

Mieczysław Bąk  
Agnieszka Durlik-Khoury  
Anna Szcześniak



Raport  
2010

## REGIONALNY MONITORING SWOBODY DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE

ZASADY I WYTYCZNE WDROŻENIOWE



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



# **Regionalny monitoring swobody działalności gospodarczej w Polsce. Zasady i wytyczne wdrożeniowe.**

-----  
Raport  
-----

*Mieczysław Bąk*  
*Agnieszka Durlik-Khouri*  
*Anna Szcześniak*

**IB** Instytut Badań nad Demokracją  
i Przedsiębiorstwem Prywatnym

Warszawa 2010

Publikacja dostępna na stronie [www.iped.pl](http://www.iped.pl) oraz [www.rmsg.pl](http://www.rmsg.pl)

## Wprowadzenie

Dotychczas problematyka swobody działalności gospodarczej była postrzegana jako domena władz centralnych. Rzeczywiście, większość regulacji prawnych, istotnych dla zapewnienia tej swobody jest tworzona na szczeblu centralnym. Jednak dla przedsiębiorców i osób zainteresowanych podjęciem działalności gospodarczej prawdziwy problem występuje wtedy, gdy następuje wykonanie ustawy, co dokonuje się na szczeblach samorządowych oraz na szczeblu funkcjonalnych pionów administracji państwowej w terenie, której uprawnienia są często delegowane na niższe szczeble np. starostwa. Prawdziwy problem polega nie tylko na legislacyjnym kształcie swobody gospodarczej ale na jej egzekucji na szczeblach gminnym, powiatowym (terenowej administracji państwowej) oraz regionalnym. Ta egzekucja, jak pokazuje liczebność skarg i odwołań do jednostek odwoławczych jak i NSA, stale rośnie. Świadczy to o tym, że przewidziany ustawami system zapewniania swobody działalności gospodarczej nie działa sprawnie.

Zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej (rozdz.7 art. 103) państwo jest zobowiązane do zapewnienia korzystnych warunków dla funkcjonowania małych i średnich firm. W tworzeniu „korzystnych warunków”, ogromną rolę odgrywają poszczególne działania władz samorządowych. Samorzady opracowują strategie rozwojowe i programy operacyjne, które wyznaczając kierunki inwestowania, wpływają na infrastrukturę techniczną, poziom edukacji, a więc poziom wykształcenia kapitału ludzkiego czy warunki prowadzenia procesu inwestycyjnego.

Polityka w zakresie zamówień publicznych może sprzyjać stwarzaniu równych szans wszystkim podmiotom ale może również w sposób nieuzasadniony

ograniczać dostęp do zamówień. Także polityka w zakresie podatków i opłat lokalnych może sprzyjać bądź utrudniać podejmowanie działalności gospodarczej, a polityka przestrzenna wpływa na warunki inwestowania i szybkość procesu inwestycyjnego. Decyzje lokalizacyjne dotyczące dużych obiektów (supermarkety, obiekty przemysłowe, spalarnie śmieci) wpływają na przychylność miejscowej społeczności wobec inwestorów i na klimat dla prowadzenia działalności gospodarczej. Mogą one również w różnym stopniu naruszać zasady równego dostępu do rynku. Samorządy różnych szczebli odpowiadają za rejestry działalności reglamentowanej (np. Urzędy Marszałkowskie za świadczenie usług turystycznych, przechowywanie dokumentacji osobowej; starostwa za prowadzenie stacji kontroli pojazdów, gminy wydają pozwolenia na sprzedaż wyrobów alkoholowych). W proponowanym projekcie tę problematykę określamy jako wykonywanie zasady swobody działalności gospodarczej na szczeblu regionalnym, przez co rozumiemy wszystkie szczeble samorządowe oraz terenową administrację państwa w zakresie jej funkcji związanych z zapewnieniem swobody działalności gospodarczej.

Przedstawione opracowanie składa się z dwóch części. W części pierwszej omówiony został zakres prawa stanowionego przez samorządy jak również decyzje, leżące w gestii władz samorządowych, wynikające z prawa krajowego mające wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej. W części drugiej przedstawiono zasady prowadzenia monitoringu, wraz z zasadami wpływania na decyzje władz, tak aby uzyskać jak najlepszą realizację prowadzenia swobodnej działalności gospodarczej.

## **I. Zakres obszarów prawa, stanowionego przez samorzady oraz decyzji mających wpływ na swobodę działania firm**

Kompetencje samorządu terytorialnego oraz zasady jego funkcjonowania w prawie polskim uregulowane są przede wszystkim w trzech ustawach systemowych:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Analiza zapisów regulacji prawnych warunkujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego wskazuje, iż w zakresie znaczenia ich działań dla swobody prowadzenia działalności gospodarczej można podać w zależności od szczebla władzy lokalnej kilka obszarów działań właściwych dla każdego z nich, jak również zakres aktywności właściwej dla wszystkich szczebli łącznie.

Do drugiej grupy zaliczyć należy przede wszystkim czas oczekiwania na decyzje administracyjne oraz ich jakość. Przedsiębiorcy, czy też osoby, które planują rozpoczęcie aktywności gospodarczej często mają do czynienia z nieuzasadnioną biernością urzędników. Wydłużony czas oczekiwania na decyzje administracyjne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, przykładowo poszerzeniem zakresu typów prowadzonej działalności, czy też realizacją procesu inwestycyjnego w przypadku przedsiębiorców często przynosi wymierne, niejednokrotnie bardzo poważne, szkody. Analiza tej sfery aktywności władzy lokalnej daje więc wiarygodny, obiektywny wyznacznik jej wpływu na swobodę działalności gospodarczej. Podobnie rzecz ma się w przypadku oceny jakości decyzji administracyjnych. W tym przypadku analizie podlegać powinna skala uznanych odwołań.

Jak już wcześniej wspomniano działania władz samorządowych w zakresie znaczenia dla budowania swobody działalności gospodarczej można również przyporządkować według szczebla podziału terytorialnego.

## **I. Na poziomie szczebla gminnego**

### **1. Uchwały budżetowe**

Ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera definicji budżetu gminy, to, że budżet gminy jest planem rocznym, wynika bowiem z jego definicji zamieszczonej w art. 109 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych. Budżet jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy.

Zgodnie z tym przepisem budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem:

- 1) dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki,
- 2) przychodów i wydatków:
  - a) zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych,
  - b) funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego.

Przytoczona definicja sugeruje, że budżet gminy - jak każdej innej jednostki samorządu terytorialnego - obejmuje nie tylko dochody i wydatki oraz przychody i rozchody tej gminy, lecz również przychody i rozchody jednostek organizacyjnych gminy, które rozliczają się z budżetem gminy metodą netto (nadwyżką lub niedoborem).

W budżecie w kategorii dochodów własnych pojawiają się wpływy z podatków.

Budżet jest podstawowym planem funkcjonowania gminy i jej aktywności w zakresie kreowania warunków prowadzenia działalności gospodarczej, jakość tej uchwały ma więc kluczowe znaczenie dla jakości środowiska w jakim działają przedsiębiorcy.

## **2. Plany miejscowe**

Plan miejscowy określony ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest bardzo szczegółowym dokumentem, o zasadniczym, znaczeniu dla przedsiębiorców. Określa on bowiem dokładnie przeznaczenie konkretnych gruntów (działek) na terenie gminy, wyznacza np.: miejsce rozbudowy infrastruktury drogowej, sposób wykorzystania działki np. na cele mieszkaniowe bądź też handlowe.

W przypadku gdy konkretny teren objęty jest planem miejscowym nie można odmówić właścicielowi nieruchomości prawa do jej zagospodarowania, odpowiadającego jego zamierzeniom co do sposobu wykorzystania nieruchomości, gdy przewidywane użycie nieruchomości jest zgodne z warunkami ustalonymi w planie zagospodarowania przestrzennego. Planujący nową inwestycje nie jest wtedy zobowiązany do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Odmowa może nastąpić jedynie wtedy, gdy zamierzone wykorzystanie terenu spowoduje naruszenie chronionego prawem interesu publicznego oraz interesu osób trzecich.

Stąd fakt jego istnienia, jak również jego zawartość powinny podlegać ocenie z uwagi na znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej.

## **3. Strategie rozwoju**

Strategia rozwoju gminy ujmuje główne cele i uwarunkowania jej rozwoju w określonym, z reguły długoterminowym (10-15 lat), horyzoncie czasowym

w zmieniających się okolicznościach wewnętrznych i zewnętrznych. Strategia rozwoju gminy jest programowaniem przyszłych działań, tak by były one racjonalne. Istotą strategii jest określenie hierarchii ważności celów, nigdy nie ma bowiem możliwości jednoczesnej realizacji wszystkich potrzeb. W pierwszym rzędzie należy realizować cele ułatwiające przyszły rozwój, powinny to być przedsięwzięcia, które władza lokalna może sama podjąć i za które może odpowiadać.

Gminy nie mają obowiązku opracowywania strategii rozwoju, faktycznie jednak jej brak powoduje, iż pojawiają się trudności w realizacji podstawowego zadania gminy, czyli zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty.

Podstawą strategii rozwoju gminy powinno być założenie maksymalnego wykorzystania wewnętrznych zasobów potencjału miejscowych podmiotów, jak również korzyści położenia. Strategia powinna zatem być oparta o dokładne rozpoznanie istniejących zasobów gminy i walorów jej lokalizacji. Powinna ona również być podstawą prowadzenia właściwej polityki przez poszczególne podmioty działające na scenie lokalnej, a w szczególności przez władze publiczne.

Przygotowanie lokalnego programu rozwoju gospodarczego, opartego na starannej diagnozie sytuacji w gminie oraz jej bliższym i dalszym otoczeniu, uwzględniającego dostępne instrumenty instytucjonalne wynikające z kompetencji gminy – prawne i finansowe - opracowanego we współpracy z lokalnymi partnerami, pozwoli lepiej gospodarować ograniczonymi zasobami finansowymi samorządów (i jego partnerów) oraz w bardziej skoordynowany sposób realizować zadania, które poprawią otoczenie biznesu.

W ramach polityki lokalnego rozwoju gospodarczego gminy podejmują szereg działań, m.in. inwestycyjnych, mających na celu poprawę infrastruktury gminy. Jednym z elementów wspomaganie rozwoju gospodarczego jest także



stworzenie korzystnych rozwiązań podatkowych, o których mowa w dalszej części podręcznika.

#### **4. Zamówienia publiczne**

Zasady przeprowadzania zamówień publicznych reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych. Generalnym celem tej ustawy jest zapewnienie jawności i bezstronności działań gospodarczych finansowanych ze środków publicznych, zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równorzędnego traktowania kontrahentów w procesie przyznawania zamówień publicznych oraz właściwe gospodarowanie finansami publicznymi.

Aktywność w sferze zamówień publicznych przeprowadzanych przez gminę buduje jakość relacji gospodarczych pomiędzy administracją lokalną a przedsiębiorcami. Z uwagi na powyższe analiza zasad na jakich przeprowadzane są postępowania, zwłaszcza w zakresie dostępności informacji na ich temat powinna stanowić jeden z elementów monitoringu jakości prowadzenia działalności gospodarczej w gminie.

#### **5. Gospodarka przestrzenna**

Jednym z podstawowych zadań gminy jest zapewnienie ładu przestrzennego na własnym terytorium. W celu realizacji tego zadania gminy przygotowują dwa podstawowe dokumenty, określone ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jakimi są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowanie przestrzennego.

Studium określa ogólne kierunki zagospodarowania gminy w układzie przestrzennym. W studium formułuje się zasady polityki przestrzennej gminy oraz integruje dokumenty programowe i wizje związane z jej rozwojem

gospodarczym i społecznym. Powinno ono być spójne ze strategią rozwoju gminy, jak również prowadzoną przez nią polityką rozwoju gospodarczego. Studium stanowi więc zespół zapisów ustalonych i uzgodnionych jako nienaruszalne uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przyjęte jako podstawa do opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokument ten zawiera bardzo szeroki zakres informacji na temat środowiska naturalnego gminy, jej społeczności i gospodarki.

Ocena dokumentów, które regulują politykę przestrzenną gminy powinna więc stanowić jeden z elementów monitoringu jej aktywności w zakresie swobody działalności gospodarczej, z uwagi na jej znaczenie wobec kreowania wyglądu infrastruktury przestrzennej, w której funkcjonują przedsiębiorcy.

## **6. Lokalne podatki i opłaty**

Gminy prowadząc lokalną politykę finansową, której celem jest rozwój lokalnej przedsiębiorczości, mogą stosować zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych (np.: ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne).

Do podatków, które mogą być objęte polityką progospodarczą gminy zaliczamy:

- podatek od nieruchomości,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej,
- podatek od spadków i darowizn,

- podatek od posiadania psów.

Stawki podatkowe nie mogą być wyższe od stawek maksymalnych określonych przez Ministerstwo Finansów. Mogą być natomiast niższe, a to na jakiej wysokości zostaną ustalone zależy jedynie od polityki poszczególnych władz samorządowych.

Gminy mogą obniżać górną stawkę podatkową, a także określać warunki ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków. W zakresie opłat stanowiących ich dochody, ale pobieranych przez urzędy skarbowe, przewodniczący zarządu gminy może wnioskować o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków oraz zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek

Stosowane przez gminy rozwiązania fiskalne powinny być przejrzyste, tak aby spełniły swój cel, którym jest stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Istotne jest, by potencjalni inwestorzy, już na etapie wstępnych rozmów na temat lokalizacji, mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków. Firmy najbardziej potrzebują bowiem stabilizacji prawnej, tak aby możliwe było planowanie działań na przyszłość. Obniżenie bieżących kosztów podatkowych daje przedsiębiorcom możliwość zwiększenia inwestycji.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, iż kwestia opłat lokalnych i podatków powinna stać się kluczowym elementem oceny działań gminy w sferze swobody działalności gospodarczej.

## **7. Dzierżawa nieruchomości i najmu**

Gminy swoją aktywność na polu ustanawiania wysokości opłat za dzierżawę i najem nieruchomości prowadzą głównie w oparciu o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Stosowanie przejrzystych zasad ustalania wysokości opłat za dzierżawę oraz czynszów najmu, a także zasad ich pomniejszania, jak również stosowanie jawnych i powszechnie dostępnych procedur wyboru najemców jest elementem bardzo istotnym z uwagi na prowadzenie działalności gospodarczej i dlatego powinno podlegać analizie przy monitoringu szczebla gminnego.

## **8. Plany inwestycyjne gminy**

Trwały wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji. Dlatego szanse rozwoju gospodarczego gminy oceniać można m.in. na podstawie zakresu i rodzaju prowadzonych tam inwestycji, dokonywanych przez wszystkich inwestorów, a nie tylko inwestycji dokonywanych przez gminę.

Zainteresowaniem władz samorządowych (opracowujących gminne programy i strategie, w tym strategie i programy inwestycyjne) powinny więc cieszyć się nie tylko inwestycje finansowane bezpośrednio przez gminę, lecz także inwestycje dokonywane przez inne podmioty na terenie gminy.

Inwestycje na terenie gminy najczęściej finansowane są z wielu źródeł. W ogólnym ujęciu zadania gmin realizowane są w zasadzie z dochodów własnych i subwencji należnych z tytułu prawa oraz ze środków pozyskiwanych z innych źródeł finansowania, których pozyskanie zależy od inwencji i operatywności zarządów gmin. Ustawa o finansach publicznych umożliwia dodatkowe finansowanie budżetu gminy poprzez zaciągnięcie pożyczek i kredytów, emisje obligacji oraz korzystanie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Największe znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne, których brak jest poważną przeszkodą dla wielu innych inwestycji i może w istotny sposób zahamować rozwój gospodarczy, a także znacznie pogorszyć warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych na terenie gminy.

Dobrze ukierunkowane wydatki inwestycyjne wpływają na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej danej gminy. W kontekście kreowania odpowiednich warunków dla aktywności gospodarczej przedsiębiorców podkreślić warto następujące aspekty inwestycji:

1. Inwestycje infrastrukturalne przyczyniają się do polepszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej, zachętą inwestycyjną jest np. budowa obwodnicy, czy też nowoczesnej oczyszczalni ścieków.
2. Inwestycje w gminie mogą również wpływać na rynek pracy, nie tylko w firmach bezpośrednio związanych z daną inwestycją, ale także w firmach kooperujących i w instytucjach otoczenia biznesu, tego typu działania mogą również polegać na zakupie usług w przedsiębiorstwach prywatnych.
3. Gminy mają możliwość planowania inwestycji w okresie średniookresowym, przedsiębiorcy powinni dążyć do tego, aby takie plany były przygotowywane, argumentując ich tworzenie ułatwieniem tworzenia struktury wydatków na planowane inwestycje i ich zabezpieczeniem finansowym (kredyty, obligacje, pomoc zagraniczna);
4. Ustawodawca daje również gminom uprawnienie do prowadzenia inwestycji wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami, co nie tylko skutkuje materialnymi efektami, ale również tworzy korzystny klimat dla przedsiębiorczości (wykorzystanie możliwości ustawy z dnia 28 lipca 2005r o partnerstwie publiczno – prywatnym).

5. Dobrze zaplanowane inwestycje infrastrukturalne powodują kolejne inwestycje (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo przyciąga inwestorów budowlanych), dają także pracę lokalnym firmom, a więc tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych.

Biorąc pod uwagę powyższe, za celowe uznać należy zamieszczenie planów inwestycyjnych gminy w katalogu zakresu prawa podlegającego ocenie w regionalnym monitoringu swobody działalności gospodarczej.

## **9. Procedury obsługi inwestorów**

Jednym z kluczowych elementów pozyskiwania inwestycji na terenie gminy, a tym samym kreowania odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości jest stworzenie zestawu reguł ustalających zasady obsługi inwestorów.

Prawidłowo opracowane procedury pozwalają na wzmocnienie pozycji gminy w fazie negocjacji z zainteresowanymi przedsiębiorcami, jak również dalszego wspierania ich w trakcie podjęcia decyzji o lokalizacji inwestycji w danej gminie.

Ocenie, z uwagi na wpływ na wolność gospodarczą, podlegać powinien fakt opracowania procedur przez gminę jak również ich efektywność i przejrzystość.

## **10. Pozwolenie na sprzedaż alkoholu**

Zasady wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu regulują przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.). Zgodnie z ich zapisami organy gminy mają swobodę w zakresie sprzedaży napojów alkoholowych:

- przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (detal)
- przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (gastronomia)

- dla przedsiębiorców, których działalność polega na organizacji przyjęć
- jednorazowe (do 2-dni)
- na wyprzedaż posiadanych, zinwentaryzowanych zapasów napojów alkoholowych.

W myśl art. 12 ww. ustawy to radni, w drodze uchwały, ustalają liczbę punktów sprzedaży zlokalizowanych na terenie gminy/miasta. Liczba ta określona jest zwykle w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Ustalając warunki sprzedaży napojów alkoholowych na podstawie art. 12 władze gminy, w sposób bezpośredni, mogą regulować swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w powyższym zakresie, stąd za niezbędne uznać należy dodanie jej do monitorowanego katalogu aktów prawa lokalnego.

## **11. Pomoc publiczna**

Udzielanie pomocy publicznej przez władze gminy polega głównie na aktywności w sferze podatkowej.

Samorządy lokalne posiadają kompetencje do stosowania zwolnień celowych, mogą one bowiem w ten sposób stymulować rozpoczęcie konkretnych inwestycji np. budowę parkingów, dróg dojazdowych, remontów obiektów użyteczności publicznej.

Gminy mogą również, jak już wcześniej wspomniano, obniżać górną stawkę podatkową, a także określać warunki ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków. W zakresie opłat stanowiących ich dochody, ale pobieranych przez urzędy skarbowe, przewodniczący zarządu gminy może wnioskować o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru

podatków oraz zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek.

Gminy w zakresie swoich kompetencji posiadają również możliwość ustalania niskiego poziomu cen na usługi komunalne lub też najem lokali użytkowych. Działanie to w konsekwencji obniża koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, co może prowadzić do zwiększenia poziomu inwestycji.

Zakres pomocy publicznej i jej intensywność, jak również okres rozpatrywania wniosków przedsiębiorców o jej uzyskanie stanowią istotny element monitoringu wolności gospodarczej na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

## **12. Wspieranie przedsiębiorczości**

Obok nakładów czysto inwestycyjnych gminy mogą przeznaczać część swoich budżetów na wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu (w tym działań realizowanych przez podmioty, w których posiada udziały gmina). Działania wspierające rozwój przedsiębiorczości dokonywane są przez szereg instytucji, z których najważniejsze wydają się:

- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego,
- centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości itp.,
- inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne,
- fundusze poręczeniowo-kredytowe.

Gminy w ramach prowadzenia polityki rozwoju gospodarczego mogą również podejmować działania mające na celu usprawnienie organizacyjne urzędów i instytucji gminnych współpracujących z przedsiębiorcami. Można tego dokonywać np. poprzez usprawnienie procedur rejestrowania przedsiębiorstw



(jest to aktualnie wyłączna kompetencja gminy wynikająca z obowiązujących zapisów ustawy z dnia 19 listopada 1999r Prawo działalności gospodarczej).

Innymi aktywnymi formami wspierania przedsiębiorczości, z których korzystają gminy w Polsce są np.:

- pomoc w uzyskiwaniu środków pomocowych dla podmiotów gospodarczych,
- internetowe bazy informacyjne,
- przygotowanie terenów pod działalność gospodarczą,
- sprzedaż mienia komunalnego, co stwarza możliwość przekształcenia lokali mieszkaniowych w lokale użytkowe.

Typy działań podejmowanych przez gminę w zakresie wspierania przedsiębiorców, a także ocena ich skuteczności powinny również podlegać monitoringowi regionalnej swobody działalności gospodarczej.

### **13. Rejestr działalności gospodarczej**

Wykonywanie działalności gospodarczej, zgodnie z art. 16 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, można rozpocząć:

- dla działalności rejestrowanych w ewidencji działalności gospodarczych w dniu złożenia wniosku;
- dla działalności rejestrowanych w KRS – w dniu uzyskania wpisu w rejestrze;
- dla spółek kapitałowych w organizacji – przed dniem uzyskania wpisu do KRS (szczegółowe zasady regulują przepisy Kodeksu spółek handlowych).

Wniosek m.in. o rejestrację, zawieszenie lub zmianę zakresu prowadzenia działalności gospodarczej powinien być złożony w urzędzie gminy (ewidencja działalności gospodarczej).

Ewidencja działalności gospodarczej jest jawna i prowadzą ją gminy. Organem ewidencyjnym jest: wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Za konieczne należy więc uznać objęcie tego zakresu prawa monitoringiem swobody działalności gospodarczej.

## **II. Na poziomie szczebla powiatowego**

### **1. Funkcjonowanie programów rynku pracy**

Obowiązki, kompetencje i tryb postępowania organów powiatu w sprawach przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy określają przepisy ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

Do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy m.in.:

- opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy;

- udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy, a także pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy i poradnictwo zawodowe;
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy;
- inicjowanie i wdrażanie instrumentów rynku pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy ( art. 9 ust. 1 powołanej ustawy).

Zadania, o których mowa w art. 9 ust. 1, są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej.

Zgodnie z art. 12 pkt 9c ustawy o samorządzie powiatowym - powiat ma także szczególną i istotną kompetencję w postaci uchwalania powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Podstawowe elementy tworzonych w Polsce powiatowych programów aktywizacji rynku pracy zakładają:

- wprowadzenie ulg inwestycyjnych i podatkowych dla inwestorów przez samorządy gminne działające na terenie powiatu,
- działania zmierzające do zwiększenia zainteresowania potencjalnych inwestorów terenami pod inwestycje w powiecie,
- udział gmin i powiatu w imprezach promujących gospodarkę powiatu (targach, sympozjach, wystawach itp.)
- zintegrowanie samorządów lokalnych - powiatowego i gminnych, przedsiębiorców oraz organizacji gospodarczych wokół rozwoju przedsiębiorczości poprzez takie działania jak:
  - ✓ tworzenie stowarzyszeń promocji przedsiębiorczości,

- ✓ prowadzenie doradztwa gospodarczego i finansowego dla chcących rozpocząć działalność gospodarczą,
  - ✓ organizowanie szkoleń dla przedsiębiorców i pracowników samorządowych w zakresie wiedzy o instrumentach rozwoju przedsiębiorczości i środkach pomocowych,
- wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy poprzez promowanie usług powiatowego urzędu pracy oraz zachęcanie przedsiębiorców.

Z reguły kierownik powiatowego urzędu pracy przedkłada radzie powiatu coroczną informację o realizacji powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Należy więc bezsprzecznie uznać, że szeroko pojęte programy rynku pracy mają istotne znaczenie dla jakości środowiska w jakim działają przedsiębiorcy w danym powiecie.

## **2. Prawo budowlane**

Administrację w zakresie budownictwa na szczeblu powiatowym wykonują:

- w obszarze administracji architektoniczno - budowlanej - starosta,
- w obszarze nadzoru budowlanego - powiatowy inspektor nadzoru budowlanego.

Starosta jest organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych, nie zastrzeżonych do kompetencji wojewody. Realizując obowiązki wynikające z Prawa budowlanego, starosta:

- wydaje pozwolenie na budowę (*art. 28 ust. 1*),
- przyjmuje zgłoszenia (*art. 30, art. 71 ust. 2*)
- wnosi sprzeciw w stosunku do zgłoszenia (*art. 30 ust. 2, 5 i 6 oraz art. 71 ust. 3, 4 i 5*)
- wydaje postanowienia o uzupełnienie zgłoszenia (*art. 30 ust. 2 oraz art. 71 ust. 3*),
- wydaje postanowienia o obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę (*art. 35 ust. 3*),
- przenosi decyzje o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu (*art. 40 ust. 1*),
- wydaje dziennik budowy (*art. 45 ust. 1*),
- rozstrzyga o niezbędności wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, jeżeli wymagają tego prace przygotowawcze lub roboty budowlane (*art. 47 ust. 2*).

Ponadto starosta, w zakresie swojej właściwości, ma obowiązek:

- prowadzić rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę,
- przekazywać wojewodzie uwierzytelnione kopie tego rejestru, do każdego piątego dnia miesiąca lub, jeżeli dzień ten jest dniem wolnym od pracy, pierwszego dnia roboczego po tym terminie,
- przekazywać bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego:
  - ✓ kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym,

- ✓ kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem,
  - ✓ kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń, wynikających z przepisów prawa budowlanego (*art. 82b ust 1-2*);
- uczestniczyć na wezwanie organów nadzoru budowlanego w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych oraz udostępnić wszelkie dokumenty i informacje związane z tymi czynnościami.

Nadzór budowlany wykonuje funkcje inspekcyjno - kontrolne oraz zadania związane z użytkowaniem obiektów budowlanych.

Realizując obowiązki wynikające z Prawa budowlanego, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego m.in:

- przenosi decyzje o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (*art. 40 ust. 2*),
- przyjmuje zawiadomienia inwestora o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę oraz oświadczenia kierownika budowy (robót) stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi) oraz oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi (*art. 41 ust 4*);
- przyjmuje zawiadomienia inwestora o zmianie: kierownika budowy lub robót, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta sprawującego nadzór autorski (*art. 44 ust. 1*),

- wydaje decyzje o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części (*art. 48, 49b, 50a i 51 ust. 1 pkt 1*);
- bada, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń; wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane (*art. 49*),
- prowadzi postępowania w sprawie naliczenia opłaty legalizacyjnej (*art. 49, 49a i 49b*),
- wydaje postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych (*art. 48, 49b i 50*),
- wydaje decyzje związane z niewłaściwym wykonywaniem robót budowlanych (*art. 51*),
- przyjmuje zawiadomienia o zakończeniu budowy i sprawdza związane z tym dokumenty oraz zwraca je po zakończeniu postępowania, nakłada kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem art. 54 i 55, oraz przyjmuje wnioski i wydaje decyzje o pozwoleniu na użytkowanie (*art. 54, art. 55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59*);
- przeprowadza obowiązkową kontrolę budowy, po której sporządza protokół, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wymierza karę w drodze postanowienia (*art. 59a ust. 1, art. 59c ust. 1, art. 59d ust. 1, art. 59f ust. 1 i 59g ust. 1*),

- przyjmuje pisemne zawiadomienia od osoby dokonującej kontroli o przeprowadzonej kontroli okresowej wykonywanej, co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m<sup>2</sup> (*art. 62 ust. 1 pkt 3*),
- wydaje decyzję nakazującą przeprowadzenie kontroli obiektu budowlanego w trakcie jego użytkowania w przypadkach stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części mogącego powodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska; decyzja taka może również zawierać żądanie przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części (*art. 62 ust. 3*),
- może żądać od właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego udostępnienia protokołów z kontroli, ocen i ekspertyz dotyczących stanu technicznego obiektu budowlanego, dokumentacji budowy, dokumentacji powykonawczej oraz opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w czasie jego użytkowania (*art. 65*),
- wydaje, w drodze decyzji, nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (*art. 66*),
- wydaje decyzje nakazujące właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę obiektu i uporządkowanie terenu ze wskazaniem terminu rozpoczęcia i zakończenia tych robót, w przypadku gdy nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia, a w przypadku obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, a objętych ochroną konserwatorską na podstawie



miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydaje takie decyzje po uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków (*art. 67 ust. 1 i 3*),

- w razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, organ, na podstawie protokołu oględzin, wydaje w drodze decyzji, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego nakaz opróżnienia bądź wyłączenia w określonym terminie całości lub części budynku z użytkowania. Wyżej wymienione decyzje organ przesyła obowiązanemu, na podstawie odrębnych przepisów, do zapewnienia lokali zamiennych. W powyższych przypadkach organ zarządza umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz zakazie jego użytkowania. Ponadto organ zarządza wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem technicznie uzasadnionych terminów ich wykonania (*art. 68*),
- zapewnia, na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających, w razie konieczności podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia (*art. 69*),
- przyjmuje protokoły pokontrolne dotyczące przeprowadzanych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części oraz przeprowadza kontrole sprawdzające w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, itd. (*art. 70 ust. 2*),
- wstrzymuje, w drodze postanowienia, użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części oraz nakłada obowiązek przedstawienia w wyznaczonym

terminie dokumentów, o których mowa w art. 71 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane, w przypadku stwierdzenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia; ustala opłatę legalizacyjną; nakazuje, w drodze decyzji, przywrócenia poprzedniego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (*art. 71a*);

- przyjmuje zawiadomienia o katastrofie budowlanej (*art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a*),
- prowadzi postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej (*art. 74*),
- po otrzymaniu zawiadomienia o katastrofie budowlanej, niezwłocznie powołuje komisję w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz niezwłocznie zawiadamia o katastrofie właściwy organ nadzoru budowlanego wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (*art. 76*);
- po zakończeniu prac komisji, wydaje decyzje, określające zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego oraz ma możliwość zlecenia na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego sporządzenia ekspertyzy (*art. 78*);
- występuje z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (*art. 97 ust. 1*).

Tak szerokie uprawnienia powiatu w zakresie prawa budowlanego sprawiają, że jest to niezwykle istotny dla przedsiębiorców zakres stosowania

prawa, który powinien podlegać monitoringowi z punktu widzenia zasad swobody działalności gospodarczej.

### **3. Ochrona konsumentów**

Zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy rzecznik konsumentów.

Do zadań rzecznika konsumentów w szczególności należy:

- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów;
- współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi.

Co istotne, z punktu widzenia swobody działalności gospodarczej, przedsiębiorca, do którego zwrócił się rzecznik konsumentów, obowiązany jest udzielić rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkować się do uwag i opinii rzecznika.

Z pewnością uprawnienia rzecznika konstytuują fakt, że jest to zakres stosowania prawa, który powinien podlegać monitoringowi swobody działalności gospodarczej.

### **4. Kształcenie zawodowe**

Jednym z istotnych uprawnień powiatu jest prowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, także o profilu zawodowym.

Umożliwia to tworzenie już na poziomie powiatu nowych zróżnicowanych i dostosowanych do potrzeb przedsiębiorców oraz problemów danego regionu programów nauczania zarówno do szkół zawodowych jak i techników. Istotnym problemem jest zdefiniowanie w programach nauczania od nowa zawodów i dostosowanie ich do postępu technicznego i zmieniających się uwarunkowań rynku pracy.

Powiaty jednak rzadko wykorzystują możliwość reformy średniego szkolnictwa zawodowego. Powszechnym zjawiskiem w Polsce jest likwidacja zawodowych szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych przez powiaty oraz przekształcanie ich w licea ogólnokształcące. Sytuacja ta w znacznej mierze wynika z wyższych kosztów utrzymania szkół zawodowych w stosunku do liceów ogólnokształcących i profilowanych.

## **5. Funkcjonowanie rejestru działalności regulowanej**

Działalnością regulowaną jest działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa (definicja legalna zawarta w art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej). Definicję działalności regulowanej doprecyzowuje art. 64 ust. 1 stanowiąc, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, jeżeli przepis odrębnej ustawy tak stanowi; a przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej.

Z punktu widzenia uprawnień powiatu starosta prowadzi:

- Rejestr przedsiębiorców prowadzących stację kontroli pojazdów,
- Rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodek szkolenia kierowców,
- Rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodek doskonalenia techniki.

Za konieczne należy więc uznać objęcie tego zakresu prawa monitoringiem swobody działalności gospodarczej.

## **II. Na poziomie szczebla wojewódzkiego**

### **1. Strategie rozwoju regionalnego**

Strategia rozwoju województwa jest najważniejszym dokumentem przygotowywanym przez samorząd województwa, określającym cele i priorytety polityki rozwoju, prowadzonej na terenie regionu.

Obowiązek opracowania strategii został nałożony na województwa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, która stanowi również, że strategia województwa powinna uwzględniać następujące cele:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Jak wynika ze wskazań ustawy podstawowa odpowiedzialność samorządu województwa koncentruje się na nowoczesnym rozwoju gospodarczym, szeroko rozumianej sferze kulturowej oraz zrównoważonym gospodarowaniu środowiskiem i przestrzenią. Zgodnie z ustawą ostateczne uchwalenie strategii rozwoju województwa należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa. Po podjęciu przedmiotowej uchwały strategia jest przedkładana do wiadomości ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego i jako taka odgrywa także znaczącą rolę w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego państwa.

Z chwilą uchwalenia strategia staje się podstawowym i nadrzędnym dokumentem formułującym politykę rozwoju województwa z perspektywy regionalnej. W systemie zarządzania regionalnego pełni kluczową rolę:

- z jednej strony jako generalny plan postępowania regionalnych władz samorządowych na swoim terenie i narzędzie zarządzania tym procesem,
- z drugiej zaś strony jako dokument informacyjny i promocyjny i narzędzie komunikowania się i współpracy z regionalną społecznością.

Rolą strategii jest więc na etapie planistycznym wskazanie odpowiedzi na wyzwania stojące przed województwem, zaś na etapie realizacji możliwie efektywne jej udzielenie. Strategia mówi generalnie o tym, co, jako społeczność regionalna, możemy i chcemy osiągnąć w określonej perspektywie, wobec takiej a nie innej sytuacji i pozycji regionu oraz wobec takich a nie innych aspiracji i oczekiwań regionalnych elit i szerokiej społeczności mieszkańców.

Strategia w tym ujęciu jest narzędziem wspierania pozytywnych zmian w regionie i reagowania na zmiany pojawiające się w otoczeniu.

Jest więc oczywiste, że sama strategia jak i sposób jej tworzenia powinna podlegać monitoringowi swobody działalności gospodarczej.

## **2. Regionalne Programy Operacyjne (RPO)**

W latach 2007 – 2013 każde z szesnastu województw realizuje własny program operacyjny, który został przygotowany w odpowiedzi na lokalne potrzeby oraz został dostosowany do indywidualnej specyfiki województwa w toku konsultacji społecznych. Środki na realizację Regionalnego Programu Operacyjnego pochodzą m.in. z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Głównym celem RPO jest zwiększenie konkurencyjności oraz zapewnienie spójności społeczno - gospodarczej i przestrzennej dla podniesienia atrakcyjności województwa, jako miejsca do inwestowania, pracy i zamieszkania.

RPO skierowane są m.in. do przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesu, jednostek samorządu terytorialnego, instytucji kultury, ochrony zdrowia, uczelni wyższych, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń i fundacji.

W ramach RPO wspierane są działania z zakresu m.in. innowacyjności, rozwoju i zwiększania konkurencyjności przedsiębiorstw, budowy społeczeństwa informacyjnego, infrastruktury edukacyjnej, komunikacyjnej, ochrony środowiska i ochrony zdrowia, rewitalizacji, turystyki i kultury.

Tak istotny z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości zakres RPO konstytuuje konieczność monitoringu z punktu widzenia zasad swobody działalności gospodarczej

### **3. Promowanie inwestycji**

Polska to duży kraj wielkich możliwości w zakresie promocji inwestycji. Każde województwo ma swoją specyfikę i powinno być oceniane oddzielnie.

Dla przykładu można wspomnieć o projekcie BUSINESS IN MAŁOPOLSKA, którego celem jest usprawnienie obsługi inwestora i eksportera oraz promocja gospodarcza Województwa Małopolskiego.

BUSINESS IN MAŁOPOLSKA tworzą:

- instytucja rozwoju regionalnego – Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.
- samorząd regionalny – Województwo Małopolskie
- instytucja wspierająca bezpośrednio inwestycje zagraniczne oraz rozwój innowacyjnej gospodarki – Krakowski Park Technologiczny Sp. z o.o.

Swoją specyfikę ma także wschodnia część Polski m.in. poprzez projekt Promocji Gospodarczej Polski Wschodniej, w ramach działania 1.4 Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Projekt Promocji Gospodarczej Polski Wschodniej przewiduje promocję pięciu województw Polski Wschodniej: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego i jest pierwszym tego typu projektem, który swym zasięgiem obejmie jednocześnie wszystkie województwa makroregionu oraz w sposób



przemyślany i spójny zaprezentuje potencjał gospodarczy całego obszaru, a tym samym wpłynie na wzrost zainteresowania potencjalnych przedsiębiorców możliwościami gospodarczymi województw Polski Wschodniej.

Głównym celem Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej jest wzrost zainteresowania ofertą gospodarczą pięciu województw, a tym samym przyspieszenie tempa rozwoju społeczno – gospodarczego Polski Wschodniej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, co stanowi cel strategiczny tego programu.

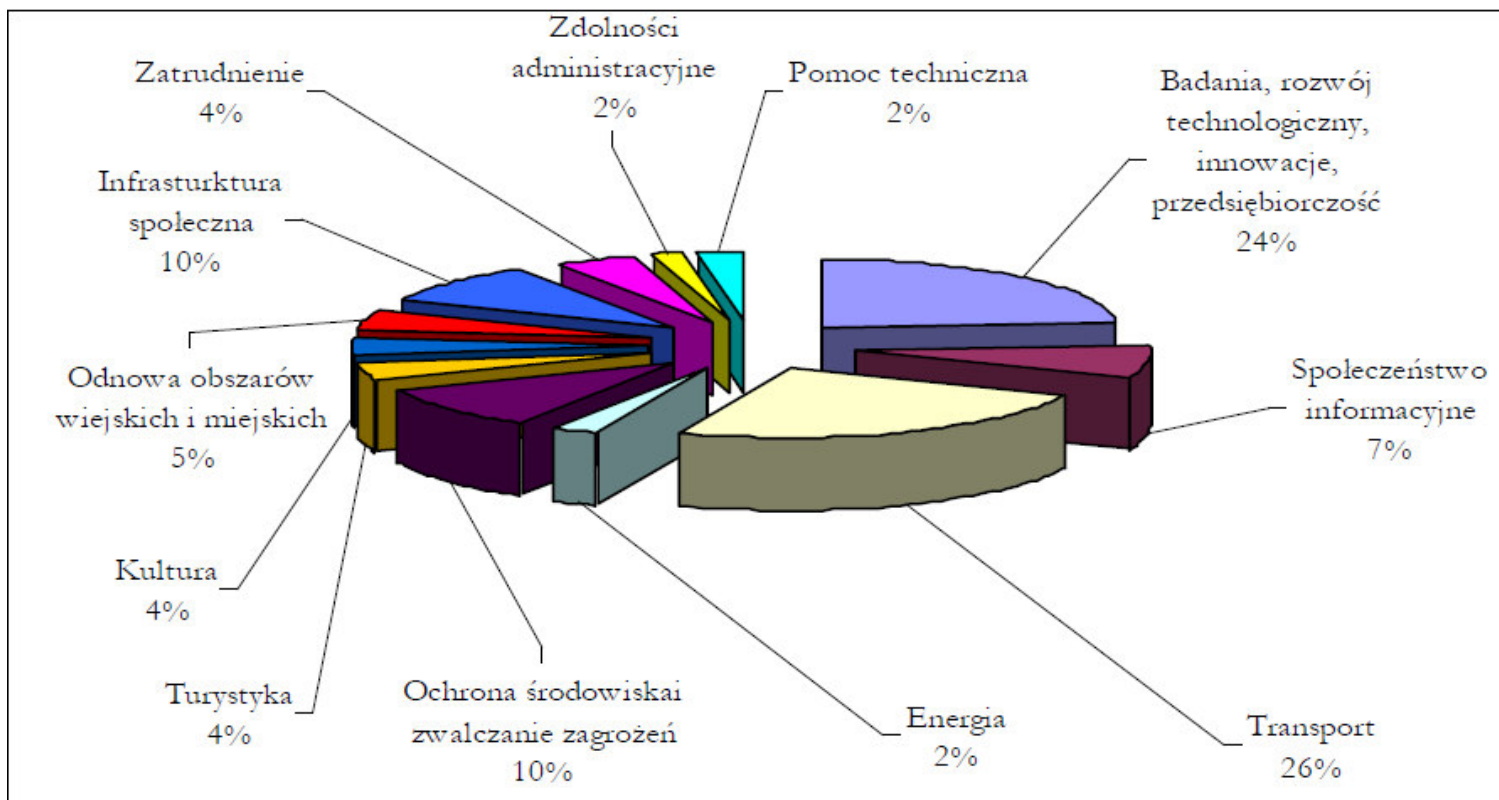
Należy również zauważyć, że z reguły w Regionalnych Programach Operacyjnych poszczególnych województw istnieje możliwość łączenia projektów inwestycyjnych z projektami dotyczącymi imprez i kampanii promocyjnych,

Wszystkie te elementy decydują o konieczności odrębnej oceny procesu promocji inwestycji w każdym województwie biorąc dodatkowo pod uwagę aspekty swobody działalności gospodarczej.

#### **4. Wspieranie przedsiębiorczości**

Regionalne Programy Operacyjne oferują szerokie spektrum finansowania zarówno dla firm, które dopiero raczkują w biznesowym świecie, jak i firm z ugruntowaną pozycją rynkową. Różnorodność funduszy przejawia się też w tym, iż kierowane są do przedsiębiorstw o różnorodnym profilu działalności.

Z danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że ok. 24 % środków możliwych do pozyskania w ramach RPO przeznaczone jest na szeroko pojęte wspieranie przedsiębiorczości.



Źródło: MRR

Za konieczne można więc uznać ocenę procedur i sposobu przyznawania tych środków uwzględniając przy tej ocenie zasady swobody działalności gospodarczej.

## 5. Pomoc publiczna

Traktat o Wspólnocie Europejskiej nie zawiera precyzyjnie określonej definicji pomocy publicznej. Należy oprzeć się na prawie wtórnym Unii Europejskiej, w tym na bogatym orzecznictwie Komisji Europejskiej oraz Sądu Pierwszej Instancji oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Pomoc publiczną można określić jako wydatkowanie środków publicznych lub uszczuplanie danin publicznych w celu wspierania przedsiębiorstw lub produkcji określonych towarów, stanowiące korzyść ekonomiczną dla beneficjenta.

Komisja Europejska, badając poszczególne przypadki dotyczące pomocy szuka odpowiedzi na następujące pytania:

- czy następuje przysporzenie korzyści ze środków publicznych;
- czy następuje uprzywilejowanie wybranych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów;
- czy następuje lub czy istnieje groźba naruszenia konkurencji;
- czy istnieje wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi?

Aby badana operacja stanowiła pomoc publiczną, zawarte w powyższych czterech pytaniach warunki muszą zostać spełnione łącznie. Negatywna odpowiedź na jedno z postawionych pytań decyduje o nieuznaniu badanego środka za pomoc. Warto w tym miejscu nadmienić, iż stwierdzenie wystąpienia elementu pomocowego, nie musi wiązać się z uznaniem badanego środka za operację zakazaną prawem wspólnotowym.

Przysporzenie korzyści może mieć miejsce poprzez wydatkowanie środków publicznych lub poprzez zmniejszenie ciężaru danin publicznych, w normalnych warunkach stanowiących zobowiązanie przedsiębiorstw. W ocenie Komisji Europejskiej obojętne jest, w jaki sposób dokonywany jest transfer środków. Może mieć on charakter bezpośredni, lub pośredni, na przykład poprzez

operację odbiegającą od zwykłych praktyk rynkowych, dokonywaną przez przedsiębiorstwo zależne od państwa.

Uprzywilejowanie wiąże się z elementem tak zwanej selektywności. Jeśli dana operacja, której stronami są państwo oraz przedsiębiorstwa, dokonywana jest w taki sposób, że dotyczyć może każdego przedsiębiorstwa na równych zasadach, należy wykluczyć wystąpienie pomocy. Przykładem może być ulga inwestycyjna dostępna bez względu na formę i zakres prowadzonej działalności gospodarczej, polegająca na zmniejszeniu obciążeń podatkowych o wartość dokonanych inwestycji. Gdy przysporzenie korzyści dokonywane jest w oparciu o takie kryteria jak sektor czy zakres regionalny prowadzonej działalności, operacja taka stanowi pomoc publiczną.

Z uwagi na szeroki zakres definicyjny - zakres i forma przyznawania przedsiębiorcom pomocy publicznej na poziomie województwa powinna więc bezsprzecznie podlegać monitoringowi z punktu widzenia zasad swobody działalności gospodarczej.

## **6. Rejestry działalności regulowanej**

Jak już wspomniano w rozdziale dotyczącym powiatu działalnością regulowaną jest działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa (definicja legalna zawarta w art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej).

Z punktu widzenia uprawnień na poziomie województwa działalność regulowana występuje m.in. w następującym zakresie:

- działalność w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania (art. 51a ust. 1 ustawy z 14 listopada 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673 ze zm.). Działalność ta wymaga wpisu do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych, a organem prowadzącym rejestr jest marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce wykonywania działalności objętej wpisem (art. 51b),
- działalność polegająca na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i polowania za granicą (art. 17 ust. 1 ustawy z 13 października 1995 r.– Prawo łowieckie, tj. Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.). Działalność ta wymaga wpisu do rejestru polowań, a organem prowadzącym rejestr jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę albo miejsce zamieszkania przedsiębiorcy (art. 17 ust. 2),
- działalność w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (art. 4 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.). Działalność ta wymaga wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a organem prowadzącym rejestr jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy (art. 7 ust. 1),
- działalność w zakresie prowadzenia kursów dokształcających dla kierowców przewożących towary niebezpieczne (art. 12 ust. 1 ustawy z 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów

niebezpiecznych, Dz. U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1671 ze zm.). Działalność ta wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców prowadzących kursy kształcące, a organem prowadzącym rejestr jest marszałek województwa (art. 13 ust. 1),

- działalność w zakresie obrotu materiałem siewnym (art. 54 ust. 1 ustawy z 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271 ze zm.). Działalność ta wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców dokonujących obrotu materiałem siewnym, a organem prowadzącym rejestr jest wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę przedsiębiorcy (art. 54 ust. 3),
- działalność w zakresie konfekcjonowania lub obrotu środkami ochrony roślin (art. 64 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 ze zm.). Działalność ta wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w zakresie konfekcjonowania lub obrotu środkami ochrony roślin, a organem prowadzącym rejestr jest wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania.

Za konieczne należy więc uznać objęcie tego zakresu prawa monitoringiem swobody działalności gospodarczej.

## **II Wytyczne wdrożeniowe**

Monitorowanie swobody działalności gospodarczej wymaga obserwowania w jaki sposób lokalne i regionalne władze realizują zobowiązania wynikające z przedstawionego powyżej obszaru prawa miejscowego. Jednocześnie proces monitorowania powinien prowadzić do ustalenia obszarów odbiegających od

oczekiwań uczestników procesów gospodarczych i do przedstawiania zmian, zarówno w prawie miejscowym jak i w sposobie funkcjonowania tego prawa na szczeblu samorządowym, tak aby uzyskać oczekiwane korzystne warunki dla funkcjonowania firm, gwarantowane przez system prawny RP.

Proces monitorowania swobody działalności gospodarczej powinien być więc połączony z budowaniem programu zmian w działaniu samorządów. Samo sygnalizowanie naruszeń jest niewystarczające, bez właściwego podania oczekiwanego stanu docelowego. Partnerzy społeczni mogą wpływać na realizację zasady swobody działalności gospodarczej w sposób aktywny jak i pasywny.

W procesie aktywnym organizacja reprezentująca dane środowisko, w oparciu o badanie preferencji interesariuszy buduje swój program legislacyjny, wskazujący jakie akty prawa miejscowego powinny być zmienione, lub jakie nowe akty powinny być uchwalone. Proces pasywny to skupienie się na bieżących inicjatywach legislacyjnych poszczególnych samorządów i opiniowanie ich

z punktu widzenia zapewnienia swobody działalności gospodarczej. W tych przypadkach, gdzie uznajemy, system prawa, a także podejmowane w oparciu o te regulacje decyzje są niezgodne z zasadą swobody działalności gospodarczej, powinniśmy wystąpić z propozycjami zmian, zarówno w systemie prawa miejscowego jak i w sposobie podejmowania decyzji, mających wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

---

## **Działanie aktywne**

---

Działanie aktywne wymaga określenia jakie zmiany chcemy wprowadzić. Przestrzeganie swobody działalności gospodarczej wymaga często zmiany obowiązujących regulacji, jak również zmiany decyzji władz samorządowych. Tak więc zapewnienie swobody prowadzenia działalności wymaga również programu działań zmieniających obowiązujące prawo. Punktem wyjścia jest zebranie informacji o aktualnym stanie prawnym. Powinniśmy uzyskać szczegółowe informacje o regulacjach z danego obszaru, stanowiących podstawę do wprowadzania zmian. Następnie możemy przejść do celów, które chcemy osiągnąć i ocenić szanse na ich osiągnięcie w bieżącym układzie we władzach samorządowych, a także przygotować argumenty przemawiające za daną zmianą. W oparciu o priorytety reprezentowanych interesariuszy organizacja określa, jakie prawo i jak należy zmienić lub jakie nowe rozwiązania prawne należy wprowadzić. Nasze propozycje powinny być opracowane w formie pisemnej.

### **Prezentacja proponowanych zmian**

Najprostszą formą prezentacji jest krótka, jednostronicowa informacja, którą możemy wręczać decydentom lub przekazywać za pośrednictwem poczty. Informacja powinna zawierać jeden akapit z omówieniem tła zagadnienia, np. jak wygląda sytuacja firm produkcyjnych i jaki wpływ wywiera na ich działalność podatek od nieruchomości. Następnie należy podać co chcemy zmienić/wprowadzić i przedstawić argumenty przemawiające za naszym stanowiskiem. Istotne jest, aby argumenty uwzględniały interes całej społeczności samorządowej a nie tylko interes wąskiej grupy zainteresowanych. Argumentem może być np. informacja, że obecne stawki podatku powodują zamykanie firm i utratę miejsc pracy, a także utrudniają przyciąganie nowych inwestorów.



Skuteczność działań aktywnych zależy od możliwości zmobilizowania możliwie jak największej grupy wsparcia. Z naszym stanowiskiem należy więc dotrzeć przede wszystkim do osób zainteresowanych przestrzeganiem zasady swobody działalności gospodarczej. Projekt stanowiska powinien zostać rozesłany do interesariuszy w regionie, z prośbą o zgłaszanie uwag. Dzięki temu stanowisko zostanie uznane za ich stanowisko, z którym mogą się utożsamiać. Możliwie jak najszersze uwzględnienie uwag interesariuszy zagwarantuje nam, że staną się oni naszymi rzecznikami, poprzez swoją sieć kontaktów z władzami samorządowymi, a także podejmą próby przekonania do naszego stanowiska swoich pracowników, rodziny, osoby zaprzyjaźnione. Dzięki temu liczba zwolenników naszego rozwiązania znacząco wzrośnie.

---

Przedstawiciele władz samorządowych często chcą wiedzieć, jaki jest związek proponowanego przez nas rozwiązania z interesami ich wyborców. Zbudowanie poparcia wśród przedsiębiorców i osób z nimi związanych można wykorzystać do kampanii pisania listów do władz samorządowych, dzięki której decydenci dowiedzą się, że nasze stanowisko popierają także inne osoby, nie związane bezpośrednio z naszą organizacją. Możemy więc pokazać, że licząca się grupa wyborców wspiera nasze działania.

## **Adresaci**

Następnie powinniśmy określić adresatów naszych informacji i kanały przekazu, a także osoby dokonujące danego przekazu. Przy określaniu odbiorców informacji istotne jest wskazanie dlaczego nasza wiadomość ma dla nich istotne znaczenie. W przypadku lokalnych polityków zasadnicze znaczenie ma poprawa warunków życia mieszkańców i ich przychodów, co przekłada się na reelekcję

radnego, wójta czy burmistrza. Konieczne jest także określenie od czego rozpoczniemy nasze działania i jakie zasoby będą potrzebne na przeprowadzenie danej akcji. W trakcie działania powinniśmy na bieżąco prowadzić ewaluację, tak, aby wiedzieć, które przedsięwzięcia okazują się skuteczne, a które nie.

---

### **Budowanie koalicji**

Poparcie dla naszego stanowiska możemy poszerzyć poprzez zbudowanie koalicji. W gminie, powiecie czy województwie najczęściej działają inne organizacje, reprezentujące przedsiębiorców. Sojusznikami mogą być również inne organizacje pozarządowe, np. związane z ochroną zdrowia, pomocą społeczną, edukacją, które mogą poprzeć nasze stanowisko. Przykładowo, organizacje zajmujące się edukacją mogą z nami współdziałać w zakresie zapewnienia jak najlepszego dostosowania profilu kształcenia do potrzeb lokalnych firm. Pozyskanie sojuszników, spoza kręgu przedsiębiorców dokumentuje, że rzeczywiście działamy w interesie wielu grup społecznych, a nie tylko właścicieli firm.

Koalicja na rzecz rozwiązania danego problemu najczęściej działa w oparciu o umowę. Właściwe sporządzenie wspomnianej umowy może decydować o sukcesie wspólnego działania. Warto z pewnością zwrócić uwagę na takie elementy umowy, jak zasady podejmowania decyzji, reprezentacja koalicji, wystąpienia publiczne w imieniu koalicji, wspólny budżet.

W przypadku koalicji najlepiej sprawdza się podejmowanie decyzji na zasadach konsensusu. Wszelkie formy głosowania, prowadzą do wyodrębnienia się jednej

lub kilku organizacji, które głosują inaczej niż większość i w konsekwencji są niezadowolone z przyjętego rozwiązania. Te organizacje mogą stracić zainteresowanie dla wspólnego działania.

W przypadku reprezentacji, dobrym rozwiązaniem jest rotacyjne kierownictwo połączone z prawem do przedstawiania stanowiska koalicji w mediach i podczas wystąpień publicznych. Wspólny budżet na ustalone wydatki jest dobrym rozwiązaniem. Można go jednak zastąpić ustaleniami, że bieżące wydatki pokrywa np. organizacja kierująca w danym okresie koalicją. Ważne jest precyzyjne ustalenie, w jaki sposób będą finansowane niezbędne do funkcjonowania koalicji wydatki.

Zawiązanie koalicji pozwala na zwiększenie naszego dostępu do decydentów, ponieważ każda organizacja ma swoje kanały dotarcia do lokalnych polityków. Także w przypadku źródeł informacji koalicja pozwala nam wykorzystywać nowe kanały, co pozwala szybciej reagować na zmieniającą się sytuację polityczną. Mamy również do dyspozycji większe środki, pozwalające na rozszerzenie działań. Jednak zasadniczą zaletą koalicji jest pokazanie, że nasze stanowisko znajduje szerokie poparcie, co wyraźnie zwiększa naszą wiarygodność i tym samym siłę oddziaływania.

### **Uzyskanie poparcia mieszkańców**

W uzyskaniu szerszego poparcia mieszkańców niezbędna jest przychylność mediów. We współpracy z mediami warto pamiętać o budowaniu dobrych, zawodowych kontaktów z dziennikarzami. Dziennikarze powinni być traktowani jak najbardziej cenni klienci. Powinniśmy ułatwiać im pracę, dokonując selekcji

materiałów i odrzucając te, które są mało medialne, zapewniając jednocześnie szybkie dotarcie do interesujących i potrzebnych informacji. Pod kątem dostarczania informacji mediom warto również zmodyfikować strony internetowe, tak, żeby dziennikarze mogli na nich łatwo dotrzeć do interesujących ich wiadomości.

## **Prowadzenie spotkań z przedstawicielami władz samorządowych**

Przekonanie polityków samorządowych do zmiany prawa, które, naszym zdaniem jest niekorzystne z punktu widzenia swobody działalności gospodarczej, wymaga odpowiedniego prowadzenia spotkań. Powinniśmy na nie pójść z dobrze przygotowanym stanowiskiem i argumentami dopasowanymi do zainteresowań i specjalizacji zawodowej/politycznej decydenta. Materiały pisemne (np. stanowisko) najlepiej jest dostarczyć przed spotkaniem. Określony cel spotkania powinien być realny, to znaczy musimy wiedzieć, że dana osoba może podjąć decyzję w interesującej nas sprawie i że mamy wystarczające argumenty, przemawiające za naszym stanowiskiem. Poza argumentami uwzględnionymi w stanowisku powinniśmy skupić się zwłaszcza na uzasadnieniu:

- Dlaczego nasze propozycje są ważne dla elektoratu danego przedstawiciela samorządu?
- Jakie są pozytywne i negatywne efekty naszej propozycji?
- Jak nasze propozycje wpływają nie tylko na przedsiębiorców, ale również na pracowników, organizacje pozarządowe, inne grupy społeczne?
- Jaką uchwałę i w którym punkcie chcemy zmienić lub odrzucić?

- Jak nasza propozycja odnosi się do innych działań w danym zakresie uregulowanym przez prawo miejscowe?

### **Pozyskanie sojuszników wśród przedstawicieli lokalnej i regionalnej administracji**

Organizując spotkanie, warto pamiętać, że nie zawsze należy zaczynać od spotkania z kluczową osobą np. z przewodniczącym komisji czy wpływowym radnym. Warto pamiętać, że bardzo często osoby te korzystają ze wsparcia personelu administracyjnego, i to właśnie ich warto pozyskać. Ponadto rozpoczynając od spotkań na niskim szczeblu, pozyskujemy urzędników, którzy ułatwią nam dotarcie do przedstawicieli najwyższych władz samorządowych.

### **Działania pasywne**

Obok działań aktywnych podczas, których my występujemy z propozycją zmiany prowadzonej polityki lub zmiany prawa, dla monitoringu swobody działalności gospodarczej ważne są działania pasywne. Działania pasywne skupiają się na obserwowaniu decyzji i działań legislacyjnych władz samorządowych i wyrażaniu naszych opinii o tych działaniach. W tym wypadku to władze samorządowe są inicjatorem zmian, a my je oceniamy.

Działania pasywne wymagają zapewnienia dostępu do projektów aktów prawnych na możliwie wczesnym etapie ich projektowania. Po uzyskaniu dostępu do projektu powinniśmy ustalić, jakie są najlepsze etapy procesu tworzenia prawa lokalnego lub regionalnego, w czasie których możemy przedstawić nasze opinie. Kolejnym krokiem jest ustalenie osób decyzyjnych i przedstawienie im naszych racji. Ważne jest przedstawienie ich z punktu

widzenia interesów całej społeczności, a nie tylko środowiska przedsiębiorców. Powinniśmy także poznać rozkład sił w radzie/sejmiku i zidentyfikować sprzymierzeńców, a także podjąć próby przekonania przeciwników.

### **Budowanie programu działań**

Zbudowanie planu działań, zmierzających do tworzenia lokalnej i regionalnej infrastruktury prawnej, a także do budowania przyjaznej prowadzeniu działalności gospodarczej polityki wymaga uwzględnienia szeregu czynników, takich jak ograniczenia budżetowe, zarówno po stronie organizacji, jak i budżetu władz samorządowych, wyartykułowanych priorytetów władz samorządowych (np. zawartych w strategii), układu politycznego w radzie, możliwości pozyskania sojuszników do promowania rozwiązań postulowanych przez przedsiębiorców, a także innych uwarunkowań. Bardzo ważne jest pozyskanie opinii publicznej i mediów w poprawnie przeprowadzonej kampanii promocyjnej

Procedura planowania i wdrażania monitoringu prawa samorządowego powinna rozpocząć się od poznania, jaki stan docelowy, w zakresie infrastruktury prawnej w gminie, powiecie i województwie chcemy osiągnąć. Następnie powinny być ustalone procedury określania dostępnych źródeł informacji o kompetencjach władz samorządowych i tworzeniu prawa miejscowego, a także sposoby pozyskiwania informacji o tworzeniu prawa, tak aby można było realizować program.

---

W kolejnych etapach planowania i monitoringu prawa należy ustalić elementy procesu decyzyjnego w zakresie tworzenia prawa miejscowego, na które mogą wpływać partnerzy społeczni, a także metodykę wyznaczania osób i gremiów

wywierających wpływ na podejmowanie decyzji z zakresu tworzenia prawa i na politykę gospodarczą. Trzeba również zidentyfikować schematy decyzyjne w samorządowym procesie prawodawczym. Poznanie procesu decyzyjnego jest niezbędne do skutecznego wpływania na proces stanowienia prawa, pozwalając na uchwycenie najlepszych momentów interwencji, a także zwracanie się do osób mogących podjąć decyzje, niezbędne do realizacji naszego programu.

### **Określenie zakresu zmian**

Monitorowanie decyzji samorządów i późniejsze wpływanie na lokalną i regionalną politykę gospodarczą powinno być poprzedzone ustaleniem zagadnień najważniejszych dla zapewnienia swobody działalności gospodarczej. Najczęściej stosowanym sposobem uzyskania informacji o preferencjach jest badanie ankietowe. Dopuszczalne są także inne metody poznania preferencji interesariuszy w regionie, takie jak różne formy kontaktu osobistego, np. wywiady, rozmowy. Jednak badanie ankietowe jest stosunkowo tanie, daje przegląd preferencji reprezentatywnej grupy i jest łatwe do przeprowadzenia. Jeżeli zamierzamy wpływać na politykę lokalną, najbardziej praktycznym sposobem rozpoczęcia tych działań jest przeprowadzenie ankiety. W oparciu o przedstawioną w pierwszej części charakterystykę elementów tworzenia prawa lokalnego, istotnych z punktu zapewnienia swobody działalności gospodarczej należy przygotować możliwie pełne zestawienie zagadnień, zależnych od danego szczebla władz samorządowych, które mogą być istotne dla interesariuszy. Lista problemów powinna być przedstawiona w formie tabelarycznej, a interesariusze powinni być poproszeni o ocenę problemów w skali np. od -5 (najmniej ważny) do 5 (najbardziej istotny). Powinni mieć również możliwość dopisania ewentualnych, dodatkowych problemów, na które należy

zwrócić uwagę w trakcie monitoringu i ustalić ich wagę w przedstawionej skali. Ankieta może być przesłana w formie elektronicznej, ze wskazaniem daty zwrotu.

Badanie ankietowe wymaga zdefiniowania interesariuszy. Należą do nich oczywiście członkowie organizacji prowadzącej monitoring, o ile jest to organizacja członkowska. Jednak uzyskanie możliwie wiarygodnej informacji o preferencjach interesariuszy wymaga wyjścia poza członków organizacji. Ankietowaniem powinni być objęci także inni mieszkańcy zainteresowani swobodą dla prowadzenia firm, a więc wszyscy przedsiębiorcy, organizacje zajmujące się rozwojem gospodarczym, pracownicy firm.

Wyniki ankiety, po opracowaniu, pozwolą na ustalenie hierarchii problemów. Pełne wyniki powinny być przedstawione interesariuszom biorącym udział w badaniu. Badanie powinno być przeprowadzone w ustalonych z góry odstępach czasowych, np. kwartalnie. W oparciu o wyniki badania preferencji przedsiębiorców powinien powstać ranking zagadnień w zakresie lokalnej i regionalnej polityki gospodarczej, które powinny być monitorowane.

Badanie ankietowe, zwłaszcza badanie przeprowadzone drogą elektroniczną jest wygodną i stosunkowo tanią formą badania preferencji. Poza nią można badać priorytety interesariuszy podczas spotkań, jak również poprosić o opinię na temat wagi poszczególnych zagadnień komitety lub inne zespoły robocze działające w ramach organizacji. Ustalone, przy pomocy jednej z wymienionych metod, powinny być podstawą rocznego planu pracy w zakresie monitorowania regulacji istotnych dla działalności gospodarczej. Wskazane jest wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za monitorowanie polityki samorządowej.



## **Wyznaczenie celu monitoringu**

W oparciu o badanie preferencji interesariuszy powinniśmy określić główny cel wpływania na legislację, czyli ustalić, co chcemy osiągnąć, np. jaką część uchwały rady gminy chcemy zmienić albo jaki program wspierania przedsiębiorczości będzie bardziej korzystny dla równych warunków działania wszystkich firm lub jaki program ulg w podatkach lokalnych nie zakłóci zasad swobodnego funkcjonowania firm. Celem interwencji legislacyjnej może być także całkowite uchylene wybranej uchwały lub wprowadzenie całkowicie nowego aktu prawa miejscowego.

Po ustaleniu celu działania konieczne jest określenie celów pośrednich i przyporządkowanych im działań. Celem pośrednim może być np. debata na temat danego uregulowania, np. na temat stawek podatku od nieruchomości. Przyporządkowane im działania to spotkanie z radnymi czy burmistrzem, napisanie petycji, napisanie informacji prasowej ze stanowiskiem izby czy też wysłanie listów do miejscowych polityków.

W planie pracy powinny być pominięte problemy, wskazane przez przedsiębiorców jako mniej ważne. Powinniśmy przede wszystkim, skupić się na zagadnieniach, wskazanych jako kluczowe. Przy doborze problemów do rozwiązania, w ramach programu pracy w zakresie legislacji samorządowej należy również kierować się oceną szans na osiągnięcie zakładanego celu. Może się zdarzyć, że problem wskazany jako istotny będzie miał niewielkie szanse na realizację ze względu na układ sił w radzie czy koszty wprowadzenia danej uchwały, przekraczające możliwości budżetowe samorządu. Rozwiązanie

takiego problemu lepiej przełożyć i przeznaczyć środki na działania, gdzie zwycięstwo jest bardziej prawdopodobne.

Program działań w zakresie monitoringu prawa lokalnego powinien mieć również przyporządkowane środki finansowe (budżet), a także środki materialne. Konieczne jest również wydelegowanie części zespołu organizacji do realizacji zadań związanych z monitoringiem. Zespół powinien być umiejscowiony w pionie polityki gospodarczej, a w jego skład powinni wchodzić przedstawiciele komitetów, właściwych ze względu na tematykę działań.

Biorąc pod uwagę decentralizację środków z UE w perspektywie finansowej 2007-2013, sprawa wpływania na politykę, także w wymiarze lokalnym i regionalnym staje się niezwykle istotna. Brak działań w tym zakresie zaowocował m.in. niskimi środkami na rozwój przedsiębiorczości w Regionalnych Programach Operacyjnych.

### **Typowanie źródeł informacji**

Kolejnym krokiem powinno być określenie źródeł, z których można uzyskać informacje na temat zagadnień priorytetowych dla swobody działalności gospodarczej i sporządzenie katalogu tych źródeł. Podstawowym źródłem informacji o funkcjonowaniu władz samorządowych jest Biuletyn Informacji Publicznej (BIP). Zgodnie z ustawą o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 roku, każda informacja o sprawach publicznych podlega udostępnieniu, za wyjątkiem informacji niejawnych. Z myślą o zapewnieniu powszechnego dostępu do informacji publicznej powstał BIP. Na stronie głównej BIP ([www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)) wyodrębniony jest dział samorządów, w podziale na

gminy, powiaty i województwa. W ramach poszczególnych jednostek samorządowych podawane są informacje dotyczące danej jednostki. W części dotyczącej województw znajdują się linki do Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych województw. Można w nich znaleźć informacje o terminach posiedzeń rady jak i terminach posiedzeń poszczególnych komisji. BIP zawiera także informacje o porządku obrad, kalendarium oraz protokoły z odbytych posiedzeń. Znalezienie odpowiednich zagadnień ułatwia wyszukiwarka. Organizacja, przygotowując plan pracy w zakresie wpływania na politykę samorządów, powinna umieścić w katalogu linki do informacji zawartych w BIP, odnoszących się do zagadnień, wskazanych przez przedsiębiorców jako priorytetowe.

Przy pomocy BIP można dotrzeć do wszystkich udostępnionych informacji, dotyczących problemów, będących obiektem monitorowania. Należy jednak pamiętać, że informacje dotyczące programów działań, strategii, planowanych inwestycji wybiegają w przyszłość, co umożliwia podjęcie interwencji w odpowiednim momencie. Trudniej jest jednak w oparciu o BIP wpływać na lokalne prawo, gdyż np. programy posiedzeń rady czy poszczególnych komisji podawane są z niewielkim wyprzedzeniem. Dlatego informacje zawarte w BIP powinny być uzupełniane innymi źródłami.

W przypadku samorządów, łatwym do wykorzystania źródłem informacji są oficjalne strony internetowe poszczególnych jednostek. Pomimo, że jakość stron jest zróżnicowana, w większości przypadków można znaleźć na nich podstawowe informacje o gminie, powiecie czy województwie, takie jak np. strategię rozwoju, plany inwestycyjne, realizowane programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym z organizacjami przedsiębiorców. Władze

lokalne w coraz większym zakresie korzystają z tego sposobu kontaktowania się z mieszkańcami, zamieszczając na swojej stronie internetowej informacje dotyczące realizowanych programów dla przedsiębiorców, programów kulturalnych, działań w zakresie ochrony zdrowia i poprawy jakości życia mieszkańców. Na stronach dostępne są też często informacje na temat planu pracy rady, prawa miejscowego, działań promocyjnych. Dobrym rozwiązaniem jest więc przegląd stron internetowych i ustalenie, jakie problemy mogą być monitorowane za pomocą wspomnianych stron, a następnie podporządkowanie zagadnieniom wskazanym przez przedsiębiorców linków do właściwych stron www.

Źródłem informacji mogą być również dokumenty o charakterze strategicznym, takie jak strategia rozwoju, programy inwestycyjne, programy wspierania przedsiębiorczości, programy tworzenia planów miejscowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi i inne podobne dokumenty. Monitorowanie tego typu dokumentów pozwala na określenie, w jakim kierunku rozwija się gmina, powiat czy województwo i przygotowanie ewentualnych propozycji zmian, służących zapewnieniu swobody działalności gospodarczej. W przypadku dokumentów strategicznych i programów wieloletnich ważne jest ustalenie obecnej fazy realizacji i ewentualnych planów wprowadzenia zmian do przyjętej strategii lub programu. Z tego typu dokumentów organizacja powinna skopiować fragmenty odnoszące się do zagadnień wskazanych przez interesariuszy.

Źródłem informacji mogą być też programy pracy rady, projekty aktów prawa miejscowego i sprawozdania z sesji rady. Monitorowania wymagają także uchwalone akty prawne, zwłaszcza uchwała budżetowa, plany miejscowe

i uchwały dotyczące podatków lokalnych. Źródłem informacji mogą być również, wydawane przez niektóre samorzady, biuletyny informacyjne. Wskazane jest również sięganie do projektów przedkładanych do finansowania ze środków zewnętrznych i realizowanych Regionalnych Programów Operacyjnych (Urzędy Marszałkowskie). Zidentyfikowane priorytety powinny mieć wskazane źródła informacji, pozwalające na śledzenie problemu i przygotowanie wystąpień do władz publicznych z postulatami przedsiębiorców.

Przegląd źródeł powinien zaowocować przygotowaniem:

1. Zestawienia informacji, dostępnych w chwili przygotowania programu monitorowania polityki samorządów, w zakresie istotnym dla swobody działalności gospodarczej. Tego typu źródła umożliwią analizę stanu wyjściowego i opracowanie postulatów zmian. Zestawienie to powinno być przygotowane w okresie opracowywania koncepcji programu monitoringu.
2. Zestawienia źródeł, na podstawie których będzie można obserwować dynamikę zmian w zakresie danego problemu. Zestawienia te powinny być sporządzane systematycznie, w miarę pojawiania się nowych dokumentów.

Za przygotowanie analizy stanu wyjściowego powinien być odpowiedzialny ekspert w danej dziedzinie lub członek komitetu, mający odpowiednie przygotowanie merytoryczne. Wskazana osoba powinna być wyposażona w dostęp do skatalogowanych źródeł informacji.

### **Monitorowanie zmian w polityce samorządów**

Nawet najlepszy program wpływania na proces tworzenia prawa nie może uwzględnić wszystkich możliwych zmian. Zmienia się sytuacja polityczna, pojawiają się nowe środki, np. z programów UE, nowi inwestorzy i nowe

uwarunkowania inwestycji. Samorządy muszą reagować na pojawiające się wyzwania i wprowadzać zmiany również do swoich programów działania. Dlatego po uruchomieniu naszego programu zmian w prawie, niezbędnych z punktu widzenia zapewnienia swobody działalności gospodarczej, konieczne jest stałe obserwowanie zmian w interesującym nas zakresie problemowym. Zaobserwowane zmiany mogą wymagać dostosowania naszego programu. Również podejmowane przez nas działania powinny być oceniane z punktu widzenia ich skuteczności, a działania, które nie przynoszą efektów powinny zostać zaniechane, co umożliwi przeniesienie środków na działania bardziej efektywne.

Wpływanie na proces budowania właściwej infrastruktury prawnej jest działaniem bardzo dynamicznym. Musimy ciągle dostosowywać nasz program do zmiany klimatu politycznego i pojawiających się nowych okoliczności. Powinniśmy również być cierpliwi i nastawić się na długi, często żmudny wysiłek, który może przynieść efekty po kilku latach. Pamiętajmy, że dobre informacje uzyskiwane w procesie monitorowania prawa miejscowego plus dobre relacje z przedstawicielami władz publicznych dają nam dostęp do procesu stanowienia prawa. Ten dostęp oraz konsekwentne stosowanie procesu przedstawionego powyżej daje nam wyniki w postaci korzystnych dla swobody działalności gospodarczej zmian. Wypracowanie wspomnianych zmian i promocja naszych rezultatów daje nam wiarygodność. Budowanie wizerunku organizacji wiarygodnej na przestrzeni lat daje nam władzę w postaci wpływu na lokalną politykę gospodarczą i buduje naszą pozycję wśród interesariuszy.

---

Raport powstał w ramach projektu „Regionalny monitoring swobody działalności gospodarczej w Polsce” realizowanego przez Fundację „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”, współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Wydawca raportu i realizator projektu  
„Regionalny monitoring swobody  
działalności gospodarczej w Polsce”:

Fundacja „Instytut Badań nad Demokracją  
i Przedsiębiorstwem Prywatnym”  
ul. Trębacka 4  
00-074 Warszawa  
tel: (22) 630 98 01-04  
fax: (22) 826 25 96  
www.iped.pl

Organizacje współpracujące przy budowaniu  
społecznego nadzoru nad decyzjami władz  
samorządowych, dotyczącymi swobody działalności  
gospodarczej:

- Regionalna Izba Gospodarcza w Katowicach
- Regionalna Izba Gospodarcza w Kutnie
- Regionalna Izba Gospodarcza Pomorza

**PUBLIKACJA DYSTRYBUOWANA BEZPŁATNIE**