

Spółka zarządzająca specjalną strefą ekonomiczną jako podmiot administracji publicznej

Wzrastająca złożoność zadań realizowanych przez współczesną administrację publiczną, wynikająca z wciąż komplikującego się obrazu stosunków społeczno-gospodarczych, wymaga różnicowania form organizacyjnoprawnych jej podmiotów w poszukiwaniu optymalnych sposobów wykonywania poszczególnych zadań publicznych. W związku z tym w coraz większym stopniu w procesach administrowania wykorzystuje się formy organizacyjnoprawne prawa prywatnego występujące obok lub nawet zamiast tradycyjnych konstrukcji ustrojowego prawa administracyjnego (organów administracji publicznej czy zakładów administracyjnych). Następuje wzrost ilościowy i rozszerzanie kompetencji podmiotów administracji publicznej zorganizowanej w sposób prywatnoprawny. Podmioty takie nie tylko realizują zadania administracji świadczącej czy gospodarczej za pomocą środków prawnych prawa prywatnego, ale także uzyskują kompetencje do wykonywania zadań publicznych przy zastosowaniu form działania opartych na władztwie administracyjnym.

Pojęcie administracji zorganizowanej prywatnoprawnie stanowi element składowy propozycji badawczej służącej do analizy zagadnień organizacji, funkcjonowania oraz relacji pomiędzy poszczególnymi strukturami administracji publicznej we współczesnych państwach. W ramach tej propozycji dokonuje się podziału administracji publicznej na: bezpośrednią, pośrednią i zorganizowaną prywatnoprawnie¹.

W tym ujęciu administrację bezpośrednią tworzą państwowe, w szczególności rządowe (w państwach federalnych związkowe), organy administracji publicznej, które wraz ze swoimi urzędami² stanowią strukturalną część aparatu administracyjnego państwa. Organy te zostają wyposażone w kompetencje do realizacji zadań państwa w for-

¹ Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 27; M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 365-368.

² Na temat pojęcia urzędu organu administracji publicznej zob. J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 128-129.

mach właściwych dla administracji publicznej, w tym w formach władczych³. Organy administracji bezpośredniej są częścią państwa jako takiego i nie posiadają odrębnej od niego podmiotowości prawnej. Działają za państwo rozumiane jako podmiot administracji publicznej⁴. Są to zawisłe organy państwa, wykonujące w jego imieniu władzę wykonawczą⁵.

Administrację pośrednią tworzą natomiast podmioty w sensie prawnym samodzielne, posiadające odrębną od państwa podmiotowość prawną. Inaczej mówiąc, podmioty zdecentralizowane, które powierzone im zadania publiczne wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność⁶, choć są to także zadania organizacji państwowej jako takiej⁷. Korzystają z ochrony prawnej swojej samodzielności, będąc wyposażone, obok podmiotowości publicznoprawnej, w osobowość prawną w sferze prawa cywilnego⁸. Należy do nich zaliczyć korporacje publicznoprawne, w tym samorząd terytorialny, zakłady publiczne (administracyjne), a także fundacje prawa publicznego⁹.

Prywatnoprawnie zorganizowana administracja publiczna obejmuje podmioty w formach organizacyjnych prawa prywatnego (cywilnego, handlowego), takich jak spółki czy fundacje prawa prywatnego, którym powierzono wykonywanie zadań publicznych, w tym w formach władczych¹⁰. Choć w sensie funkcjonalnym są częścią administracji publicznej, to jednak z pewnością ich istnienie można uznać za przejaw zjawiska prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. M. Szydło zwraca uwagę na fakt, że „ich wewnętrzna organizacja odbiega od organizacji i struktury pozostałych jednostek i podmiotów administracji publicznej, jako że w ich przypadku w tym zakresie wiodącą rolę odgrywa prawo prywatne”¹¹.

Jednym z obszarów funkcjonowania w Polsce prywatnoprawnie zorganizowanej administracji publicznej jest zarządzanie specjalnymi strefami ekonomicznymi¹². Prze-

³ M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, s. 365.

⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 97.

⁵ J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, s. 16.

⁶ Zob. przykładowo art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁷ M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 47-48.

⁸ Zob. L. Kieres, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 312-315.

⁹ M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, s. 366.

¹⁰ *Ibidem*, s. 367-368.

¹¹ *Ibidem*, s. 368.

¹² Dalej w skrócie SSE lub strefa.

kazywanie wykonywania zadań publicznych w tym zakresie spółkom kapitałowemu prawa handlowego, także w oparciu o prywatnoprawne formy działania, z pewnością spełnia przesłanki kwalifikacji jako przejaw procesu prywatyzacji zadań publicznych. W ślad za S. Biernatem prywatyzację zadań publicznych rozumiem jako wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań publicznych przez organy i podmioty administracji publicznej działające w formach prawa publicznego¹³. Przy czym chodzi tu o organy i podmioty administracji publicznej, których funkcjonowanie i organizacja są oparte na konstrukcjach i unormowaniach prawa publicznego (ustrojowego prawa administracyjnego). Zaliczymy do nich organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz zakłady administracyjne (publiczne)¹⁴, a więc struktury administracji bezpośredniej i pośredniej w wyżej określonym znaczeniu.

W rozważaniach nad procesami prywatyzacji zadań publicznych pojawiają się zróżnicowane propozycje terminologiczne służące opisywaniu tych zjawisk. Chcąc scharakteryzować za ich pomocą sytuację przekazywania spółkom zarządzającym SSE zadań z zakresu administracji publicznej, należałoby uznać, że proces ten mieści się w ramach pojęć prywatyzacji funkcjonalnej i organizacyjnej. M. Szydło podkreśla, że proces prywatyzacji zadań publicznych polegający na powierzaniu zadań publicznych spółkom kapitałowemu, także w odniesieniu do zarządzających SSE, podlega kwalifikacji jako przejaw prywatyzacji funkcjonalnej. Przejęcie przez spółkę realizacji zadań o charakterze reglamentacyjnym czy z zakresu administracji świadczącej nie prowadzi do zmiany ich charakteru z publicznoprawnych na prywatnoprawne. Spółki te w dalszym ciągu pozostają związane przepisami i ogólnymi zasadami prawa publicznego, takimi jak zasada legalności (praworządności), obowiązek działania w celu urzeczywistnienia i ochrony ważnego interesu publicznego oraz równego traktowania podmiotów administrowanych¹⁵. Istnieje także możliwość kwalifikacji omawianego procesu jako prywatyzacji w sensie organizacyjnym. K. Strzyczkowski wskazuje, że istotą prywatyzacji w sensie organizacyjnym jest zmiana podmiotu wykonawczego zadania z zakresu administracji publicznej z organów administracji rządowej, samorządowej, przedsiębiorstwa publicznego (w formie publicznoprawnej) lub innego podmiotu prawa publicznego na podmiot zorganizowany prywatnoprawnie. Cechą prywatyzacji w sensie organizacyjnym jest więc powołanie szczególnej jednostki organizacyjnej, wyodrębnionej z administracji państwowej lub samorządowej, lecz pozostającej w ramach własności państwowej bądź samorządowej. Pozwala to podmiotom publicznym w dalszym ciągu

¹³ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25.

¹⁴ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 98-117.

¹⁵ M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, Rejent 2002, nr 5, s. 136.

sprawować kontrolę i kierownictwo nad tymi jednostkami oraz egzekwować realizację przez nie zadań publicznych¹⁶. W przypadku spółek zarządzających SSE doszło wprawdzie nie tyle do przekazania zadań publicznych wykonywanych wcześniej przez podmioty publicznoprawne, co raczej do utworzenia tych spółek jako podmiotów wykonujących zadania w zakresie organizacji i zarządzania strefą. Stosowne przepisy u.s.s.e. gwarantują jednak dominujący udział podmiotów publicznoprawnych w strukturze własnościowej (akcyjnej, względnie udziałowej) spółki (zob. art. 6 ust. 1 i 3, art. 7 u.s.s.e.).

Analizowany proces nie podlega natomiast kwalifikacji pod pojęcie prywatyzacji materialnej. Prywatyzacja materialna (inaczej prywatyzacja *sensu stricto*) oznacza bowiem przesunięcie zadania publicznego do sektora prywatnej działalności z równoczesnym zwolnieniem podmiotu publicznego od odpowiedzialności za realizację tego zadania¹⁷. Organy władzy publicznej zostają zwolnione z obowiązku wykonywania w interesie publicznym zadań, które do tej pory do nich należały, a także z odpowiedzialności za ich bezpośrednią realizację przez podmioty prywatne. Zadanie takie traci wtedy charakter zadania publicznego. Niewątpliwie wykorzystanie prywatnoprawnych form organizacyjnych i form działania może prowadzić do ograniczenia lub nawet wyłączenia publicznoprawnych form kontroli i ingerencji w działalność podmiotu bezpośrednio wykonującego zadania. Niemniej jednak jeśli do dyspozycji pozostają w dalszym ciągu środki oddziaływania właściwe prawu prywatnemu i są one wystarczające do zapewnienia wpływu podmiotów publicznych (jako akcjonariuszy, udziałowców) na wykonywanie zadań publicznych przez spółkę, nie da się przyjąć, że dochodzi do prywatyzacji *sensu stricto*. W ramach prywatyzacji funkcjonalnej bądź też organizacyjnej (prywatyzacji *sensu largo*) organy administracji publicznej przejmują rolę podmiotów inspirujących powstanie, kontrolujących, nadzorujących i wywierających wpływ na bieżące zarządzanie oraz wspierających podmioty zorganizowane prywatnoprawnie jako bezpośrednich wykonawców zadań z zakresu administracji publicznej. Dochodzi do swoistego rozdziału płaszczyzn aktywności w ramach wykonywania zadania publicznego pomiędzy organy administracji publicznej jako wykonawców pośrednich oraz prywatnoprawnie zorganizowane podmioty administrujące jako wykonawców bezpośred-

¹⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 145-147. Autor ten odróżnia prywatyzację funkcjonalną od prywatyzacji organizacyjnej w oparciu o kryterium własnościowe. W ramach prywatyzacji organizacyjnej podmiot prywatnoprawnie zorganizowanej administracji publicznej pozostaje pod kontrolą Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z racji posiadania przez te podmioty publiczne gwarantującej dominujący wpływ liczby udziałów, akcji lub innych tytułów uczestnictwa w podmiocie prywatnoprawnym. W ramach prywatyzacji funkcjonalnej dochodzi do powierzenia bezpośredniego wykonywania zadań publicznych podmiotom niepublicznym, niebędącym własnością państwową lub samorządową, przy zachowaniu odpowiedzialności podmiotów powierzających za prawidłowe wykonywanie zadań publicznych.

¹⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 30.

nich¹⁸. Nie należy także zapominać, że procesy prywatyzacyjne przejawiają się nie tylko w sięganiu po prywatnoprawne formy organizacyjne, ale także po prywatnoprawne formy działania administracji. Następstwem wprowadzania prywatnoprawnych form działania przy wykonywaniu administracji publicznej może być także ich wzajemne przenikanie się w regulacji prawnej z władczymi (publicznoprawnymi) formami działania. Zjawisko to staje się coraz częstsze w publicznym prawie gospodarczym¹⁹.

Jeden z przejawów istnienia prywatnoprawnie zorganizowanej administracji gospodarczej w Polsce stanowią obecnie niewątpliwie spółki zarządzające SSE. W ramach dalszych rozważań zostaną przedstawione doniosłe z perspektywy prywatyzacji funkcjonalnej i organizacyjnej (prywatyzacji *sensu largo*) zagadnienia odnoszące się do spółek zarządzających SSE. Scharakteryzowane zostaną regulacje gwarantujące dominujący wpływ podmiotów publicznych na funkcjonowanie tych spółek, powierzone im do bezpośredniego wykonywania zadania publiczne oraz sposób (charakter prawny) ich powierzenia. Zobrazowane zostanie także szczególne połączenie publiczno- i prywatnoprawnych form działania przy udzielaniu zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych²⁰ zarządzającym strefą może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której Skarb Państwa lub samorząd województwa posiadają większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy lub zgromadzeniu wspólników. Przedstawienie specyfiki funkcjonowania i organizacji takiej spółki, jej kompetencji o charakterze publicznoprawnym i zakresu wykonywanej administracji publicznej musi zostać poprzedzone zdefiniowaniem samej strefy.

SSE tworzy wyodrębniona zgodnie z przepisami u.s.s.e., niezamieszкана część terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na której może być prowadzona działalność gospodarcza na szczególnych zasadach określonych w tej ustawie (art. 2 u.s.s.e.). SSE stanowi więc jeden z rodzajów tzw. obszarów specjalnych, czyli przestrzennie wyodrębnionych części terytorium państwa, dla których ustanawia się swoisty reżim prawny, modyfikujący reguły powszechnie obowiązujące²¹. Obecnie w Polsce funkcjonuje 14 SSE. Strefy

¹⁸ *Ibidem*, s. 27-28.

¹⁹ Zob. J. Gola, B. Olszewski, *Sposoby rozstrzygnięcia konfliktów na tle udzielania ograniczonej liczby koncesji*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 304-315; K. Horubski, G. Klich, *Konflikty na tle udzielania ograniczonej liczby koncesji*, [w:] M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, s. 295-304.

²⁰ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., Nr 42, poz. 274 z późn. zm.; dalej w skrócie u.s.s.e.

²¹ J. Grabowski, *Specjalne strefy ekonomiczne. Charakterystyka prawna*, *Studia Iuridica* 1996, z. XXXII, s. 73; M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospo-*

są tworzone z uwagi na szczególne interesy gospodarcze państwa i samorządu terytorialnego wyrażające się w zamiarze intensyfikacji rozwoju gospodarczego określonych obszarów. Art. 3 u.s.s.e. wśród celów ustanawiania stref wymienia m.in.: rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, wprowadzanie nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, zwiększenie konkurencyjności wytwarzanych wyrobów oraz świadczonych usług, rozwój eksportu, tworzenie nowych miejsc pracy czy zagospodarowanie istniejącej infrastruktury lub niewykorzystanych zasobów naturalnych. Dla osiągnięcia wskazanych celów konieczne jest przyciągnięcie do stref przedsiębiorców-inwestorów. Ma temu służyć ograniczenie wobec nich obciążeń podatkowych w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych z tytułu dochodów z działalności gospodarczej na terenie SSE (art. 12 u.s.s.e.) oraz tworzenie korzystnych warunków faktycznych prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy (zob. art. 8 u.s.s.e.).

SSE funkcjonuje na podstawie ustanowionego dla niej swoistego reżimu prawnego, kształtującego jej status – obszaru specjalnego. Składające się na ten reżim akty normatywne wiążą bowiem podmioty prowadzące działalność gospodarczą na terytorium danej strefy oraz nią zarządzające. Najistotniejszą rolę wśród tych unormowań odgrywają wydawane osobno dla każdej strefy: rozporządzenia Rady Ministrów o ustanowieniu danej SSE (art. 4 SSEU)²², rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki ustalające plan rozwoju strefy²³ (art. 9 SSEU)²⁴, a także wydawane przez ten sam organ rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte na terenie SSE²⁵ (art. 17 ust. 1a SSEU)²⁶. W końcu należy zwrócić uwagę na akty normatywne służące do przenoszenia na spółki zarządzające strefami kompetencji do działania w formach władczych. Na podstawie art. 20 ust. 1 SSEU minister właściwy do spraw gospodarki może w drodze rozporządzeń powierzać zarządzającemu strefą udzielanie zezwoleń (w formie decyzji administracyjnej) na prowadzenie działalności w strefie.

darczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych. Problematyka publicznoprawna, Studia Prawnicze 1997, z. 2 (132), s. 15.

²² Zob. przykładowo rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej, Dz. U. Nr 232, poz. 1551 z późn. zm.

²³ Dalej jako plan rozwoju strefy.

²⁴ Zob. przykładowo rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia planu rozwoju Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Dz. U. Nr 113, poz. 940.

²⁵ Dalej jako rozporządzenia w sprawie przetargów i rokowań.

²⁶ Zob. przykładowo rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte na terenie Kostrzyńsko-Słubickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Dz. U. Nr 254, poz. 2541, z późn. zm.

Ustawodawca dla spółki zarządzającej SSE przewidział do wyboru formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej. W stanie obecnym 11 spółek zarządzających SSE ma formę spółki akcyjnej, a 3 z nich spółki z ograniczoną odpowiedzialnością²⁷.

W ślad za M. Szydło należy podkreślić, że organizacja i funkcjonowanie spółek kapitałowych wykorzystywanych do celów wykonywania administracji publicznej podlega ustawowym modyfikacjom w szczególności w odniesieniu do kwestii: kapitału zakładowego, zasad wyłaniania i udziału w organach spółki podmiotów publicznych oraz ich nadzoru nad działalnością spółki²⁸. Modyfikacja tych elementów w spółce ma gwarantować prymat realizacji w ramach jej działalności zadań publicznych. Z perspektywy bowiem swych udziałowców (akcjonariuszy) – podmiotów publicznych spółka taka stanowi jedynie narzędzie (instrument) osiągnięcia celów o charakterze publicznoprawnym, determinowanych zadaniami publicznymi spoczywającymi na tych podmiotach. Regulacja prawna powinna więc dawać do dyspozycji publicznoprawnym uczestnikom takich spółek możliwość wyegzekwowania prymatu realizacji zadań publicznych nad osiągnięciem innych celów, w szczególności ekonomicznych (efektywnościowych) z natury związanych z konstrukcją prawną spółki kapitałowej.

Odnosząc powyżej wymienione pola modyfikacji struktury i zasad funkcjonowania spółek kapitałowych prywatnoprawnie zorganizowanej administracji do spółek zarządzających SSE należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii kapitału zakładowego. Choć możemy w polskim porządku prawnym odnaleźć regulacje dotyczące szczególnych wymogów w zakresie minimalnego kapitału zakładowego spółek prywatnoprawnie zorganizowanej administracji²⁹, to sytuacja taka nie występuje w odniesieniu do spółek zarządzających SSE. Obowiązuje w tym względzie ogólna regulacja z Kodeksu spółek handlowych³⁰. Podwyższone wymogi dotyczące kapitału zakładowego znajdują swoje uzasadnienie m.in. w konieczności zapewnienia odpowiednich podstaw materialnych wykonywania zadań publicznych przez spółkę³¹. Częstokroć zadania te, szczególnie gdy są wykonywane w sferze użyteczności publicznej, cechują się znacz-

²⁷ Dane za <http://www.mg.gov.pl/Przedsiębiorcy/Specjalne+strefy+ekonomiczne/Prawo>.

²⁸ Tak M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, s. 113-114.

²⁹ Zob. art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 211, poz. 1384 z późn. zm.), zgodnie z którym kapitał własny spółki akcyjnej prowadzącej giełdę nie może być mniejszy niż 10 000 000 zł.

³⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.; dalej w skrócie k.s.h. Zgodnie z art. 154 § 1 k.s.h. minimalny kapitał zakładowy w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością powinien wynosić 5000 zł, natomiast w spółce akcyjnej – 100 000 zł (art. 308 § 1 k.s.h.).

³¹ Zob. M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, s. 114-115.

ną kapitałochłonnością inwestycyjną i wysokimi kosztami stałymi wykonywania³². Warto w tym miejscu wskazać, że wniesienie do spółki zarządzającej SSE minimalnego kapitału zakładowego przewidzianego przepisami k.s.h. może okazać się zupełnie niewystarczające do osiągnięcia celów strefy wyrażonych w art. 8 u.s.s.e. Przepis ten mówi bowiem o umożliwianiu przedsiębiorcom działającym w strefie używania i korzystania ze składników mienia położonych na jej obszarze, w stosunku do których zarządzający jest właścicielem lub posiadaczem zależnym (art. 8 ust. 1 pkt 1). Ponadto w unormowaniu tym jest mowa o gospodarowaniu urządzeniami infrastruktury technicznej i gospodarczej na terenie strefy oraz innymi składnikami mienia będącymi własnością lub znajdującymi się w posiadaniu zależnym zarządzającego w taki sposób, by ułatwić przedsiębiorcom posiadającym zezwolenie prowadzenie działalności gospodarczej. Możliwe jest także świadczenie przez zarządzającego na rzecz przedsiębiorców usług lub organizowanie świadczenia takich usług przez osoby trzecie (zob. art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3). Analizowana regulacja wprost nakłada na zarządzających strefami obowiązek wykonywania zadań z zakresu administracji świadczącej na rzecz przedsiębiorców działających w strefie, polegających na udostępnianiu im do używania i korzystania będących w gestii zarządzającego składników mienia, infrastruktury technicznej i gospodarczej, a także na bezpośrednim świadczeniu usług lub organizowaniu świadczenia tych usług przez inne podmioty. Działalność taka wymaga posiadania znacznych aktywów nie tylko w postaci środków finansowych, ale także infrastruktury technicznej, własności lub innych praw do nieruchomości. Art. 5 ust. 1 u.s.s.e. przewiduje tworzenie strefy wyłącznie na gruntach będących własnością zarządzającego, Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub związku komunalnego. W skład strefy mogą wejść także grunty będące w użytkowaniu wieczystym zarządzającego. Możliwe jest także ustanowienie strefy, jeżeli zawarto umowy zobowiązujące do przeniesienia prawa własności lub użytkowania wieczystego na zarządzającego strefą pod warunkiem jej utworzenia (art. 5 ust. 2 u.s.s.e.). Tylko wyjątkowo obszar strefy podlega rozciągnięciu na grunty niebędące we władaniu wymienionych podmiotów publicznych na warunkach określonych w art. 5 ust. 3 u.s.s.e., dotyczących inwestycji na takich gruntach, przy czym realizacja takich inwestycji nie może doprowadzić do zwiększenia obszaru strefy ponad 2 hektary.

Analiza tych unormowań u.s.s.e. prowadzi do wniosku o konieczności wyposażenia spółki zarządzającej SSE w odpowiedni do zakresu spoczywającej na niej zadań majątek, co z kolei powinno znaleźć swój wyraz także w wielkości kapitału zakładowego tworzonej spółki, pokrywanego zarówno wkładami pieniężnymi, jak i niepieniężnymi.

³² Zob. L. Kieres, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, s. 321.

Kolejnym elementem modyfikacji struktury spółki kapitałowej jako wykonawcy ustawowo określonych zadań publicznych jest swoista regulacja zasad kreowania składu organów spółki. W tym kontekście w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wymogi odnoszące się do składu zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia akcjonariuszy) w spółce zarządzającej SSE. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.s.e. zarządzającym strefą może być wyłącznie spółka, w której Skarb Państwa lub samorząd województwa posiada większość głosów, które mogą być oddane na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy. Analizowane unormowanie należy rozpatrywać w powiązaniu z regulacją ustalania składu rady nadzorczej spółki. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.s.e., jeśli to Skarb Państwa posiada w spółce zarządzającej większość udziałów lub akcji, dającą mu większość głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy lub zgromadzeniu wspólników, w skład rady nadzorczej może wchodzić do pięciu osób, w tym po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw gospodarki, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wojewody, a także nie więcej niż dwóch przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, których udział w kapitale zakładowym spółki zarządzającej jest największy. Natomiast w sytuacji, gdy to samorząd województwa posiada w spółce strefowej większość udziałów lub akcji, w skład rady nadzorczej liczącej sobie do pięciu członków wchodzi: dwóch przedstawicieli samorządu tego województwa, jeden przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki oraz nie więcej niż dwóch przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, którzy dysponują największym udziałem, z wyłączeniem wskazanego województwa, w kapitale zakładowym spółki (art. 7 ust. 1a).

Unormowania te mają na celu przesądzenie dominującego wpływu podmiotów publicznych na wykonywanie zadań publicznych zarządzającego w strefie oraz na kierunki jej rozwoju. Tworzą podstawy do podejmowania przez przedstawiciela Skarbu Państwa lub samorządu województwa zasadniczych decyzji odnoszących się do funkcjonowania spółki zarządzającej zarezerwowanych dla zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia akcjonariuszy – zob. przykładowo art. 228, art. 393, art. 430-431 k.s.h.), a także do wykonywania przez reprezentantów podmiotów publicznych w radzie nadzorczej stałego nadzoru nad bieżącą działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności (zob. art. 219 i art. 382 k.s.h.).

W odniesieniu do obsadzania składu zarządu spółki strefowej możliwe są dwa rozwiązania, jako że u.s.s.e. nie przewiduje na wzór ustaw: o komercjalizacji i prywatyzacji³³ oraz o gospodarce komunalnej³⁴, powoływania członków zarządu wyłącznie przez radę

³³ Zob. art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.

³⁴ Zob. art. 10a ust. 6 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn. zm.

nadzorcą (zob. art. 6 ust. 2 u.s.s.e.)³⁵. Toteż możliwe jest zgodnie z art. 201 § 4 lub art. 368 § 4 k.s.h. przyjęcie w statucie spółki, że organem powołującym i odwołującym członków zarządu będzie zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie akcjonariuszy).

Gdy chodzi o instrumenty nadzoru nad spółką zarządzającą SSE ze strony organów władzy publicznej, brak w u.s.s.e. szczególnych kompetencji o charakterze publiczno-prawnym. Ustawodawca przyjął więc, że wystarczające do zapewnienia prymatu interesu publicznego przy wykonywaniu zadań administracyjnych w strefie będą środki o charakterze prywatnoprawnym oparte na zapewnieniu przedstawicielom podmiotów publicznych lub odpowiednim organom władzy publicznej dominującego wpływu na wykonywanie uprawnień zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia akcjonariuszy), rady nadzorczej oraz na powoływanie i odwoływanie członków zarządu. Wprawdzie w art. 5a ust. 1 u.s.s.e. mowa jest o kompetencji Rady Ministrów do zniesienia strefy na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, jednakże nie może to nastąpić w sytuacji, gdy w mocy pozostaje choć jedno zezwolenie strefowe uprawniające do korzystania z pomocy publicznej. Trudno więc uznać ten przepis za formę sankcjonowania za pomocą środków nadzorczych nieprawidłowości związanych z zarządzaniem strefą. Jest on raczej przewidziany jako reakcja na osiągnięcie celów istnienia strefy przed upływem terminu jej ustanowienia. Osiągnięcie tych celów może wiązać się przykładowo ze stanem pełnego wykorzystania gruntów, budynków i infrastruktury strefy w ramach preferowanej działalności gospodarczej przedsiębiorców, a także z uzyskaniem odpowiednio wysokiej, założonej liczby miejsc pracy, co spowoduje niemożność dalszego rozwoju strefy w określonych granicach i na podstawie wykorzystanej już bazy majątkowej.

Procesy prywatyzacyjne związane z wykonywaniem administracji publicznej w ramach SSE nie wyczerpują się w aspekcie powierzenia spółce kapitałowej do wykonywania zadań polegających na organizowaniu warunków do prowadzenia działalności gospodarczej w strefie czy świadczeniu usług przedsiębiorcom w niej działającym. Przepisy u.s.s.e. przewidują także możliwość udzielenia spółkom zarządzającym kompetencji o charakterze władczym, w tym do sprawowania jurysdykcji administracyjnej w drodze wydawania decyzji administracyjnych. Na podstawie art. 20 ust. 1 minister właściwy do spraw gospodarki może, w drodze rozporządzenia, powierzyć zarządzającemu strefą udzielanie, w jego imieniu, zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie uprawniających do korzystania z pomocy publicznej. W obecnym sta-

³⁵ W wyjątkowej sytuacji, gdy Skarb Państwa posiada 100 % udziałów lub akcji w spółce zarządzającej SSE, na podstawie art. 6 ust. 2 u.s.s.e. stosuje się przepisy wskazane w przypisie nr 33.

nie prawnym rozporządzenia o tej treści wydano odnośnie do wszystkich stref³⁶. Oprócz tego w ramach rozporządzenia może być powierzone spółce zarządzającej wykonywanie, w imieniu ministra właściwego do spraw gospodarki, bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców, uwzględniającej w szczególności elementy istotne dla przyznania pomocy publicznej w związku z udzielonym zezwoleniem, a więc przedmiot działalności, termin rozpoczęcia działalności przedsiębiorcy, osiągnięte limity zatrudnienia oraz nakłady inwestycyjne. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 1 na wniosek spółki zarządzającej strefą starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, właściwy ze względu na położenie strefy może, za zgodą wojewody, powierzyć spółce prowadzenie określonych spraw z zakresu prawa budowlanego dotyczących terenu strefy, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji. Powierzenie to może dotyczyć m.in.: wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, przenoszenia pozwolenia na budowę na inną osobę, orzekania o utracie ważności pozwolenia na budowę, wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego czy udzielania pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W końcu zgodnie z art. 15 ust. 2 na wniosek zarządzającego rada gminy właściwej ze względu na położenie strefy może go upoważnić do wydawania decyzji w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących terenów położonych w strefie.

Należy przyjąć, że powierzenie kompetencji do wydawania wyróżnionych powyżej decyzji administracyjnych powoduje przeniesienie ich na spółkę, która staje się od momentu wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 20 u.s.s.e., lub powierzenia dokonanego przez właściwego starostę lub radę gminy samodzielnym podmiotem tej kompetencji. Zarządzający strefą uzyskuje w tym zakresie przymiot organu administracji publicznej, pozostającego poza sferą administracji bezpośredniej i pośredniej, w przyjętym powyżej rozumieniu³⁷. Tym samym należy odrzucić wysuniętą w doktrynie propozycję interpretacji treści art. 20 u.s.s.e., która zakłada, iż powierzenie zarządzającemu strefą udzielania zezwoleń w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki stanowi konstrukcję analogiczną do upoważnienia przez organ administracji pracownika urzędu do załatwiania spraw w jego imieniu w określonym zakresie³⁸, przewidzianą w art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego³⁹. M. Szydło wskazuje,

³⁶ Dane za stroną <http://www.mg.gov.pl/Przedsiębiorcy/Specialne+strefy+ekonomiczne/Prawo>.

³⁷ Można też dokonać jego kwalifikacji jako organu administrującego działającego poza systemem (aparatem) rządowej i samorządowej administracji publicznej.

³⁸ Tak M. Smaga, *Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej (zarys problemu)*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 497.

³⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.; dalej jako k.p.a.

że występująca w regulacjach z obszaru prawa administracyjnego konstrukcja powierzenia kompetencji publicznoprawnych do wykonywania „w imieniu” organu powierzającego może przybierać postać, bądź jedynie uprawnienia i obowiązku do udzielania temu organowi wsparcia (pomocy) przy sprawowaniu przez niego funkcji jurysdykcyjnych przez podmiot na rzecz którego następuje „powierzenie”, bądź też rzeczywistego przeniesienia kompetencji na taki podmiot, który staje się ich dysponentem i ponosi odpowiedzialność za ich wykonanie. W pierwszym przypadku podmiot, na którego rzecz następuje powierzenie, działa faktycznie „dla” organu, natomiast w drugim przypadku w sensie prawnym „za” ten organ. Zmienia się więc podmiot wykonawczy kompetencji publicznoprawnej⁴⁰. Tak więc to drugie z omawianych rozwiązań znajduje zastosowanie na gruncie u.s.s.e. nie tylko w odniesieniu do wydawania zezwoleń na realizację inwestycji w strefie, ale także w odniesieniu do decyzji z zakresu prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 2 u.s.s.e. Wskazuje na to choćby forma prawna powierzenia kompetencji w pierwszym z omawianych przypadków (akt normatywny-rozporządzenie), wskazanie, że przewidziane w art. 15 ust. 1 decyzje z zakresu prawa budowlanego są wydawane przez zarządzającego strefą w pierwszej instancji, jak i względy wykładni funkcjonalnej przemawiającej za lokowaniem kompetencji, tam gdzie będzie ona rzeczywiście wykonywana. Art. 20 u.s.s.e. stanowi ponadto, że minister właściwy do spraw gospodarki, wydając rozporządzenie w sprawie powierzenia zarządzającemu udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie, powinien uwzględnić potrzebę właściwego funkcjonowania strefy⁴¹. Tak rozumiane powierzenie kompetencji jurysdykcyjnych powoduje, że podmiot, na który zostanie przeniesiona kompetencja, znajduje się na tym samym szczeblu struktury administracyjnej, co organ powierzający, a także podlega nadzorowi tych samych podmiotów, co organ powierzający⁴². W odniesieniu więc do wykonywania przekazanych kompetencji publicznoprawnych wchodzi niejako na miejsce organu powierzającego.

Jak już podkreślano powyżej, istotnym przejawem procesów prywatyzacji w znaczeniu przyjętym w tych rozważaniach jest wprowadzanie regulacji prawnych przewidujących korzystanie przez podmioty administracji publicznej z prywatnoprawnych form działania przy wykonywaniu zadań publicznych. W unormowaniach odnoszących

⁴⁰ Zob. M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, s. 121-122.

⁴¹ W swym poprzednim brzmieniu, sprzed nowelizacji u.s.s.e. ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 118, poz. 746), przepis art. 20 ust. 1 jako przesłankę skorzystania przez ministra właściwego do spraw gospodarki z delegacji do wydawania rozporządzeń przenoszących na spółki zarządzające kompetencji do udzielania zezwoleń wskazywał „potrzebę zapewnienia bezpośredniego kontaktu inwestorów z zarządzającym strefą oraz współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego”.

⁴² M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, s. 121.

się do funkcjonowania spółek zarządzających SSE przybrało to specyficzną postać włączenia w procedurę wydawania zezwolenia strefowego, wywodzącej się z prawa cywilnego, instytucji przetargu. Wprawdzie zgodnie z przepisem art. 16 ust. 6 u.s.s.e. do postępowania w przedmiocie udzielania, zmiany i cofania zezwolenia strefowego stosuje się przepisy k.p.a., niemniej jednak najistotniejsze czynności służące wyborowi przedsiębiorcy – podmiotu zezwolenia strefowego odbywają się w ramach przetargu łącznego lub rokowań. Podlegają one autonomicznej regulacji w rozporządzeniach w sprawie przetargów i rokowań, wydawanych odrębnie dla każdej strefy, ale w zasadzie zawierających jednakową treść⁴³. Tym samym doszło do wprowadzenia elementu *stricte* prywatnoprawnego w obszar wykonywania jurysdykcji administracyjnej przy wydawaniu zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie SSE. Przyjęto konstrukcję skutkującą wzajemnym przenikaniem się elementów autorytatywnej konkretyzacji normy administracyjnego prawa materialnego wobec jej adresata⁴⁴, z elementami właściwymi dla cywilnoprawnego, przetargowego trybu zawierania umów⁴⁵. Sytuacja taka nierzadko występuje w szczególnych regulacjach publicznego prawa gospodarczego. Tytułem przykładu wskazać można na unormowania odnoszące się do trybu udzielania ograniczonej liczby koncesji⁴⁶ czy udzielania koncesji na działalność radiowo-telewizyjną⁴⁷.

W ramach postępowania administracyjnego o udzielenie zezwolenia strefowego przetarg łączny stosuje się, gdy obok samego zezwolenia przedsiębiorcy ubiegają się o nabycie prawa do nieruchomości lub innych składników majątkowych położonych na terenie strefy, rokowania natomiast, gdy przedsiębiorca ubiega się wyłącznie o zezwolenie. Zarówno przetarg łączny, jak i rokowania, wbrew swojej nazwie⁴⁸, są pod względem

⁴³ Por. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte na terenie Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej (Dz. U. Nr 254, poz. 2540, z późn. zm.), oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 listopada 2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte na terenie Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości (Dz. U. Nr 254, poz. 2539, z późn. zm.).

⁴⁴ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 2001, s. 16-17; T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 25-28.

⁴⁵ Zob. art. 70¹-70⁵ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.; dalej w skrócie jako k.c.

⁴⁶ Zob. art. 51-53 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.

⁴⁷ Zob. art. 33-37 ustawy z dnia 29 grudnia 1991 r. o radiofonii i telewizji, tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r., Nr 253, poz. 2531, z późn. zm.

⁴⁸ Rozporządzenia w sprawie warunków przetargów i rokowań nie przewidują w odniesieniu do trybu rokowań elementu negocjacji pomiędzy spółką zarządzającą SSE a przedsiębiorcą składającym ofertę. W analizowanej regulacji nastąpiło oderwanie pojęcia rokowań od trady-

konstrukcji prawnej oparte na modelu przetargu nieograniczonego, stąd też dotyczące ich unormowania są zbliżone treściowo do regulacji przetargu nieograniczonego na zamówienie publiczne⁴⁹. Służy to z pewnością stworzeniu jak najbardziej przejrzystych warunków konkurowania pomiędzy przedsiębiorcami ubiegającymi się o możliwość realizacji inwestycji na obszarze SSE. Należy też pamiętać, że podjęcie działalności w SSE i uzyskanie w związku z realizacją zamierzonej inwestycji pomocy publicznej w postaci ulg podatkowych jest równoznaczne z osiągnięciem przez przedsiębiorcę dysponującego zezwoleniem wymiernej korzyści majątkowej, określonej właśnie wielkością ulg w obciążeniach publicznoprawnych. Podobnie więc jak reżim prawny udzielania zamówień publicznych winien służyć maksymalizacji efektu ekonomicznego z wydatkowania publicznych środków finansowych, tak udzielanie korzyści majątkowej w postaci ulg w podatkach dochodowych z działalności gospodarczej na terenie SSE powinno zostać oparte na instrumentach prawnych służących wyborowi najkorzystniejszego z proponowanych rozwiązań inwestycyjnych. Przetarg łączny oraz rokowania służące wyłonieniu podmiotu zezwolenia strefowego zawierają wszystkie zasadnicze elementy występujące w modelu przetargu nieograniczonego, gdzie na podstawie publicznego zaproszenia składane są przez zainteresowanych, w określonym terminie pisemne oferty o treści odpowiadającej warunkom przetargu, spośród których wybiera się ofertę najkorzystniejszą w świetle przyjętych z góry kryteriów oceny ofert⁵⁰. Zgodnie z rozporządzeniami w sprawie warunków przetargów i rokowań postępowanie w trybie przetargu łącznego lub rokowań rozpoczyna się poprzez publiczne ogłoszenie połączone z udostępnieniem zainteresowanym przedsiębiorcom specyfikacji istotnych warunków przetargu lub rokowań, po czym następuje składanie i ocena pisemnych ofert pod względem ich zgodności z warunkami przetargu (rokowań) oraz w świetle ustalonych kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych. Ogłoszenie będące zaproszeniem do składania ofert w przetargu łącznym lub rokowaniach powinno zostać dokonane w codziennej prasie ogólnokrajowej oraz na stronie internetowej strefy w języku polskim oraz w jednym z języków powszechnie używanych w handlu międzynarodowym (§ 4 ust. 1 rozporządzeń w sprawie przetargów i rokowań⁵¹). W momencie upublicznienia przez zarządzającego strefą zamiaru zaproszenia przedsiębiorców do udziału w przetargu lub rokowaniach w postaci ogłoszenia należy także dopatrywać się wszczę-

cyjnego znaczenia przyjmowanego w obszarze polskiego porządku, a więc jako negocjacyjnego trybu zawarcia umowy (zob. art. 72 k.c.).

⁴⁹ Zob. art. 39-46 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759, z późn. zm.

⁵⁰ R. Szostak, *Przetarg nieograniczony na zamówienie publiczne*, Kraków 2005, s. 36-37.

⁵¹ Zob. przykładowe rozporządzenia, o których mowa w przypisie nr 48.

cia postępowania administracyjnego w przedmiocie udzielenia zamówienia strefowego. Wśród kryteriów oceny oferty przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie strefowe wymienia się m.in.: wartość i warunki realizacji inwestycji planowanych na terenie strefy, udział w tworzeniu i modernizacji infrastruktury gospodarczej w strefie, zgodność przedsięwzięć gospodarczych planowanych na terenie strefy z celami rozwoju strefy oraz przedsięwzięciami gospodarczymi realizowanymi lub planowanymi na terenie strefy przez innych przedsiębiorców, czy też stopień innowacyjności technologii przedsięwzięć i działalności planowanej na terenie strefy (§ 11).

Należy podkreślić, że to właśnie swoiście uregulowany tryb przetargowy udzielania zezwolenia strefowego odgrywa decydującą rolę w zakresie określenia inwestycji, cechującej się najwyższym stopniem zgodności z celami danej SSE, a tym samym ustalenia przedsiębiorcy, któremu zostanie udzielone zezwolenie strefowe. To właśnie mechanizm przetargowy (w postaci przetargu łącznego lub rokowań), włączony w proces wykonywania jurysdykcji administracyjnej, staje się instrumentem osiągnięcia ogólnych celów kreacji każdej strefy w postaci skupienia innowacyjnych inwestycji gospodarczych i zwiększania zatrudnienia. Samo postępowanie administracyjne służy w tym przypadku niejako „wyrażeniu” wyniku przetargu poprzez wydanie decyzji administracyjnej o charakterze zezwalającym, która zastępuje umowę cywilnoprawną jako finalny efekt przetargu. Decyzja w przedmiocie udzielenia zezwolenia strefowego określa przedmiot działalności gospodarczej, która będzie wykonywana na terenie SSE, oraz warunki dotyczące w szczególności: zatrudnienia przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie strefy określonej liczby pracowników przez określony czas, a także dokonania w strefie inwestycji o wartości przekraczającej określoną kwotę (art. 16 ust. 2 u.s.s.e.). Terminowa realizacja wskazanych warunków jest konieczna dla uzyskania przez przedsiębiorcę pomocy publicznej związanej z inwestycją w strefie.

Powyższe rozważania ukazują złożoność problematyki organizacji i funkcjonowania prywatnoprawnie zorganizowanej administracji publicznej na przykładzie spółek kapitałowych zarządzających SSE. Sygnalizują najistotniejsze problemy i zagadnienia, które pojawiają się w procesie aplikacji prywatnoprawnych form organizacyjnych i form działania do wykonywania zadań administracji publicznej. Poddane analizie unormowania u.s.s.e. w pierwszej kolejności miały doprowadzić do udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres i pola modyfikacji struktury korporacyjnej spółki zarządzającej w celu zapewnienia dominującego wpływu na jej działalność ze strony podmiotów publicznych (określonych organów władzy publicznej). Za podstawowe gwarancje w tym zakresie uznano: zapewnienie podmiotom publicznym większości głosów na zgromadzeniu wspólników (walnym zgromadzeniu akcjonariuszy) oraz określenie składu rady nadzor-

czej z dominującym udziałem przedstawicieli właściwych organów władzy publicznej. Powoduje to także, że podmioty publicznoprawne zaangażowane w spółkę strefową dysponują możliwością kształtowania składu personalnego jej zarządu. Wzmiankowane instrumenty należy uznać za wystarczające dla zapewnienia efektywnego wpływania przez te podmioty na działalność spółki zarządzającej SSE w celu ochrony prawidłowości wykonywania powierzonych jej zadań publicznych. W dalszej kolejności analizie poddano charakter prawny powierzania spółkom zarządzającym SSE kompetencji publicznoprawnych do wykonywania jurysdykcji administracyjnej w określonych sprawach. Uznano, że kompetencje te, po skorzystaniu przez właściwy organ administracji publicznej z możliwości ich powierzenia spółce strefowej w odpowiedniej formie, stają się jej własnymi, wykonywanymi samodzielnie kompetencjami. W odniesieniu do tego odcinka jurysdykcji administracyjnej dochodzi więc do wprowadzenia podmiotu zorganizowanego prywatnoprawnie w miejsce powierzającego kompetencję organu administracji publicznej (ze sfery administracji bezpośredniej lub pośredniej). Jest to niewątpliwie wyrazem dążenia do skupienia w rękach spółki zarządzającej, jako podmiotu wyspecjalizowanego, całego spektrum kompetencji umożliwiającego kompleksowe administrowanie strefą. Dalsza część rozważań dotyczyła natomiast wzajemnego przenikania się w regulacji dotyczącej udzielania zezwoleń strefowych elementów publiczności i prywatnoprawnych, gdzie w ramy postępowania administracyjnego włączono element przetargu o zasadniczym znaczeniu dla wyłonienia podmiotu zezwolenia i inwestycji, która ma zostać objęta pomocą publiczną. Wyróżnione zagadnienia są kluczowe dla ukazania wielopłaszczyznowości procesu prywatyzacji *sensu largo* (funkcjonalnej, organizacyjnej) wykonywania zadań publicznych w jego aspekcie związanym z utworzeniem spółek kapitałowych zarządzających SSE. Dotyczące ich unormowania stanowią z pewnością próbę pogodzenia zamiaru osiągnięcia korzyści związanych z elastycznością, szybkością i efektywnością działania w formach prywatnoprawnych z koniecznością realizacji i ochrony podstawowych zasad prawa publicznego.