

Liberalizacja unormowań dotyczących podstaw legalnego pobytu obywateli Ukrainy oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej na terytorium RP w świetle regulacji specustawy ukraińskiej

Liberalization of norms concerning the grounds for legal residence of Ukrainian citizens and their economic activity in the territory of the Republic of Poland in the light of the regulations of the Ukrainian special law

Michał Gubernat

<https://orcid.org/0000-0001-9482-9634>

Korespondencja (Correspondence)

Michał Gubernat
e-mail: gubernatm@interia.eu

Informacja o artykule (Article info)

Otrzymano (Received): 21.09.2022
Przyjęto do druku (Accepted): 27.11.2022
Opublikowano (Published): 13.12.2022

Licencja (License)

© by Autor (Author). Udostępnione na podstawie Międzynarodowej Licencji Publicznej Creative Commons CC-BY-SA 4.0

Abstrakt

Artykuł stanowi wynik analizy stanu prawnego w zakresie podstaw legalności pobytu obywateli Ukrainy oraz możliwości prowadzenia przez nich działalności gospodarczej występującego przed wejściem w życie ustawy z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Autor przytacza cel uchwalenia ustawy zawarty w samym akcie, dowodzi konieczności jej przyjęcia ze względu na istniejące unormowania prawa europejskiego oraz polskiego, a także przybliża problematykę rodzaju wiz wydawanych przez polskie organy wizowe. Powołując się na oficjalne dane obrazujące potężne rozmiary migracji obywateli Ukrainy, potwierdza słuszność liberalizacji przepisów dotyczących podstaw ich legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł porusza ponadto problematykę uproszczonego trybu nadawania numerów PESEL obywatelom Ukrainy, w kontekście istniejącej dotychczas regulacji. W ostatniej części artykułu, autor przybliża normy ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 roku, podkreślając różnice występujące w stosunku do unormowania zawartego w tzw. specustawie ukraińskiej i przedstawiając szanse dla przedsiębiorców ukraińskich prowadzących działalność gospodarczą w RP.

Słowa kluczowe

cudzoziemcy, działalność gospodarcza, prawo gospodarcze, obywatele Ukrainy

1. Wstęp

24 lutego 2022 roku rozpoczęła się inwazja rosyjska na Ukrainę. Konflikt ten przez długie miesiące walk pochłonął setki istnień, a wielu Ukraińców już w pierwszych dniach podjęło desperackie próby ucieczki z ogarniętego wojną kraju do państw sąsiadujących. Zdecydowana większość z nich znalazła schronienie w Polsce, gdzie obywatele Ukrainy spotkali się ze spontaniczną gościnnością oraz ofiarnością Polaków. Wraz z inicjatywami oddolnymi pojawiły się także rozwiązania prawne regulujące status obywateli ukraińskich w Rzeczypospolitej. Kluczowe znaczenie w tej materii ma ustawa z 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, nazywana niekiedy „specustawą ukraińską” (tą właśnie nazwą autor będzie się posługiwał w dalszej części pracy; por. ISBnews, 2022; Infor, 2022)¹. To ten akt sprawił, że obywatele Ukrainy zyskali dostęp do rynku polskiego i europejskiego na niespotykaną dotąd skalę, ciesząc się szeregiem praw przysługujących polskim przedsiębiorcom. Choć sama kwestia prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców na terytorium RP nie jest niczym nowym, regulacje specustawy ukraińskiej zliberalizowały część rygorów istniejących w dotychczasowym ustawodawstwie w stosunku do obywateli Ukrainy pragnących otworzyć swą działalność w RP. Celem niniejszej pracy będzie więc ukazanie różnic w sytuacji prawnej cudzoziemców przybywających z Ukrainy przed 24 lutego 2022 roku oraz po tej dacie.

2. Cel tzw. specustawy ukraińskiej

Podstawowym problemem, z którym administracja publiczna RP spotkała się już w pierwszych dniach po wybuchu wojny na Ukrainie, była kwestia podstaw do legalizacji pobytu² na terenie Polski obywateli tego kraju uciekających przed skutkami inwazji rosyjskiej.

Z tego też powodu, już 7 marca 2022 roku wpłynął do Sejmu rządowy projekt mający na celu uregulowanie tej problematyki (Sejm RP, 2022b). Szybkie tempo prac oraz niemal jednomyślność w głosowaniu w Sejmie³ sprawiły, że ustawa została podpisana przez Prezydenta RP już 12 marca 2022 roku i tego samego dnia weszła w życie, jednak – co warto podkreślić – z mocą od dnia 24 lutego 2022 roku⁴.

Specustawę otwiera art. 1 traktujący o wspomnianym wcześniej celu regulacji, którym jest „określenie szczególnych zasad zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z terytorium Ukrainy w związku

¹ Specustawa ukraińska stanowi wdrożenie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE z 20.07.2021 r. i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony – por. komentarz do art. 1 (Szmid, Sawicki [red.], 2022).

² Uzasadnienie do projektu ustawy – druk nr 2069, s. 1

³ Głosowało 454 posłów, w tym: za – 439, przeciw – 12, wstrzymało się – 3, nie głosowało – 6 (por. Sejm RP, 2022a).

⁴ Oprócz postanowień art. 12 ust. 10–16, art. 72 oraz art. 89, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia oraz art. 95 specustawy, który wchodzi w życie z dniem 27 marca 2022 roku – por. art. 116 specustawy ukraińskiej.

z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną⁵ z powodu tych działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Należy dodać, że ustawodawca rozciąga pojęcie obywatela Ukrainy na „nieposiadającego obywatelstwa ukraińskiego małżonka obywatela Ukrainy, o ile przybył on na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa i nie jest obywatelem polskim ani obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej”⁶.

Powodem rzeczonyj legalizacji pobytu była konieczność zapewnienia przybyłym legalnie na terytorium RP począwszy od dnia 24 lutego 2022 roku obywatelom Ukrainy, deklarującym zamiar pozostania na tym terytorium, legalnego pobytu przez okres dłuższy niż stanowiły to dotychczas obowiązujące regulacje. Trzeba bowiem wiedzieć, iż Ukraina z dniem 11 czerwca 2017 roku na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/850 zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Ukraina), została włączona w poczet państw objętych ruchem bezwizowym. W praktyce oznaczało to jednak, że obywatele ukraińscy mogli przebywać na terytorium strefy Schengen przez 90 dni w każdym 180-dniowym okresie, jeśli przy przekraczaniu granicy państwa legitymowali się paszportem biometrycznym. W innym przypadku konieczne było wystąpienie o wizę typu C (wiza Schengen) lub wizę typu D (wiza krajowa)⁷. Pierwsza z nich jest wydawana przez konsula RP oraz przez Komendanta placówki Straży Granicznej⁸ na maksymalnie 90 dni w każdym 180-dniowym okresie⁹. Druga z wymienionych wiz – wiza krajowa – jest wizą uprawniającą „do wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ciągłego pobytu na nim lub do kilku pobytów na tym terytorium następujących po sobie, trwających łącznie dłużej niż 90 dni w okresie ważności wizy”, przy czym okres ważności wizy nie może przekraczać jednego roku. Norma przytoczonego wyżej art. 59 ustawy o cudzoziemcach z 2013 roku koresponduje więc z treścią art. 18 Konwencji wykonawczej do układu Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego

⁵ Pojęcie użyte przez ustawodawcę z braku definicji ustawowej należy roznieć w sposób, w jaki pojmuje go judykatura i doktryna, a więc dość szeroko, bowiem owo pojęcie „obejmuje nie tylko rodziców i dzieci, ale też inne osoby, które z uwagi na konkretny układ stosunków faktycznych pozostawały w relacjach szczególnej bliskości, niezależnie od formalnej kolejności pokrewieństwa wynikającej z przepisów KRO. Tym samym wieloletni konkubinat, w ramach którego zaspokajane są zarówno potrzeby materialne, jak i emocjonalne konkubentów, aspiracje do samorealizacji i poczucia bezpieczeństwa, należy również uznać za najbliższą rodzinę” (por. komentarz do art. 2, Drembkowski [red.], 2022).

⁶ Pozostałe aspekty będące przedmiotem ustawy wymienione zostały w ust. 3.

⁷ Pojęcia te zostały zawarte w słowniczku ustawowym (art. 3 ust. 21 i 22) ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2354).

⁸ Art. 66 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2354).

⁹ Legislator nie różnicuje więc długości pobytu obywateli posiadających paszporty biometryczne oraz tych, którzy takich paszportów nie posiadają.

znoszenia kontroli na wspólnych granicach Schengen, który wskazuje identyczne okresy pobytu i ważności, rozstrzygając ponadto, że „jeżeli państwo członkowskie zezwala na pobyt cudzoziemca przez okres przekraczający jeden rok, wizę długoterminową zastępuje się przed upływem okresu jej ważności dokumentem pobytowym”.

Choć wyżej przytoczone okresy pobytu wydawać by się mogły stosunkowo długie, to zakładając spełnienie najbardziej optymistycznych scenariuszy szybkiego zakończenia wojny na Ukrainie i powrotu jej obywateli do wolnego kraju, nierozważne byłoby narażanie ich na konieczność występowania o wizy, a następnie obciążanie wojewodów obowiązkiem przedłużania owych zezwoleń¹⁰, mając na uwadze, że już w okresie poprzedzającym uchwalenie ustawy szacowano, iż do Polski przybędzie milion uchodźców (PRC, 2022). Czas pokazał, że obywateli Ukrainy przybyło znacznie więcej – 6,286 mln osób (stan na 14 września 2022 roku) (zob. PAP, 2022). Ponadto zezwolenia te, co zostanie rozwinięte w dalszej części pracy, nie umożliwiałyby obywatelom Ukrainy szybkiego otwarcia działalności gospodarczej, a co za tym idzie utrzymania aktywności zawodowej.

Przytoczone liczby jednoznacznie dowodzą, że zawarcie w treści art. 2 specustawy ukraińskiej postanowienia o uznaniu pobytu w okresie 18 miesięcy, licząc od 24 lutego 2022 roku, za legalny, pod warunkiem legalnego przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od dnia 24 lutego 2022 roku do dnia określonego w przepisach wydanych na podstawie ust. 4¹¹ i deklaracji zamiaru pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹², było konieczne nie tylko z pobudek humanitarnych, lecz także ze względu na ryzyko nadmiernego obciążenia komendantów placówek Straży Granicznej¹³.

¹⁰ Art. 84 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2354).

¹¹ Ust. 4 zawiera delegację dla Rady Ministrów, która „określi w drodze rozporządzenia, datę stanowiącą ostatni dzień okresu, w którym legalny wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy obywatela Ukrainy deklarującego zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej skutkuje tym, że jego pobyt na tym terytorium jest uznawany za legalny, biorąc pod uwagę liczbę cudzoziemców napływających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, sytuację ludności cywilnej i perspektywy zakończenia działań wojennych na terytorium Ukrainy oraz względy obronności, bezpieczeństwa państwa oraz względy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

¹² Zgodnie z ust. 3, przytoczone ustępy art. 2 nie mają zastosowania do obywateli Ukrainy „1) posiadających: a) zezwolenie na pobyt stały, b) zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, c) zezwolenie na pobyt czasowy, d) status uchodźcy, e) ochronę uzupełniającą, f) zgodę na pobyt tolerowany, g) zgodę na pobyt ze względów humanitarnych; 2) którzy: a) złożyli w Rzeczypospolitej Polskiej wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w imieniu których takie wnioski zostały złożone, b) zadeklarowali zamiar złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 28 ust. 1 lub art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1108 i 1918 oraz z 2022 r. poz. 583) lub których takie deklaracje zamiaru dotyczą”.

¹³ Organ właściwy do wydawania wiz Schengen na granicy – por. art. 66 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz.U. z 2021 r., poz. 2354).

3. Uproszczona procedura nadawania numeru PESEL obywatelom Ukrainy

Pomijając aspekty techniczne kwestii rejestracji przybycia obywatela Ukrainy na terytorium RP, należy skupić szczególną uwagę na normie art. 4 specustawy, traktującego o nadawaniu numeru PESEL. Regulacja ta wywołała poruszenie i stała się przyczynkiem do powstawania tzw. fake newsów na temat nadawania obywatelom Ukrainy obywatelstwa polskiego wraz z nadaniem im numeru PESEL (Demagog, 2022). Norma art. 4 nie jest jednak żadnym novum – numery PESEL nadawane były cudzoziemcom już wcześniej, pod rządami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych¹⁴, a konkretnie normy wyrażonej w art. 31a, w brzmieniu wprowadzonym nowelizacją, która weszła w życie 1 maja 2004 roku¹⁵. To wówczas pojawił się ust. 3 pkt. 2 mówiący, że „Numer PESEL nadaje się: [...] cudzoziemcom zameldowanym na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące na podstawie art. 26 ustawy”. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności, która zastąpiła ustawę z roku 1974, przewiduje podobne rozwiązania, z tym że postanowienia dotyczące nadawania cudzoziemcom numerów PESEL uległy liberalizacji na skutek zmian, które weszły w życie 1 stycznia 2018 roku. Autorzy projektu ustawy z dnia 27 października 2017 roku o zmianie ustawy o ewidencji ludności postulowali bowiem nie tylko likwidację Rejestru zamieszkania cudzoziemców, jako rejestru odznaczającego się niską referencyjnością, lecz także nadawanie numerów PESEL wszystkim cudzoziemcom, z wyjątkiem tych, których pobyt w Rzeczypospolitej Polskiej „ma charakter incydentalny i krótkotrwały, tj. nie dłuższy niż 30 dni”. Owe postulaty wyrażone w uzasadnieniu do projektu ustawy, stanowiące odpowiedź na zmieniające się realia społeczno-gospodarcze, spotkały się z szeroką aprobatą¹⁶. Mniejszy rygoryzm po nowelizacji miał częściowy związek z wydarzeniami na Ukrainie z roku 2014, lecz także z ogólnym wzrostem migracji spoza UE obserwowanym zarówno w latach bezpośrednio poprzedzających nowelizację, jak też w roku jej uchwalenia. W 2017 roku o zezwolenie na pobyt w Polsce ubiegało się 192 tys. cudzoziemców, z czego 125 tys. wniosków złożyli obywatele Ukrainy, 9,5 tys. – obywatele Białorusi, 8,0 tys. – Indii, 6,4 tys. – Wietnamu, a 6 tys. – obywatele Chin (Urząd ds. Cudzoziemców, 2018).

Postanowienia specustawy ukraińskiej nie są więc przełomem w kwestii samego faktu nadawania numerów PESEL, a stanowią jedynie poluzowanie już dość liberalnej regulacji zawartej w ustawie o ewidencji ludności. Trzeba bowiem wiedzieć, iż różnicę stanowi tu sam status pobytu cudzoziemca w RP i jego legalność oraz brak konieczności podania podstawy prawnej dla posiadania numeru PESEL¹⁷. Mocą art. 4 specustawy odwołującego się do art. 2 ust. 1 tego aktu, każdy pobyt obywatela Ukrainy przybyłego po dniu 24 lutego 2022 roku

¹⁴ Tj. Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 993 z późn. zm.

¹⁵ Art. 1 ust. 10 ustawy o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2004 r., nr 93, poz. 887).

¹⁶ Wynik: 349 za, 41 przeciw, 39 wstrzymało się (por. Sejm RP, 2017).

¹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy, s. 4.

trwający przez 18 miesięcy od tej daty jest automatycznie uznawany za legalny. Co za tym idzie, każdy obywatel Ukrainy z samego faktu przekroczenia granicy¹⁸ i zadeklarowania woli pozostania na terytorium RP jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o nadanie mu numeru PESEL¹⁹. Szczegóły dotyczące danych zawartych we wniosku precyzuje art. 4 ust. 4. Dane dotyczące obywateli Ukrainy, którym nadany został PESEL – bez różnicy, czy na mocy specustawy ukraińskiej, czy też wcześniej – zawarte są dodatkowo w rejestrze prowadzonym przez Ministra właściwego do spraw informatyzacji, w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 55 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 roku o dowodach osobistych²⁰. Numer PESEL, który spełnia kluczową rolę w identyfikacji osób na potrzeby organów administracji i dostępu do usług publicznych stał się więc naturalnym narzędziem, które zastosować można w warunkach tak dużego kryzysu uchodźczego celem identyfikacji nie tylko przez organy polskie, lecz także przez podmioty innych państw członkowskich posiadających dostęp do SIS²¹. Skorzystanie bowiem z istniejącego już systemu umożliwiło tymże organom prostą identyfikację obywateli Ukrainy oraz uchroniło budżet państwa od dodatkowych wydatków.

4. Prowadzenie działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy – stan prawny sprzed 24 lutego 2022 roku oraz po tej dacie

Zupełnie inaczej przedstawia się jednak kwestia regulacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy. Działalność gospodarcza – zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 162) – jest to „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły” i do tej definicji odwołuje się także ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 roku²², która przed wejściem w życie specustawy ukraińskiej regulowała kwestię otwierania i prowadzenia działalności przez „osoby zagraniczne”, w tym także obywateli Ukrainy. Warto zaznaczyć, że kategoria „osoby zagranicznej” mająca charakter normatywny²³ jest szersza od pojęcia cudzoziemca przyjętego w ustawie o cudzoziemcach, gdyż obejmuje osobę fizyczną nieposiadającą obywatelstwa polskiego, osobę prawną z siedzibą za

¹⁸ Por. art. 11 ust. 1 specustawy ukraińskiej.

¹⁹ Autor pomija kwestię występowania o nadanie numeru PESEL osobie nieposiadającej zdolności do czynności prawnych lub posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych, ze względu na brak bezpośredniego wpływu na realizację celu pracy.

²⁰ Por. art. 6 ust. 1 i 2 specustawy ukraińskiej.

²¹ SIS – System Informacyjny Schengen (por. komentarz do art. 6, Szmid, Sawicki [red.], 2022).

²² Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 470).

²³ Por. komentarz do art. 4 (Kozieł [red.], 2019).

granicą oraz jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą²⁴.

Art. 1 ustawy wskazuje, że reguluje ona „podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czasowe oferowanie lub świadczenie usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez osoby zagraniczne będące przedsiębiorcami oraz określa zasady tworzenia przez osoby zagraniczne będące przedsiębiorcami oddziałów i przedstawicielstw w Rzeczypospolitej Polskiej”. Już z samej treści artykułu można wysnuć wnioski, że prowadzenie działalności przez cudzoziemców nie odbywa się na jednakowych zasadach, jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorców polskich. Potwierdza to także art. 2, wskazujący na istnienie odrębnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP.

Wspomniana kategoria „osób zagranicznych” została podzielona przez ustawodawcę na grupy, wśród których można wyróżnić:

- osoby zagraniczne z państw członkowskich, które mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy (art. 4 ust. 1);
- obywatele innych państw, którzy ze względu na okoliczności wskazane w art. 4 ust. 2 ustawy mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy;
- pozostałe osoby zagraniczne, które mają prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej wyłącznie w formie spółki: komandytowej, komandytowo-akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnej oraz przystępowania do takich spółek, a także obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej²⁵ (art. 4 ust. 3);
- członków rodzin osób zagranicznych, którzy mogą podejmować na terytorium RP działalność gospodarczą na warunkach określonych w art. 4 ust. 4 i 5 ustawy²⁶.

Istnienie zadeklarowanych w art. 2 rygorów ustawowych, ograniczających pełnię swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty wymienione w ustawie, dotyka przede wszystkim grupy wymienionej w art. 4 ust. 3. To właśnie ta grupa osób zagranicznych, do której, co warto powtórzyć, wchodzi osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego, wobec których nie wydano stosownych decyzji administracyjnych, np. zezwolenia na pobyt stały²⁷, oraz osoby prawne posiadające siedzibę za granicą i jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą, nie korzystają ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP, gdyż w tym celu są niejako zmuszeni zawiązać spółkę prawa handlowego w formie wskazanej w art. 4 ust. 3. Mając więc na wzglę-

²⁴ Art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r., poz. 470).

²⁵ Umowy międzynarodowe stanowią więc istotne źródło prawa w kontekście zasad podejmowania działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne (por. Szafranski, 2018).

²⁶ Por. komentarz do art. 4 (Kozieł [red.], 2019).

²⁷ Wszelkie podstawy przytacza art. 4 ust. 2.

dzie odrębność osobowości prawnej powstałych w wyżej wymienionych okolicznościach spółek, należy stwierdzić, iż ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej korzysta bezpośrednio tylko spółka, a jedynie pośrednio powołujący ją wspólnicy należący do grupy podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 3 (por. Gronkiewicz-Waltz, Wierzbowski, [red.], 2017).

Patrząc więc przez pryzmat powyższych unormowań dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne, należy stwierdzić, że ustawodawca polski zdecydował się na daleko idącą liberalizację owych przepisów, w stosunku do obywateli Ukrainy i to nie tylko tych, którzy opuścili ogarnięty wojną kraj od dnia 24 lutego 2022 roku²⁸, lecz także do pozostałych obywateli Ukrainy, których pobyt uznaje się za legalny na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach²⁹, gdyż zezwolił im „podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy”, pod warunkiem, że obywatel Ukrainy uzyskał numer PESEL. Jest to jedyny warunek, którego spełnienie otwiera obywatelom Ukrainy pragnącym zostać przedsiębiorcami – bez względu na to, czy legalność ich pobytu wynika z przepisów specustawy, czy z ustawy o cudzoziemcach – szerokie podwoje tak do rynku polskiego, jak i europejskiego. Obywatele Ukrainy, zgodnie ze stanem prawnym z września 2022 roku, mogą więc bez ograniczeń otwierać wszelkie rodzaje działalności gospodarczej bez konieczności legitymowania się wspomnianymi już decyzjami administracyjnymi świadczącymi o legalności ich pobytu na terytorium RP, które zawarte zostały w art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 2018 roku³⁰. Oznacza to, że obywatele Ukrainy mogą zdecydowanie szybciej zacząć korzystać ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej w RP, bez konieczności spełniania warunków koniecznych do wydania wobec nich rzeczonych decyzji. Unormowanie to sprawiło także, iż administracja publiczna uniknęła konieczności prowadzenia licznych postępowań w przedmiocie wyżej wymienionych pozwoleń.

Brak konieczności spełniania warunków uprawniających do uzyskania statusu legalnego pobytu w oparciu o podstawy wymienione w ustawie o cudzoziemcach oraz brak konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie organów administracji sprawiły, że obywatele Ukrainy mogą szybciej „podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy” i występować np. o licencję na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy, wydawaną przez starostę (Ministerstwo Infrastruktury, 2022; art. 7 ustawy o transporcie drogowym), na takich samych warunkach jak obywatele polscy, co też czynią, jak donoszą media (Maciejasz, 2022). Stan prawny stworzony na skutek uchwalenia specustawy ukraińskiej stał się więc niezwykle szansą dla przedsiębiorczych obywateli Ukrainy, by zaznaczyć swoją obecność na rynkach europejskich oraz skorzystać ze swobód występujących w ramach UE, przysługujących polskim przedsiębiorcom od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

²⁸ Pobyt tych osób w Polsce uznaje się za legalny na zasadach wyrażonych w art. 2 specustawy ukraińskiej.

²⁹ Por. art. 23 ust. 1 specustawy ukraińskiej.

³⁰ Por. komentarz do art. 23 (Klaus [red.], 2022).

5. Podsumowanie – ocena rozwiązań wprowadzonych przez specustawę ukraińską

Specustawa ukraińska w znaczący sposób uprościła i złagodziła rygoryzm przepisów w zakresie spraw związanych z legalnością pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP, a także w znaczący sposób wpłynęła na stopień ich aktywizacji w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Choć kwestia relokacji ukraińskich przedsiębiorstw do Polski nie jest zjawiskiem nowym w polskiej rzeczywistości gospodarczej – wszak przedsiębiorcy ukraińscy czynili to już po agresji rosyjskiej w 2014 roku i początku okupacji Półwyspu Krymskiego (Bankier.pl, 2022) – a instytucja oddziałów przedsiębiorców zagranicznych i możliwości otwierania spółek przez cudzoziemców nielegitymujących się stosownymi decyzjami administracyjnymi istniała już wcześniej, trzeba zauważyć, że dotychczas polska legislacja nie przewidywała rozwiązań równie przyjaznych wobec cudzoziemców, jak te wprowadzone w 2022 roku. Rozwiązania przyjęte na mocy specustawy ukraińskiej mogą wprawdzie budzić wątpliwości wynikające z różnego traktowania obywateli państw innych niż Ukraina – nie są oni uprawnieni do otwierania działalności gospodarczej w oparciu o uproszczone zasady legalizacji pobytu i samo posiadanie numeru PESEL. W ocenie zamysłu legislatora należy jednak mieć na względzie dramatyczną sytuację obywateli Ukrainy uciekających z ogarniętego wojną kraju i ocenić inicjatywę polskiej legislacji jako pozytywną. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że przyjęte rozwiązania mogą wiązać przyszłość ukraińskich przedsiębiorców z wykonywaniem działalności na terytorium RP – wszak wystarczy, aby po okresie uznawania ich pobytu za legalny, na mocy art. 2 specustawy zalegalizowali swój pobyt, choćby poprzez uzyskanie zezwolenia na pobyt stały. Mogłoby to powodować, że sektor usług w odbudowującej się po wojnie Ukrainie będzie narażony na pewne niedostatki, jeśli rynek ukraiński nie zostanie powiązany z rynkiem europejskim na zasadach umożliwiających korzystanie przez przedsiębiorców ze swobód przysługujących im podczas prowadzenia działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia

- Bankier.pl. (2022). Ułatwienia dla Ukraińców otwierających firmy w Polsce. Mogą liczyć na wsparcie także przy relokacji biznesu z Ukrainy. W: *Bankier.pl*. Dostępny w Internecie: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ulatwienia-dla-Ukraincow-otwierajacych-firmy-w-Polsce-Moga-liczyc-na-wsparcie-takze-przy-relokacji-biznesu-z-Ukrainy-8298261.html> [dostęp: 2022-09-15].
- Demagog. (2022). PESEL to nie obywatelstwo. Wyjaśniamy sytuację prawną uchodźców. W: *Demagog*. Dostępny w Internecie: https://demagog.org.pl/fake_news/pesel-to-nie-obywatelstwo-wyjasniamy-sytuacje-prawna-uchodzcow-2/https://demagog.org.pl/fake_news/pesel-to-nie-obywatelstwo-wyjasniamy-sytuacje-prawna-uchodzcow-2/ [dostęp: 2022-09-15].
- Drembkowski, P. (red.). (2022). *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy: komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*. Warszawa: C.H. Beck.

- Gronkiewicz-Waltz, H. Wierzbowski, M. (red.). (2017). *Prawo gospodarcze: zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Infor. (2022). Specustawa Ukraina – tekst, od kiedy. W: *Infor*. Dostępny w Internecie: <https://kadry.infor.pl/zatrudnienie/zatrudnianie-cudzoziemcow/5434787,Specustawa-Ukraina-tekst-od-kiedy.html> [dostęp: 2022-09-15].
- ISBnews. (2022). Specustawa ukraińska znowelizowana. Co się zmieni? *Dziennik Gazeta Prawna*, 8 czerwca. Dostępny w Internecie: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8444960,specustawa-ukrainska-pomoc-nowelizacja-zmiany.html> [dostęp: 2022-09-15].
- Klaus, W. (red.). (2022). *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa: komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kozieł, G. (red.). (2019). *CEIDG, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym: komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Maciejasz, D. (2022). Ukraińcy otwierają w Polsce firmy transportowe, budowlane, salony fryzjerskie. Pomogła specustawa. *Gazeta Wyborcza*, 22 marca. Dostępny w Internecie: <https://wyborcza.biz/biznes/7,182270,28249650,ukraincy-otwieraja-w-polsce-firmy-transportowe-budowlane-salony.html> [dostęp: 2022-09-15].
- Ministerstwo Infrastruktury. (2022). Licencja na wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy. W: *Biznes.gov.pl*. Dostępny w Internecie: <https://www.biznes.gov.pl/pl/opisy-procedur/-/proc/1601 oraz art. 7 ustawy o transporcie drogowym> [dostęp: 2022-09-15].
- PAP. (2022). Poland welcomes 6.29 million refugees from Ukraine: officials. W: *PolskieRadio.pl*. Dostępny w Internecie: <https://www.polskieradio.pl/395/7784/Artykul/3036875,Poland-welcomes-629-million-refugees-from-Ukraine-officials> [dostęp: 2022-09-17].
- PRC. (2022). Polska spodziewa się miliona uchodźców. Do tej pory przybyło 400 tys. Ukraińców. W: *Money.pl*. Dostępny w Internecie: <https://www.money.pl/gospodarka> [dostęp: 2022-09-15].
- Sejm RP. (2017). Głosowanie nr 58 na 50. posiedzeniu Sejmu dnia 27-10-2017 r. o godz. 11:32:29. W: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: VIII kadencja: archiwum*. Dostępny w Internecie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=50&nrplosowania=58> [dostęp: 2022-09-15].
- Sejm RP. (2022a). Głosowanie nr 131 na 50. posiedzeniu Sejmu: dnia 09-03-2202 r. o godz. 22:08:25. W: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: IX kadencja*. Dostępny w Internecie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=9&nrposiedzenia=50&nrplosowania=131> [dostęp: 2022-09-15].
- Sejm RP. (2022b). Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. W: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej: IX kadencja*. Dostępny w Internecie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2069> [dostęp: 2022-09-15].
- Snażyk, Z., Szafranski, A. (2018). *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szmid, K., Sawicki, P. (red.). (2022). *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa: komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Urząd ds. Cudzoziemców. (2018). Legalizacja pobytu w 2017 r. W: *Urząd do Spraw Cudzoziemców*. Dostępny w Internecie: <https://udsc.prowly.com/37967-legalizacja-pobytu-w-2017-rbr> [dostęp: 2022-09-15].

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/850 z dnia 17 maja 2017 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Ukraina). Dz.U.UE. L 2017.133.1.
- Ustawa z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Dz.U. z 2022 r., poz. 583.
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. T.j. Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 993.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Dz.U. z 2004 r., nr 93, poz. 887.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 470.

Abstract

The article is the result of an analysis of the legal state regarding to the grounds for the legality of the stay of citizens of Ukraine and the possibility of their business activity occurring prior to the entry into force of the Act of 12 March 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with armed conflict on the territory of that country. The author cites the purpose of the enactment of the Act contained in the Act itself and proves the necessity of its adoption due to the existing norms of European and Polish law, as well as brings closer the issue of the type of visas issued by Polish visa authorities. Referring to official data showing the huge size of migration of Ukrainian citizens, confirm the rightness of the liberalisation of provisions concerning the grounds for their legal stay in the territory of the Republic of Poland. The article also addresses the issue of a simplified procedure for assigning PESEL numbers to Ukrainian citizens in the context of the existing regulation. In the last part of the article, the author takes a closer look at the norms of the Act on the principles of participation of foreign entrepreneurs and other foreign persons in economic turnover in the territory of the Republic of Poland of 6 March 2018, highlighting the differences occurring in relation to the norms contained in the so-called 'Ukrainian special act' (pol. *specustawa ukraińska*), presenting opportunities for Ukrainian entrepreneurs conducting business in the Republic of Poland.

Keywords

foreign nationals, business activity, business law, citizens of Ukraine