardów, a nie budowy nowych, odrębnych serwisów. Narzędzia obierane w komunikacji powinny być dostosowane do specyfiki danego samorządu. Kontrowersyjne, z perspektywy niedużych gmin wydaje się uczestnictwo w targach, które często wiąże się ze stosunkowo wysokimi kosztami, a ich skuteczność, jako narzędzia promocji nie jest najwyższa.

B. **Wydatki materialne -** tworzenie warunków do zainwestowania na terenie samorządu nieoderwalnie związane jest ze stałą poprawą oferty inwestycyjnej kierowanej do inwestorów. Poprawę tę osiągać można na wiele sposób, jednakże wszystkie nastawione są na ten sam cel – zainteresowania, a w perspektywie spowodowane powstaniem na terenie samorządu nowych przedsięwzięć mających w założeniu przyczynić się do poprawy sytuacji lokalnej gospodarki. Co godne odnotowania, wydatki materialne związane z rozwojem stref gospodarczych mogą przybierać bardzo różny obraz w przypadku różnych samorządów.

**Zakup nieruchomości na terenie stref**

Podstawową kwestią, która będzie różnicowała pozycję samorządów w kontekście wysokości nakładów koniecznych do poniesienia na zakup nieruchomości. Warto zauważyć, że istnieją co najmniej dwa modele budowy strefy, które z powodzeniem można wdrażać również wg schematu mieszanego.

1) **Konieczność nabycia nieruchomości w celu utworzenia strefy gospodarczej**

Wg tego modelu gmina nie dysponuje gruntami, na których byłaby możliwa zabudowa na potrzeby związane z tworzeniem się nowych przedsiębiorstw, lub posiadane nieruchomości cechują się na tyle negatywnymi cechami, że ich przydatność na potrzeb ewentualnego inwestora wydaje się wątpliwa. Z taką sytuacją w pierwszej kolejności będziemy mieli do czynienia w przypadku kiedy grunty gminne położone są na terenach silnie zurbanizowanych pod kątem budownictwa mieszkaniowego, znajdują się w znacznym oddaleniu od ciągów komunikacyjnych mogących przyjąć zwiększony ruch kołowy, związany z rozwojem przedsiębiorstw, w tym ruch pojazdów wysokotonażowych, grunty

cechują się niekorzystną sytuacją wodno-gruntową i niezbędne byłyby rozległe zabiegi odwadniające do poprawy ich przydatności inwestycyjnej, grunty podlegają ochronie prawnej uniemożliwiającej, lub silnie utrudniającej ich potencjalne zagospodarowanie na założony cel.

2) **Utworzenie strefy gospodarczej w oparciu o grunty osób trzecich**

W tym wypadku gmina nie nabywa gruntów przed utworzeniem strefy, które pozostają w rękach dotychczasowych właścicieli. W tym wypadku, na etapie prac nad miejscowym planem zagospodarowania strefy, a najlepiej przed rozpoczęciem tych prac, gmina winna wejść w porozumienie z właścicielami gruntów, co do przyszłego ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zawarcie porozumienia powinno zapewniać, że grunty położone w strefie zostaną albo zagospodarowane przez właścicieli zgodnie z przeznaczeniem, albo właściciele będą zainteresowani ich zbyciem w przypadku pojawienia się inwestora. Zawarte porozumienia powinny regulować kwestie zainteresowania właścicieli zbyciem nieruchomości. Pozytywnym działaniem jest porozumienie się z właścicielami co do możliwości promocji przez gminę terenów zlokalizowanych w strefie. Zwiększa to szanse zainteresowania potencjalnego inwestora terenem, dając szansę powodzenia powstania porządnych obiektów w strefie.

Model ten zakłada z jednej strony utratę potencjalnych dochodów przez gminę, w związku z przyznaniem korzyści wynikających z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właścicielom nieruchomości. Podejście to przewiduje jednak:

- odstąpienie od ponoszenia kosztów związanych z wykupem gruntów wskazywanych do zmiany przeznaczenia,
- trudności negocjacyjne z właścicielami terenów, którzy świadomi rychłej zmiany przeznaczenia własnych nieruchomości nie będą zainteresowani ich zbyciem na rzecz samorządu,
- możliwości uczestnictwa gminy w korzyściach osiąganych przez właścicieli nieruchomości w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez kształtowanie stawki tzw. renty planistycznej i opłat adiacenckich.

3) **Model mieszany**

Zakłada się, że szczególnie w przypadku stref obejmujących szerszy obszar mogą występować grunty różnej własności. W tym wypadku działania powinny być dostosowane do zróżnicowania własnościowego gruntów. W sytuacji kiedy grunty gminne cechują się parametrami wystarczającymi do zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie (rozmiar, dostęp do mediów i drogi), ewentualne działania mogą być zawężone wyłącznie do tej działki. Należy jednak mieć na względzie, że wyższa podaż gruntów w strefie zwiększają szanse zainteresowania danym terenem wśród potencjalnych inwestorów, dlatego w sytuacji kiedy strefa gospodarcza obejmuje grunty różnej

własności, należy dążyć do ujednolicenia oferty inwestycyjnej i zawarcia stosownych porozumień z właścicielami.

**Zagrożenia**

Zakup nieruchomości po zawyżonych cenach: Informacja, że dany teren ma być przeznaczony na potrzeby tworzonej strefy gospodarczej może być przyczyną rozpoczęcia spekulacji cenowych gruntów i próby ich sprzedaży po zawyżonych cenach, co może w sposób nadmierny obciążać budżet JST. Informacje takie najwcześniej pojawiają się na etapie prac nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stąd ewentualne nabycie gruntów powinno być rozpatrywane na wczesnym etapie procedur planistycznych.

Lokowanie strefy „za wszelką cenę" na gruntach gminnych: W momencie prowadzenia analiz zasadności utworzenia strefy gospodarczej na terenie gminy, analizuje się posiadane przez samorząd zasoby pod kątem możliwości ich zagospodarowania na ww. cele. Jest to działanie naturalne i często bardzo korzystne dla samorządu. Nieruchomości powinny być jednak oceniane krytycznie z perspektywy potencjalnego inwestora. Powinno się eliminować z takich planów przede wszystkim działki:

- objęte ochroną konserwatorską,
- objęte powierzchniową formą ochrony przyrody (względnie objęte wyższą formą ochrony przyrody),
- rolne klas I – III, lub położone na glebach pochodzenia organicznego,
- zmeliorowane,
- o skomplikowanej sytuacji gruntowo-wodnej (bądź należy przewidzieć ich właściwe zainwestowanie),
- położonych w oddaleniu od ważnych ciągów komunikacyjnych, zapewniających jakość połączenia z ponadlokalnym układem drogowym,
- w bezpośrednim sąsiedztwie terenów mieszkaniowych, bądź należy przewidzieć stosowne do potrzeb strefy buforowe.

Wycofanie się właścicieli z porozumień w sprawie sprzedaży gruntu: zagrożenie w przypadku kiedy gmina nie nabyła gruntu w strefie. Gmina nie mając tytułu prawnego do nieruchomości wszelką działalność promocyjną w obrębie strefy prowadzi polegając na porozumieniach z właścicielami, w myśl których podstawowym założeniem jest zamiar zbycia nieruchomości. Należy jednak spodziewać się sytuacji, że ze względu na szerokie spektrum uwarunkowań osobistych, właściciele mogą wycofać się z realizacji postanowień porozumienia aż do momentu zawarcia aktu notarialnego. Z tego powodu

oferty inwestycje przygotowane przez gminę powinny być regularnie (co najmniej 2 x w roku) weryfikowane pod kątem aktualności woli właścicieli co do ich zbycia.

Zawyżanie cen gruntów strefie: Praktyka spotykana w modelu strefy opartej na gruntach prywatnych. Intensywne działania promocyjne, kampania związana z podpisywaniem porozumień i ogólnie kreowane zapotrzebowanie na inwestycje w skali gminy może być powodem budowania we właścicielach poczucia o wyjątkowym charakterze ich nieruchomości, co z kolei przekłada się na zawyżanie wartości nieruchomości w czasie rozmów z inwestorami. Próbą poradzenia sobie z tą sytuacją, może być zawarcie prognozowanej ceny sprzedaży nieruchomości w porozumieniach z gminą, co do promocji gruntów położonych w strefie.

**Przygotowanie terenów do zainwestowania w tym uzbrojenie, równanie terenu, wycinka i karczowanie, odwodnienie**

Wyznaczenie terenu strefy gospodarczej, względnie nabycie gruntów, jest jedną z części składowych, składających się na wyznaczenie strefy. Budowa kompleksowej oferty inwestycyjnej powinna obejmować przygotowanie obszaru na potrzeby potencjalnego inwestora, a w szczególności jego uzbrojenie w niezbędne media.

Sieci uzbrojenia terenu, w szczególności sieć elektroenergetyczna, wodociągowa, kanalizacyjna i gazowa to podstawa późniejszego funkcjonowania terenu przemysłowego lub usługowego.

Najlepszą sytuacją jest, kiedy konkretne nieruchomości zostają przyłączone do sieci, bądź sieć jest doprowadzana w ich bezpośrednie sąsiedztwo. Jest to po pierwsze namacalny dowód gotowości obszaru do przyjęcia inwestorów, po drugie gwarancja szybkiego rozpoczęcia świadczenia działalności, przez powstające przedsiębiorstwa, a tym samym najszybszego zwrotu nakładów poniesionych przez samorząd na tworzenie strefy, poprzez napływanie danin publicznych.

Zaprezentowana formuła związana jest z ryzykiem wydatkowania środków publicznych na uzbrojenie terenów, które mogą pozostać w znacznej mierze niezainwestowane. Jest to problem dotykający części samorządów również na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Strefy często uzbrajane ze środków uzyskanych z dotacji, poprzez splot niekorzystnych czynników pozostają niezainwestowane, bądź zainwestowane w niewielkim odsetku powierzchni, przez co poniesione nakłady nie mogą pracować zgodnie ze swoim przeznaczeniem

Ponadto istnieje ryzyko, że wybudowane sieci okażą się niewystarczające dla potencjalnego inwestora, przez co pomimo wydatkowanych środków, zamierzony cel nie zostanie osiągnięty. Organizator strefy w przeważającej większości wypadków nie jest w stanie przewidzieć, na etapie jej tworzenia, jaki inwestor zainteresuje się daną ofertą inwestycyjną.

Rozwiązaniem alternatywnym może być maksymalizacja elastyczności działalności gminy. Pod tym schematem działania rozumieć można dużą zachowawczość, jeśli chodzi o wydatkowanie środków na trwałe składniki związane z rozwojem strefy. Dla skuteczności tego podejścia wymagane jest jednak wcześniejsze przepracowanie pełnej sfery organizacyjnej, tj. szczegółowe zaplanowanie uzbrojenia strefy, poprzez np. uzyskanie pozwoleń na budowę mediów w zakresie działania własnego gminy (sieci wod-kan) oraz porozumień dotyczących budowy sieci elektroenergetycznej i gazowej z właściwymi ich gestorami. Znakomitym narzędziem umożliwiającym wyprzedzające rozwiązanie kwestii uzbrojenia strefy może być sporządzenie przez samorząd dokumentu projekt założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, w trybie art. 19 ustawy Prawo energetyczne, jako dokumentu przewidującego przyszłe potrzeby w zakresie rozbudowy poszczególnych rodzajów sieci uzbrojenia terenu. Działania projektowe gminy, jak i porozumienia zawarte z gestorami sieci powinny być nastawione na szybką budowę infrastruktury, w przypadku pojawienia się potencjalnego inwestora (max 8 – 12 miesięcy).

### 3.5. Mechanizmy wsparcia przedsiębiorczości w kontekście ustawy o gospodarce nieruchomościami

#### Mienie gminne jako element samodzielności samorządu

Podstawowe zasady prawa obowiązujące w Rzeczpospolitej gwarantują jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, a tym samym prawo do posiadania mienia. To uprawnienie traktuje się jako faktyczne źródło posiadanej częściowej samodzielności przez samorządy. Prawo własności nieruchomości buduje składnik zasobów gminy, określane mianem mienia komunalnego. Przez to pojęcie rozumiemy w szczególności nieruchomości gruntowe i budynkowe użytkowane na potrzeby gminy, bądź udostępniane na zasadach akceptowanych przez gminę podmiotom trzecim, a również sprzedawalne.

Umocowanie do posiadania mienia gminnego daje samorządom szerokie możliwości w kontekście wpływania na kształtowanie się przedsiębiorczości na terenie samorządu. Przede wszystkim jest to punkt wyjścia do rozpoczęcia rozważań o preferencyjnym udostępnianiu składników mienia gminnego przedsiębiorcom rozpoczynającym działalność, a tym samym stymulowaniu lokalnej przedsiębiorczości, poprzez wychodzenie naprzeciw stwierdzonym potrzebom.

#### Zasady gospodarowania mieniem w obliczu wymogów ustawy o gospodarce nieruchomościami, ze szczególnym uwzględnieniem najmu i dzierżawy

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na samorządy dość precyzyjne zasady w przedmiocie gospodarowania mieniem, stanowiącym ich własność, określanym jako gminny/powiatowy/wojewódzki zasób nieruchomości. Regulacje te dotyczą zarówno zasad

ewidencjonowania mienia, prowadzenia polityki gospodarowania zasobem, zasad nabywania i sprzedaży nieruchomości, a także oddawania ich dzierżawę, najem, bądź inne wymienione w ustawie formy użytkowania[20].

Ustawa przewiduje, że nieruchomości wchodzące w skład zasobu, mogą być np. oddawane w najem lub dzierżawę. Jest to najważniejsza forma przekazywania mienia gminnego do użytkowania przedsiębiorcom, w kontekście tworzenia warunków do stymulowania lokalnego rynku przedsiębiorczości. Najem lub dzierżawa pozwala zainicjowanie działalności na gruncie lub w lokalu bez konieczności ich nabywania, co w momencie rozpoczynania działalności przedsiębiorstwa zwykle jest trudne do osiągnięcia, z uwagi na wysokie koszty z tym związane, stanowiąc istotną barierę wejścia przed wstąpieniem na rynek, dla nowych firm. W kontekście tych możliwości barierą pozostaje kwestia uzyskania przez potencjalnego inwestora kredytowania na rozwój własnej działalności, jak np. zabudowanie gruntu, który po okresie 10 letniej dzierżawy mógłby podlegać wykupowi (w oparciu o np. 37 ust 3 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zasadą jest przekazywanie nieruchomości w najem lub dzierżawę w formie przetargu, po uprzednim poinformowaniu o zamiarze takiego działania, poprzez podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę. Będzie to forma najczęściej wykorzystywana w sytuacji kiedy na terenie danej JST nie funkcjonuje inkubator przedsiębiorczości, natomiast działalności wspieranie lokalnej przedsiębiorczości podejmuje się sama gmina, w oparciu o posiadane zasoby materialne i organizacyjne. Do osiągnięcia tych celów niezbędna jest właściwa polityka czynszowa, której podstawy stosowania możliwe są do wprowadzenia poprzez uchwalenie przez radę gminy zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości[21].

Oddzielnym trybem należy traktować tworzenie na terenie jednostki samorządu terytorialnego tzw. Inkubatorów przedsiębiorczości, i wyposażania ich w zasoby niezbędne do prowadzenia działalności statutowej.

**Inicjatywa inkubatora przedsiębiorczości**

Inkubatory przedsiębiorczości są zinstytucjonalizowaną formą wspierania rozwoju przedsiębiorczości na określonym terenie. Pierwsze tego typu instytucje powstawały w Polsce w latach 90` XX w i od tego czasu przyjmowały różne formuły funkcjonowania, jak też różne zakresy obowiązków w obrębie których realizowały swoje cele statutowe. Zasadniczą rolą inkubatora jest udostępnianie posiadanej infrastruktury, a także świadczenie różnego rodzaju usług doradczych, nowo powstającym przedsiębiorstwom na zasadach preferencyjnych. Oferta kierowana jest do firm wchodzących dopiero

[20] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, LexisNexis, Warszawa 2008.
[21] Art. 18 ust 2 pkt 9, Dz. U. z 2020 roku, poz. 713.

na rynek i budujących swoją markę, bazę klientów, czy też zdolności wytwórcze. Z czasem zakres działania inkubatorów ulegał rozszerzeniu i obecnie dzielony jest on na 4 fazy, różnicowane od stopnia zaawansowania, czy też zakresu świadczonych na rzecz przedsiębiorców usług. Zgodnie z tą klasyfikacją, bardziej zaawansowane formy inkubatorów, poza wymienionymi formami wsparcia, oferują również wsparcie finansowe (w postaci dostępu do gwarancji finansowych czy też preferencyjnie udzielanych kredytów, do wsparcia przy ekspansji na rynki zagraniczne[22].

Tworzenie inkubatora przedsiębiorczości związane jest z ułatwieniem przejścia nowym firmom przez moment początkowego wejścia na rynek, kiedy w fazie tworzenia znajdują się jego podstawowe zdolności, w tym produkcyjne, osobowe i kapitałowe. Przy użyciu inkubatorów niweluje się tzw. bariery wejścia i ułatwia nowym firmom rozpoczęcie pełno rynkowej działalności i konkurowania z firmami dłużej obecnymi na rynku.

Przyjmuje się, że inkubatory mogą prowadzić działalność w oparciu o dwie różne formuły prawne:

- zależną – w formie jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład organizacji posiadającej osobowość prawną (np. jako jednostka organizacyjna prowadzona przez jednostkę samorządu terytorialnego),
- niezależną – w formie spółki prawa handlowego, stowarzyszeń lub fundacji, jako samodzielny podmiot dysponujący osobowością prawną.

Każda z form cechuje się innymi sposobami zarządzania, w szczególności w sferze finansowania działalności, dlatego ostateczny model powinien zostać dostosowany do uwarunkowań lokalnych panujących na danym terenie.

Ostatnią rzeczą niezbędną do utworzenia inkubatora jest konieczność posiadania twardej infrastruktury technicznej, w oparciu o którą ta instytucja może prowadzić swoją działalność. Inkubator do rozpoczęcia działalności wymaga zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych, stąd podstawowym wymogiem jego działania będzie posiadanie zabudowanej nieruchomości. Rodzaj nieruchomości w dużej mierze determinowany będzie branżą, w obrębie której działać mają przedsiębiorstwa funkcjonujące w obrębie inkubatora. Zmienne będą gabaryty budynku, rozkład funkcjonalny pomieszczeń, jak i obecność specjalistycznych powierzchni, jak place i hale przemysłowe, lub duży udział powierzchni biurowo-administracyjnych.

Branża w obrębie, której będą działały przedsiębiorstwa obecne w inkubatorze będzie determinowało również wyposażenie budynku w infrastrukturę techniczną – dostęp do

[22] M. Mażewska, A. Rabczenko, A. Tórz, Organizacja i zarządzanie działalnością inkubatorów technologicznych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2011, s. 21.

szerokopasmowego Internetu będzie niezbędnym warunkiem tworzenia parku technologicznego, a dostęp dużej mocy energii elektrycznej, będzie obowiązkowym narzędziem przedsiębiorstw zajmujących się różnego rodzaju produkcją lub przetwórstwem.

Niezwykle istotnym aspektem determinującym sprawność działania przyszłego inkubatora jest jego lokalizacja. Zdecydowanie polecane będą lokalizacje dostępne komunikacyjnie, w tym kontekście należy pamiętać o możliwości wykorzystania ciągów komunikacyjnych przez samochody wysokotonażowe. W kontekście dostępności warto również odnotować zalety płynące z fizycznej bliskości inkubatora względem podstawowych lokalnych jednostek administracyjnych, jak banki czy urzędy. Lokalizację inkubatora dobrze jest rozpatrywać w kontekście lokalizacji lokalnych stref gospodarczych. W szczególności w przypadku samorządów stojących na początku drogi budowy własnego potencjału jako miejsca przyjaznego rozwojowi przedsiębiorczości, gdzie dopiero tworzone są obszary dedykowane do rozwoju szerokiego spektrum działalności gospodarczej, inkubator może być znakomitym inicjatorem rozwoju tworzonej strefy, a także pierwszym obiektem wykorzystującym grunty jak i uzbrojenie terenu, przygotowane uprzednio dla potrzeb tworzonej strefy.

Inkubator aby stał się miejscem w pełni funkcjonalnym winien zostać wyposażony w szereg udogodnień istotnych z punktu widzenia jego użyteczności dla potrzeb docelowych lokatorów. Wśród niezbędnego wyposażenia wymienić należy przede wszystkim wyposażenie meblowe i sprzętowe, w tym sprzęt komputerowy z niezbędnym oprogramowaniem, bądź wyposażenie specjalistyczne (np. laboratoria, drukarki 3D, inne specjalistyczne wyposażenie). Dobrym pomysłem na zapewnienie specjalistycznego wyposażenia lokatorom inkubatora (szczególności w zakresie badawczym), jest wprowadzenie na jego teren firmy zajmującej się tego rodzaju usługami. Pozwala to niższym kosztem osiągnąć efekt dostępu do wysokiej klasy urządzeń, unowocześnionych wraz z postępem technologicznym, przy jednoczesnym braku obowiązku samodzielnego ich modernizowania i utrzymywania we właściwym stanie. W przypadku braku potrzeby utrzymywania obecności tego rodzaju urządzeń w inkubatorze (specyfika obecnych w danym czasie lokatorów) istnieje możliwość czasowej rezygnacji z ponoszenia kosztów na ich utrzymanie.

Ostatnimi elementami składowymi inkubatora, warunkującymi jego właściwe użytkowanie, jest przygotowanie i właściwe wyposażenie powierzchni wspólnych w obrębie budynku, a także zagospodarowanie terenu w jego otoczeniu, poprzez urządzenie dróg dojazdowych, parkingów, ewentualnie placów manewrowych i załadunkowych, ale również części rekreacyjnej, służącej pracownikom przedsiębiorstw obecnych na terenie inkubatora.

Godną odnotowania inicjatywą jest rewitalizacja starych zabudowań, które utraciły dawne funkcjonalności, na cele inkubatorów przedsiębiorczości. Możliwości w tym zakresie będą spoczywały w szczególności w rękach samorządów w których takie zabudowania występują (np. dawne zakłady przemysłowe, zabudowania po dużych gospodarstwach rolnych, dawnych szkół). Wykorzystanie

istniejącej substancji może przyczynić się jednej strony do obniżenia kosztów przedsięwzięcia, co jednak w dużej mierze będzie determinowane stanem wyjściowym zabudowań. Nie można pomijać natomiast skutków społecznych rewitalizacji miejsc zdegradowanych, które utraciły dawne funkcje w danej społeczności. Tego rodzaju przedsięwzięcia powinny być zatem jednoznacznie pozytywne ocenione, jako że przyczyniają się one do ochrony obiektów często ważnych tożsamościowo, z perspektywy lokalnej społeczności, łącząc tym samym wiele wątków i przyczyniając się do rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, rozszerzając możliwości rozwoju jej mieszkańców.

### 3.6. Model finansowy utworzenia inkubatorów / strefy przedsiębiorczości, typowa struktura kosztów

Model finansowy utworzenia inkubatorów / stref przedsiębiorczości powinien być zbudowany na bazie lokalnych zasobów i prognozowanego zapotrzebowania ze strony istniejących i potencjalnych przedsiębiorców zainteresowanych funkcjonowaniem na terenie gminy.

W procesie rozwoju inkubatorów można zidentyfikować trzy etapy przedsięwzięcia:

1) Faza przed inwestycyjna, w trakcie której prowadzone są analizy zapotrzebowania na infrastrukturę, identyfikuje się planowany zakres wsparcia, formę organizacyjno-prawną inkubatora oraz jej ewentualny program merytoryczny. Zwieńczeniem fazy jest opracowanie studium wykonalności i podjęcie decyzji przez radę gminy na temat realizacji przedsięwzięcia. Decyzja ta nie znajduje wyrazu w dzisiejszym porządku prawnym, dlatego potencjalny katalog działań mogących przyczynić się do jej obwieszczenia społeczeństwu może być szeroki i obejmować np.:
    a. podjęcie indywidualnej uchwały rady (np. w sprawie utworzenia strefy aktywności gospodarczej w miejscowości „X”)
    b. formę postanowień dokumentów strategicznych kształtujących politykę rozwoju gminy (poprzez zdiagnozowanie określonego celu w strategii rozwoju gminy),
    c. podjęcie działań faktycznych, przejawiających się np. zawarciem konkretnych zadań inwestycyjnych w Wieloletniej Prognozie Finansowej.
2) Faza inwestycyjna, w trakcie której realizowana jest przedmiotowa inwestycja obejmująca pozyskanie działek inwestycyjnych, budowę i/lub adaptację budynków oraz przygotowanie i uzbrojenie terenu. Zwieńczeniem fazy inwestycyjnej jest oddanie inkubatora do użytkowania. Na tym etapie może następować pierwszy obrót ziemią na terenie stref i inne czynności związane z jej przygotowaniem do sprzedaży, jak np. podziały geodezyjne. Powyższe działania powinny być wynikiem skonkretyzowanej polityki rozwoju samorządu, zawartej np. w strategii rozwoju gminy.

3) Faza operacyjna, w trakcie której infrastruktura strefy/inkubatora realizuje przewidziany program merytoryczny wspierania podmiotów gospodarki narodowej. Na potrzeby analizy ekonomiczno-finansowej postuluje się minimum piętnastoletnią perspektywę prognoz.

Tabela 3.1. Fazy i wynik przepływów finansowych dla inkubatora

| Faza | Kluczowe źródła przychodów dla JST / inkubatorów | Kluczowe kierunki rozchodów dla inkubatorów | Wynik przepływów finansowych dla inkubatorów |
|---|---|---|---|
| Przed inwestycyjna | • brak | • koszty zakupu usług eksperckich dla analiz. | Ujemny. |
| Inwestycyjna | • renta planistyczna (gmina),<br>• opłaty adiacenckie (gmina) | • nabycie terenów inwestycyjnych.<br>• budowa lub modernizacja budynków.<br>• sporządzenie dokumentów planistycznych | zdecydowanie ujemny. |
| Operacyjna | • wynajem terenów inwestycyjnych.<br>• sprzedaż terenów inwestycyjnych.<br>• wynajem przestrzeni biurowej.<br>• sprzedaż usług wspomagających rozwój przedsiębiorstw (inkubator).<br>• podatek od nieruchomości | • nakłady odtworzeniowe.<br>• koszty związane z prowadzeniem programu merytorycznego. | W optymalnym modelu zarządzania powinien być minimum zerowy. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | (źródło dochodów własnych gminy)<br>• częściowe przychody wynikające z podatku PIT, generowane przez nowe miejsca pracy (JST)<br>• renta planistyczna (gmina)<br>• opłaty adiacenckie (gmina) | | |

Źródło: opracowanie własne

Realizacja przedsięwzięcia polegającego na stworzeniu inkubatorów i wyznaczaniu stref, szczególnie wg modelu przewidującego zakup nieruchomości, będzie z punktu widzenia finansów JST działaniem raczej niedochodowym, szczególnie w początkowych fazach ich realizacji. Ewentualne zwroty poniesionych nakładów mogą być osiągane dopiero w fazie operacyjnej inkubatora / strefy i do ich osiągnięcia wymagane jest poniesienie wysokich nakładów finansowych w początkowym etapie tworzenia inkubatora / strefy. W związku z tym pojawiają się przesłanki do poszukiwania wsparcia ze środków bezzwrotnych w fazie inwestycyjnej. Uzyskanie zewnętrznych źródeł finansowania pozawala przyspieszyć proces realizacji strefy/inkubatora, a także wydatnie zmniejszyć obciążenie budżetu jednostki samorządu terytorialnego w związku z zainicjowanym procesem. Mechanizmami finansowymi związanymi z fazą inwestycyjną procesu zawiązywania strefy/inkubatora, które mogą przyczynić się zmiękczenia ich wpływu na finanse samorządu są przyznane ustawami prawa do naliczania opłat obciążających właścicieli gruntów, ponoszących korzyści z tytułu realizacji inwestycji z zakresu uzbrojenia terenu, a także objęcie nieruchomości miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, do których zaliczyć należy:

- opłatę planistyczną, której stawkę rada gminy może określić w wysokości nawet 30% wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opłata pobierana od dotychczasowego właściciela w przypadku sprzedaży przez niego nieruchomości po uchwaleniu dla niej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Jako że miejscowe plany posiadają przymiot aktów prawa miejscowego, są

one źródłem praw i obowiązków właścicieli nieruchomości i organów administracji działających na danym terenie. To przeznaczenie określone w planie umożliwia bezspornie realizację określonego zamierzenia na danym terenie, jako że wyłącznie ustalenia planu wiążą organy wydające pozwolenia na budowę. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje podobnej mocy sprawczej wobec ustaleń studium, które faktycznie nie daje gwarancji co do końcowego przeznaczenia danego gruntu w miejscowym planie, określając wyłącznie jego kierunki rozwoju. Wskazanie dla danej nieruchomości określonego kierunku rozwoju w studium może przyczyniać się do jej zwiększenia wartości, jednak ma to wartość spekulacyjną i może być zmienne w czasie, a tym samym trudne do udowodnienia w toku wyceny. Powyższe potwierdzi fakt, że brak jest prawnego obowiązku uchwalania miejscowych planów. Brak tego obowiązku może się przełożyć na stan, kiedy ustalone kierunki rozwoju studium nigdy nie zostaną skonkretyzowane w miejscowym planie, a tym samym nie będą one wywoływać żadnych skutków prawnych.

Również specyfika wyceny nieruchomości wymaga szacowania wartości rynkowej, a więc *„szacunkowej kwoty, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie oraz nie znajdują się w sytuacji przymusowej*". Owo rozeznanie będzie rozróżniało nieruchomości, które objęte zostały miejscowym planem i stanowią tzw. „tereny inwestycyjne" od działek, przewidywanych do określenia takim statusem w oparciu o ustalenia studium, które jednak faktycznie w dniu sprzedaży nie posiadają tych samych możliwości co grunty inwestycyjne.

- opłatę adiacencką pobieraną z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w następstwie jej podziału – stawkę opłaty rada gminy może określić w wysokości nawet 30% wzrostu wartości osiąganego przez nieruchomości w następstwie jej podziału geodezyjnego. Do naliczenia opłaty nie jest niezbędna sprzedaż nieruchomości, wystarczy, że właściciel dokona jej podziału geodezyjnego, naliczanie opłaty nie jest związane z żadnymi dodatkowymi nakładami inwestycyjnymi ze strony gminy, choć do przeprowadzenia podziałów działek na powierzchnie mniejsze niż 0,3 ha; niezbędne jest wcześniejsze uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- opłatę adiacencką pobieraną z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w następstwie stworzenia jej dostępu do korzystania z sieci uzbrojenia terenu – stawkę opłaty gmina może ustalić nawet na poziomie 50% wzrostu wartości nieruchomości w następstwie stworzenia jej warunków do korzystania z danego rodzaju sieci. Prawo do naliczania tych opłat bezsprzecznie związane jest z konieczności realizacji uzbrojenia terenu, na obszarach dotychczas pozbawionych możliwości korzystania z tych urządzeń.

- opłatę adiacencką pobieraną z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w następstwie przeprowadzenia procedury scalenia i podziału – w sytuacji kiedy grunty predysponowane do realizacji inkubatora / strefy cechują się niekorzystną strukturą własnościową, niezbędna może okazać się potrzeba ich scalenia i podziału (komasacji) przed realizacją inwestycji. W tym wypadku, w uchwale o scaleniu i podziale rada gminy określa stawkę opłaty adiacenckiej, do wniesienia której zobligowani będą właściciele nieruchomości objętych całym procesem, w sytuacji kiedy przyczyni się on do wzrostu wartości ich nieruchomości. Stawka, jaką może przyjąć rada gminy wynosi aż 50% wzrostu wartości nieruchomości.

Z kolei w trakcie realizacji fazy operacyjnej inkubator może poza wypracowanymi źródłami przychodu pozyskiwać środki z: programów operacyjnych ukierunkowanych na poprawę konkurencyjności sektora MŚP, programów operacyjnych ukierunkowanych na promocję gospodarki regionu, mechanizmów społecznościowych (crowdfunding). W tym okresie klarują się również inne źródła przychodów związane z rozwojem przedsiębiorczości na terenie jednostki samorządu terytorialnego, spoczywające w systematycznym wzroście podatków od nieruchomości i podatku od środków transportowych. Oczekiwanym skutkiem rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy będzie również stopniowy wzrost przychodów wynikających z podatku PIT, jako że wraz z rosnącą liczbą przedsiębiorstw, bądź rozwojem istniejących przedsiębiorstw, rosnąć powinna liczba mieszkańców gminy zatrudnionych w miejscowych firmach, a w perspektywie rosnąć ma szansę sama liczba mieszkańców. Powyższe źródła dochodów z perspektywy jednostki samorządu terytorialnego i w perspektywie mogą stać się istotnym elementem strony dochodowej budżetu gminy.

**Model finansowy strefy**

Założono stworzenie modelu finansowego utworzenia strefy gospodarczej na terenie gminy. Przyjęto że strefa tworzona jest w oparciu o grunty rolne nie podlegające ochronie (klasy IV – VI bonitacji rolniczej) i pozbawione są dostępu do sieci uzbrojenia. Odstąpiono od przeprowadzania analiz „wejścia" poprzedzających założenie strefy. Ze względu na brak ryzyk związanych z potencjalnych oddziaływaniem przeciętnego przedsiębiorstwa na terenie strefy uznano, że zasadne będzie dopuszczenie do realizacji szerokiego spektrum przedsiębiorstw wymagających budynków produkcyjno – magazynowo – usługowych, a zatem nie było potrzeby prowadzenia analiz w kierunku specjalizacji strefy. Przyjęto oddalenie strefy o 500 m od terenów zurbanizowanych, co determinowało odległość budowy sieci uzbrojenia terenu.

**Podstawowe założenia:**

Założona powierzchnia strefy gospodarczej: **10 ha**

Przyjęto cenę gruntu rolnego jako średnią cenę gruntów o słabych klasach bonitacyjnych, na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, osiągane w IV kwartale 2019 roku.

Przyjęta cena gruntu za ha: **40 681 zł**[23]

Założono uzbrojenie strefy w nw. rodzaje sieci:

Elektroenergetyczna – inwestor operator sieci dystrybucyjnej.

Wodociągowa – inwestor gmina, przyjęta średnica 160 mm, średnia cena budowy 1 mb. sieci: **450 zł**

Kanalizacyjnej – inwestor gmina, przyjęte średnica 200 mm, średnia cena budowy 1 mb.: **650 zł**

Gazowej – inwestor operator systemu dystrybucyjnego, założono potrzebę partycypacji w kosztach budowy sieci przez samorząd – przyjęta średnica 63 mm, średnia cena: **480 zł/mb.;**

Droga dojazdowa – inwestor gmina, przyjęto drogę o szerokości jezdni 5,5 m, chodnik 1,5 m, oświetlenie uliczne, nawierzchnia bitumiczna, średnia cena budowy 1 km – **1,5 mln zł**[24]

[23] https://www.arimr.gov.pl/pomoc-krajowa/srednie-ceny-gruntow-wg-gus.html

[24] Ceny jednostkowe realizacji obiektów budowlanych przyjęto w oparciu o katalogi SEKOCENBUD, na rok 2019.

Rys. 3.1. Schemat modelu mikrostrefy

Struktura kosztów wejścia dla strefy przedstawia się następująco:

| lp | rodzaj kosztu | cena jednostkowa zł/ha, zł/mb | ilość | łączna wartość nakładów |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Zakup gruntu | 40 681 | 10 | 406 810 |
| 2 | Sporządzenie MPZP | 4 000 | 10 | 40 000 |
| 3 | Budowa sieci wodociągowej | 450 | 900 | 405 000 |
| 4 | Budowa sieci kanalizacyjnej | 650 | 900 | 585 000 |
| 5 | Budowa sieci gazowej | 480 | 900 | 432 000 |
| 6 | Budowa drogi dojazdowej | 1 500 | 400 | 600 000 |
| | | | | **2 468 810** |

**Struktura dochodów z tytułu funkcjonowania strefy została opracowana przy założeniu nw. Warunków**

Założono nabycie gruntów przez gminę przed ich przeznaczeniem na cele inwestycyjne i przed uzbrojeniem. W tej sytuacji nie występuje dochód wynikający z opłat adiacenckich i planistycznych.

Stawka podatku od nieruchomości: **21,90 zł / m2** powierzchni budynku wykorzystywanej na działalność gospodarczą.

Stawka podatku od nieruchomości: **0,85 zł/m2** gruntu związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Założono nw. Stopień zainwestowania terenów strefy wraz z latami funkcjonowania (15 letni horyzont czasowy). Założone trendy rozwojowe strefy i horyzont czasowy mają charakter uśredniony, unikający zarówno bardzo dynamicznego rozwoju (wówczas okres zwrot dla gminy poniesionych nakładów będzie najszybszy) jak i braku aktywności inwestycyjnej (ryzyko minimalizowane poprzez właściwe zdiagnozowanie potrzeb i możliwości pozostających w zasięgu danej wspólnoty lokalnej, w oparciu o zakres analiz przedstawiony w części II raportu). W oparciu prowadzone prace analityczne ustalono występowanie w regionie stref zabudowywanych niezwykle dynamicznie (w praktyce są to tereny przygotowywane po pojawieniu się zainteresowanego inwestora) jak i strefy cechujące się pełną stagnacją (w przypadku błędnego założenia lokalizacyjnego i/lub infrastrukturalnego).

W pierwszym roku: **5%.**

W drugim roku: **10%.**

W trzecim – piątym roku: **25%.**

W szóstym – ósmym roku: **45%.**

W dziewiątym – dwunastym roku: **65%**

W trzynastym – piętnastym roku: **75%.**

Dla oszacowania powstałem powierzchni użytkowej zabudowy wykorzystywanej na potrzeby działalności gospodarczej przyjęto maksymalny współczynnik intensywności zabudowy w miejscowym planie **1,5**, założono jego wykorzystanie średnio na poziomie **40%.**

| Lp. | rodzaj dochodu | lata od utworzenia | Powierzchnia zainwestowana | stawka zł/m2 | kwota | łączny dochód (kwota*ilość lat) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | podatek od nieruchomości – budynki | 1 | 3 000 | 21,9 | 65 700 | 65 700 |
| | | 2 | 6 000 | | 131 400 | 131 400 |
| | | 3-5 | 15 000 | | 328 500 | 985 500 |
| | | 6-8 | 27 000 | | 591 300 | 1 773 900 |
| | | 9-12 | 39 000 | | 854 100 | 3 416 400 |
| | | 13-15 | 45 000 | | 985 500 | 2 956 500 |
| 2 | podatek od nieruchomości – grunty | 1 | 5 000 | 0,85 | 4 250 | 4 250 |
| | | 2 | 10 000 | | 8 500 | 8 500 |
| | | 3-5 | 25 000 | | 21 250 | 63 750 |
| | | 6-8 | 45 000 | | 38 250 | 114 750 |
| | | 9-12 | 65 000 | | 55 250 | 221 000 |
| | | 13-15 | 75 000 | | 63750 | 191 250 |
| **Suma:** | | | | | | **9 932 900** |

Źródło: Opracowanie własne

W zaprezentowanym modelu, obejmującym wyłącznie dochody związane z uzyskiwanym podatkiem od nieruchomości, w następstwie rozwoju zabudowy na terenach utworzonej strefy gospodarczej. Założono stopniowy rozwój strefy w okresie 15 letnim, zakładający na zakończenie tego okresu zagospodarowania strefy na poziomie 75%. Zakładano, że przyjęty współczynnik intensywności zabudowy będzie spożytkowany średnio na poziomie 40%.

Przy tak sformułowanych założeniach, zainwestowana mikrostrefa zwraca koszty zainwestowane w jej rozwój już w piątym roku po jej uruchomieniu (przy założeniu jej zabudowy w 25% na końcu tego okresu). W kalkulacji nie uwzględniano potencjalnych przychodów ze sprzedaży gruntów w strefie lub ich wydzierżawienia, po przygotowaniu do zainwestowania (potencjalny przychód wynikający z obrotu ziemią).

W przypadku wdrożenia mechanizmów wsparcia zawiązanych z zastosowaniem zwolnień z tytułu podatków od nieruchomości, okres zwrotu kosztów zainwestowanych w rozwój strefy ulegnie wydłużeniu w czasie. Należy mieć na względzie, że zastosowanie mechanizmu zwrotu może przyczynić się do szybszego wzrostu zainwestowania w strefie, a tym samym w późniejszej perspektywie zwielokrotnić potencjalne przychody na rzecz samorządu, pochodzące z rozwijającej się bazy przedsiębiorców.

Przedstawione kalkulacje pokazują, że strefy stanowią nie tylko szansę na wzrost zamożności mieszkańców, poprzez wzrost wskaźników przedsiębiorczości na terenie gminy, bądź stworzenie

warunków do znalezienia zatrudnienia w obrębie własnej jednostki samorządu terytorialnego. Nie mniej istotnym względem są przychody generowane do budżetu gminy w związku z rozwojem lokalnej gospodarki, a które warunkują sprawne funkcjonowanie samorządu wraz z rosnącymi potrzebami społeczności.

**Podsumowanie**

W powyższym rozdziale omówiono zasady działania, możliwe mechanizmy i scenariusze w procesie tworzenia stref gospodarczych przez gminy. O potrzebie przyjmowania aktywnej pozycji przez samorządy w tej sferze powinien świadczyć fakt, że jest to praktyka coraz częstsza wśród samorządów. Rosnąca podaż ofert lokalizacyjnych powoduje, że coraz trudniej dotrzeć ze swoją ofertą do potencjalnego inwestora. Powinno to skłaniać do refleksji w przedmiocie potrzeby prowadzenia aktywnych działań marketingowych na polach, wykorzystywanych przez potencjalnych inwestorów, a za której absolutne minimum uznać należy stworzenie strony internetowej w standardzie znanym i wdrożonym do powszechnego stosowania.

Niezwykle istotna jest jakość oferty inwestycyjnej, a w szczególności jej kompletny charakter. Nawet najmniejsza luka, polegająca np. na odległości danej nieruchomości od konkretnego rodzaju sieci uzbrojenia terenu, może być bowiem przyczyną odtrącenia przygotowanej oferty, szczególnie w sytuacji kiedy potencjalna konkurencja „już to ma". Faktycznie obserwowane dziś starania samorządów w przedmiocie przygotowania i promocji własnych strefy inwestycyjnych skłaniają do wniosku, że między poszczególnymi gminami dochodzi w istocie do konkurencji w staraniach zdobycia inwestora. Rosnąca konkurencja powinna być motorem poprawy jakości przygotowanych produktów, za które uznać można ofertę inwestycyjną danej gminy.