

Autorzy: Olena Babakova, Tetiana Gomon, Ksenia Naranovich, Piotr Oliński

Koordynator projektu: Marcin Zieliński
Nadzór ze strony PUIG: Andrzej Drozd
Redakcja: Gabriel Hawryluk, Patryk Wachowiec, Marcin Zieliński
Korekta: Paweł Kot
Projekt okładki: Emil Idzikowski

RISING TIDE
Foundation

Publikacja powstała w ramach projektu realizowanego z grantu od Rising Tide Foundation



POLSKO-UKRAIŃSKA
IZBA GOSPODARCZA

Publikacja powstała we współpracy z Polsko-Ukraińską Izbą Gospodarczą

FOR FORUM
OBYWATELSKIEGO
ROZWOJU
www.for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa
www.for.org.pl

ISBN 978-83-63408-05-3

lipiec 2024

Łamanie: PanDawer
pandawer@pandawer.pl

Spis treści

| | |
|--|----|
| Wstęp..... | 5 |
| 1. Obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce | 7 |
| 1.1. Jednoosobowa działalność gospodarcza..... | 7 |
| 1.2. Spółki osobowe i kapitałowe | 8 |
| 1.2. Oddział i przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego | 9 |
| 2. Liberalizacja wynikająca ze specustawy ukraińskiej i jej skutki | 11 |
| 3. Bariery..... | 13 |
| 3.1. Ograniczenia w prowadzeniu prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej..... | 14 |
| 3.2. Dokumentacja i język urzędowy..... | 15 |
| 3.3. Legalizacja pobytu na podstawie prowadzenia działalności gospodarczej ... | 16 |
| 3.4. Uznawalność podpisów elektronicznych..... | 19 |
| 4. Rekomendacje | 21 |

Sektor przedsiębiorstw tworzy 72,3% polskiego produktu krajowego brutto, przy czym 30,6% PKB generują mikroprzedsiębiorstwa¹. Liczba pracujących w przedsiębiorstwach wynosi prawie 10 mln osób, przy czym 2,1 mln – co stanowi 14% pracujących w gospodarce narodowej – zatrudniają firmy z kapitałem zagranicznym². Od kondycji biznesu i warunków do dalszego rozwoju firm, a także możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce zależą perspektywy całej gospodarki.

Jeżeli polską politykę migracyjną w zakresie zatrudnienia cudzoziemców – z pewnymi zastrzeżeniami – można uznać za udaną, to w kwestii prowadzenia przez nich działalności gospodarczej Polska zasługuje na znacznie niższą ocenę. Cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej relatywnie rzadko prowadzą biznes w Polsce, co jest spowodowane przede wszystkim restrykcjami dotyczącymi rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz słabymi perspektywami legalizacji ich pobytu z tytułu jej prowadzenia.

Nieliczne postępy w tej dziedzinie nastąpiły dopiero w ostatnich latach. W 2020 roku, w odpowiedzi na sytuację po wyborach w Białorusi, wprowadzono dla obywateli tego kraju program „Poland.Business Harbour”, który został później rozszerzony także na obywateli Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii i Rosji. W 2022 roku obywatele Ukrainy, objęci w Polsce ochroną czasową na mocy specustawy, uzyskali prawo do rejestracji jednoosobowej działalności gospodarczej.

Tematem niniejszego raportu jest diagnoza stanu obecnego, w tym uregulowań prawnych, oraz perspektyw rozwoju cudzoziemskiej przedsiębiorczości w Polsce. Oprócz podjęcia doraźnych działań niezbędne jest wypracowanie i wprowadzenie w życie długoterminowej polityki migracyjnej, traktującej kompleksowo migrację w kontekście ekonomicznym i społecznym.

W opracowaniu opisano główne bariery dla prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce oraz przedstawiono rekomendacje zmierzające do liberalizacji przepisów. Raport powstał we współpracy ze środowiskiem biznesowym, organizacjami pozarządowymi i ośrodkami akademickimi.

1 *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2022, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-o-stanie-sektora-malych-i-rednich-przedsiębiorstw_13_10_2022.pdf.

2 *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, stan na 2021 rok.

1. Obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące prowadzenia przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce

Piotr Oliński

W rozdziale dokonano przeglądu polskich regulacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców. Przyjrzano się kolejno: jednoosobowej działalności gospodarczej, działalności w formie spółki osobowej oraz działalności w formie spółki kapitałowej.

Pojęcie osoby zagranicznej:

osoba zagraniczna to osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna z siedzibą za granicą, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną posiadająca zdolność prawną, z siedzibą za granicą.

na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

7

1.1. Jednoosobowa działalność gospodarcza

Dopuszczalność prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej (j.d.g.) różni się w zależności od kategorii osoby zagranicznej. Osoby zagraniczne z państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) mogą prowadzić działalność gospodarczą na tych samych zasadach, co obywatele polscy – również w formie j.d.g.³ Podobnie, na mocy osobnych umów międzynarodowych zawartych między Polską a Stanami Zjednoczonymi i Szwajcarią⁴, obywatele tych państw traktowani

³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 1.

⁴ Traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, sporządzony w Waszyngtonie dnia 21 marca 1990 r.,

są tak samo, jak Polacy. Krąg cudzoziemców uprawnionych do prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych zasadach, jak obywatele polscy rozszerzono także w 2022 roku na obywateli Ukrainy, których pobyt uznaje się za legalny na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy lub ustawy o cudzoziemcach – o ile uzyskają oni numer PESEL⁵.

Obywatele pozostałych państw mogą wykonywać działalność gospodarczą tak, jak obywatele polscy, pod warunkiem posiadania jednego z tytułów pobytowych wymienionych w ustawie o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, statusu uchodźcy lub Karty Polaka⁶.

Cudzoziemcy niebędący obywatelami państw członkowskich EOG, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii lub Ukrainy ani nieposiadający żadnego z wymienionych w ustawie tytułów pobytowych nie mogą prowadzić w Polsce jednoosobowej działalności gospodarczej. Tak więc tego uprawnienia jest pozbawiona spora część migrantów zarobkowych w Polsce.

1.2. Spółki osobowe i kapitałowe

Dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółek osobowych przedstawia się w zasadzie analogicznie do prowadzenia j.d.g. Cudzoziemcy będący obywatelami państw członkowskich UE lub EOG, Stanów Zjednoczonych, Szwajcarii, Ukrainy lub posiadający jeden z wcześniej wymienionych tytułów pobytowych mogą, podobnie jak obywatele Polski, prowadzić działalność w ramach spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej – przy czym należy poczynić jedno zastrzeżenie w przypadku spółki partnerskiej.

Zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych, partnerami w spółce partnerskiej mogą być wyłącznie przedstawiciele wymienionych w ustawie wolnych zawodów, takich jak adwokat, radca prawny, architekt, lekarz, księgowy, makler papierów wartościowych itd.⁷ W praktyce zatem możliwość udziału w spółce partnerskiej zależy od dostępu do zawodów regulowanych dla cudzoziemców, który w wielu przypadkach jest ograniczony, w szczególności dla obywateli państw spoza UE⁸.

Umowa między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób.

5 Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, art. 23.

6 Pełen katalog w art. 4 ust. 1–6 ustawy o zasadach uczestnictwa.

7 Zob. katalog z art. 88 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

8 Na temat dostępu zawodów regulowanych dla cudzoziemców zob. np. P. Oliński (współpraca: A. Drozd, T. Gomon), *Uwolnić potencjał: otwarcie zawodów regulowanych dla obywateli Ukrainy – postulaty FOR i Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Polsko-Ukraińska Izba Gospodarcza, Warszawa, 5 kwietnia

Cudzoziemcy niebędący obywatelami państw UE, EOG, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych lub Ukrainy ani nieposiadający żadnego z wymienionych w ustawie tytułów pobytowych mogą spośród spółek osobowych prowadzić działalność jedynie w formie spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, chyba że umowa między Polską a danym państwem stanowi inaczej⁹.

Najprościej prezentuje się kwestia działalności cudzoziemców w spółkach kapitałowych – każda osoba zagraniczna ma prawo do obejmowania udziałów lub akcji, podejmowania działalności gospodarczej, a także przystępowania do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, prostych spółek akcyjnych i spółek akcyjnych¹⁰.

| Forma prowadzenia działalności gospodarczej | Dopuszczeni do niej cudzoziemcy |
|---|---|
| Jednoosobowa działalność gospodarcza | EOG, Szwajcaria, USA, Ukraina lub posiadający jeden z tytułów pobytowych |
| Spółki osobowe | EOG, Szwajcaria, USA, Ukraina lub posiadający jeden z tytułów pobytowych (+ specyficzne zasady dla spółki partnerskiej) |
| Spółki kapitałowe | Każda osoba zagraniczna |

1.2. Oddział i przedstawicielstwo przedsiębiorcy zagranicznego

Przedsiębiorca zagraniczny¹¹ dla celów prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej może stworzyć oddział z siedzibą w Polsce. Oddział taki może prowadzić działalność gospodarczą w takim zakresie, w jakim prowadzi ją przedsiębiorca zagraniczny w swoim kraju. Przedsiębiorca zagraniczny jest w takim przypadku zobowiązany uzyskać wpis do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz wyznaczyć w ramach oddziału osobę upoważnioną do jego reprezentowania¹².

Ponadto przedsiębiorca zagraniczny może utworzyć przedstawicielstwo – może ono jednak prowadzić działalność jedynie w zakresie reklamy i promocji tego przedsiębiorcy¹³. Przedsiębiorca zagraniczny prowadzący przedstawicielstwo zobowiązany jest wpisać je do rejestru przedstawicielstw.

2022, https://for.org.pl/pliki/artykuly/8090_analiza22022uwolnic-potencjal-otwarcie-zawodow-regulowanych-dla-obywateli-ukrainy-postulaty-for-i-polsko-ukrainskiej-izby-gospodarczej.pdf.

⁹ Ustawa o zasadach uczestnictwa, art. 4 ust. 3.

¹⁰ Ustawa o zasadach uczestnictwa, art. 4 ust. 3.

¹¹ Tj. osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą lub obywatel polski wykonujący działalność gospodarczą za granicą.

¹² Ustawa o zasadach uczestnictwa, art. 14–17.

¹³ Ustawa o zasadach uczestnictwa, art. 21–22.

2. Liberalizacja wynikająca ze specustawy ukraińskiej i jej skutki

Olena Babakova, Ksenia Naranovich

Przełom w możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców z Ukrainy nastąpił po wybuchu pełnoskalowej wojny i uchwaleniu specustawy o pomocy obywatelom tego kraju. Ustawa zezwoliła wszystkim Ukraińcom na podejmowanie działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatelom polskim, pod warunkiem uzyskania numeru PESEL.

Art. 23 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

1. Obywatele Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny na podstawie niniejszej ustawy lub ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, z zastrzeżeniem ust. 2.
2. Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje pod warunkiem uzyskania przez obywatela Ukrainy numeru PESEL.

Zmiana zaowocowała niemal natychmiastowym wzrostem liczby działalności gospodarczych zarejestrowanych przez obywateli Ukrainy – z nieco ponad dwóch tysięcy j.d.g. w 2021 roku do ponad 18 tysięcy nowo zarejestrowanych w 2022 roku.

Tabela 1. Nowe rejestracje osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce w latach 2013–2023

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (I–VII) |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|
| Polska | 308 522 | 304 382 | 292 007 | 281 669 | 302 734 | 318 491 | 303 740 | 258 029 | 288 528 | 279 872 | 153 805 |
| UE bez Polski | 1 860 | 1 741 | 1 965 | 1 950 | 2 121 | 2 660 | 2 612 | 2 546 | 2 230 | 2 652 | 1 597 |
| Ukraina | 380 | 391 | 567 | 770 | 1 016 | 1 221 | 1 583 | 1 534 | 2 052 | 18 185 | 17 524 |
| pozostałe | 1 173 | 1 126 | 1 269 | 1 337 | 1 646 | 2 085 | 1 951 | 1 853 | 3 480 | 9 576 | 6 236 |
| razem | 311 935 | 307 640 | 295 808 | 285 726 | 307 517 | 324 457 | 309 886 | 263 962 | 296 290 | 310 285 | 179 162 |

Źródło: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Wśród osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce jest obecnie więcej obywateli Ukrainy niż obywateli wszystkich państw członkowskich UE (poza Polską) razem wziętych.

Tabela 2. Liczba aktywnych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wg stanu na dzień 31 lipca 2023 roku

| | liczba podmiotów |
|---------------|------------------|
| Polska | 2 576 261 |
| UE bez Polski | 12 414 |
| Ukraina | 34 947 |
| pozostałe | 23 172 |
| razem | 2 646 794 |

Źródło: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Sukces liberalizacji dokonanej w 2022 roku pokazuje, jak łatwo można doprowadzić do wzrostu przedsiębiorczości i konkurencyjności wynikającej z większej liczby podmiotów na rynku (co przekłada się na większy wybór dla konsumenta). Przykład ten powinien skłaniać rządzących do dalszego upraszczania zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców.

3. Bariery

Olena Babakova, Ksenia Naranovich

Podane wyżej liczby prezentują się skromnie na tle ponad dwumilionowej¹⁴ populacji migrantów w Polsce. Cudzoziemcy relatywnie rzadko zajmują się w naszym kraju biznesem, co jest spowodowane przede wszystkim restrykcjami dotyczącymi otwierania działalności gospodarczej oraz słabymi perspektywami legalizacji pobytu z tytułu jej prowadzenia.

Nieliczne postępy w tej dziedzinie nastąpiły dopiero w ostatnich latach:

- Poland.Business Harbour (PBH) – w 2020 roku, w reakcji na sytuację po wyborach prezydenckich na Białorusi, Polska uruchomiła pierwszy program dedykowany dla cudzoziemców-specjalistów z branży IT na kształt istniejących w innych państwach UE (np. French Tech Tremplin we Francji). Białoruscy programiści i inni pracownicy start-upów technologicznych uzyskali możliwość ubiegania się o długoterminowe wize z prawem do otwarcia działalności gospodarczej i relokacji całej rodziny. O sukcesie programu zdecydował jego inkluzywny charakter – do połowy 2023 roku obywatele Białorusi otrzymali ponad 84 tysięcy wiz PBH (niektórzy starali się o wizę PBH kilka razy). Już pod koniec 2020 roku program został rozszerzony na obywateli Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii i Rosji. Prawie 10 tysięcy uczestników programu (z czego 90% to obywatele Białorusi; stan na lipiec 2023 roku) założyło w Polsce j.d.g. przed jego zawieszeniem¹⁵,

14 M. Ratajczak, *Tyłu będzie obcokrajowców w Polsce. Wyraźny wzrost. „I już tu zostaną”*, WP Wiadomości, 1 stycznia 2023, <https://wiadomosci.wp.pl/tylu-bedzie-obcokrajowcow-w-polsce-wyrazny-wzrost-i-juz-tu-zostana-6849816203733824a>.

15 Po „aferze wizowej” w MSZ program PBH został zawieszony (stan na marzec 2024 roku). Zob. *Komunikat ws. zawieszenia udziału Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Programie Poland.Business Harbour*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 26 stycznia 2024, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/komunikat-ws-zawieszenie-udzialu-ministerstwa-spraw-zagranicznych-w-programie-poland-business-harbour>.

Tabela 3. Efekty programu Poland.Business Harbor

| | Liczba wydanych decyzji wizowych dla uczestników programu PBH wg obywatelstwa z podziałem na lata (do 30 czerwca 2023 roku) | | | | | Liczba osób z grona zakwalifikowanych do programu PBH, które założyły jednoosobową działalność gospodarczą w Polsce wg obywatelstwa z podziałem na lata (do 30 czerwca 2023 roku) | | | | |
|-----------------|--|--------|--------|--------|--------|--|------|-------|-------|-------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Razem | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Razem |
| Armenia | 0 | 42 | 81 | 36 | 159 | – | 1 | 6 | 10 | 17 |
| Białoruś | 3 731 | 18 852 | 47 190 | 14 368 | 84 141 | – | 883 | 4 913 | 3 186 | 8 982 |
| Gruzja | 0 | 6 | 26 | 5 | 37 | – | 1 | 2 | 1 | 4 |
| Mołdawia | 0 | 5 | 19 | 2 | 26 | – | – | 1 | 1 | 2 |
| Rosja | 49 | 754 | 1 245 | 325 | 2 373 | – | 10 | 176 | 114 | 300 |
| Ukraina | 8 | 593 | 591 | 216 | 1408 | – | 13 | 72 | 56 | 141 |

Źródło: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej

- Wsparcie przedsiębiorczości uchodźców z Ukrainy – w marcu 2022 roku obywatele Ukrainy objęci w Polsce ochroną czasową na mocy specustawy uzyskali prawo do rejestracji j.d.g. To wspomogło relokację ukraińskiego biznesu do Polski oraz zachęciło wielu Ukraińców (zarówno uchodźczyń wojennych, jak i wcześniejszych migrantów zarobkowych) do spróbowania swoich sił w biznesie.

3.1. Ograniczenia w prowadzeniu prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej

Kształt polskich przepisów w zakresie dostępu cudzoziemców do prowadzenia j.d.g. stanowi istotne ograniczenie dla rozwoju własnego biznesu. Na mocy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawo do prowadzenia działalności mają posiadacze Karty Polaka, cudzoziemcy posiadający zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt długoterminowego rezydenta UE, status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, zgodę na pobyt ze względów humanitarnych lub pobyt tolerowany, a także małżonkowie obywateli RP i obywateli UE zamieszkali w Polsce na podstawie stosownych zezwoleń oraz uczestnicy specjalnych rządowych programów wsparcia przedsiębiorczości cudzoziemców¹⁶. To zdecydowana mniejszość wśród populacji migrantów.

W 2022 roku, pod wpływem regulacji unijnych, grono uprawnionych zostało rozszerzone na uchodźców wojennych z Ukrainy objętych mechanizmem ochrony czasowej¹⁷. Te uprawnienia na razie obowiązują do 30 września 2025 roku i dotyczą ok. miliona osób (w tym połowa to osoby niepełnoletnie). Z pewnością tej nowelizacji zawdzięczamy fakt, że w 2022 roku

¹⁶ Pełną listę uprawnionych można znaleźć w art. 4 ust. 2 ustawy.

¹⁷ Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy, art. 23 ust. 1–3.

obywatele Ukrainy zarejestrowali w Polsce prawie 16 tysięcy j.d.g. oraz 4 tysiące spółek z udziałem kapitału ukraińskiego¹⁸.

Obecnie, spośród państw, z którymi Polska zawarła umowy międzynarodowe, jedynie obywatele Stanów Zjednoczonych mają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na równi z obywatelami polskimi.

3.2. Dokumentacja i język urzędowy

Znajomość polskich realiów instytucjonalnych jest istotnym warunkiem powodzenia działalności gospodarczej. Jednak przeszkodą dla cudzoziemca-biznesmena już na samym początku może stać się ograniczona znajomość języka polskiego oraz konieczność przedstawienia dokumentacji urzędowej w naszym języku.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, język polski jest językiem urzędowym m.in. organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują one zadania publiczne; terenowych organów administracji publicznej, organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Chociaż prawo daje urzędom możliwość stworzenia wielojęzycznych formularzy lub publikacji, nie wszystkie z niej korzystają. Ponadto informacje przedstawione np. na stronie w języku angielskim mogą różnić się od informacji podanych w języku polskim albo odwoływać się do nieaktualnego stanu prawnego.

Przedstawienie dokumentacji w urzędzie wymaga tłumaczenia przysiętego aktów na język polski, a często brakuje tłumaczy przysięgłych, którzy mogliby dokonać tłumaczenia bezpośredniego z danego języka (np. estońskiego czy kazachskiego)¹⁹.

18 20 tys. firm założyli w 2022 roku Ukraińcy w Polsce, Infor, 12 stycznia 2023, <https://ksiegowosc.infor.pl/obrot-gospodarczy/dzialalnosc-gospodarcza/5649709,20-tys-firm-zalozyli-w-2022-roku-Ukraińcy-w-Polsce.html>.

19 Listę tłumaczy przysięgłych (łącznie 56 języków) można znaleźć na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości: <https://arch-bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/tlumacze-przysiegli/lista-tlumaczy-przysieglych/search.html>.

Polish language is an official language in our Office.
In order to improve service we kindly ask clients to be accompanied by interpreter.

Źródło: Facebook, Urząd Dzielnicy Mokotów, Warszawa, 7 sierpnia 2023 roku

3.3. Legalizacja pobytu na podstawie prowadzenia działalności gospodarczej

W warunkach braku uprawnień do rejestracji j.d.g., cudzoziemcy-przedsiębiorcy decydują się na zakładanie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością²⁰. Jednak obowiązujące regulacje nie pozwalają im na spełnienie na tej podstawie przesłanek legalizacji pobytu, co odzwierciedlają też statystyki.

²⁰ Obywatele państw trzecich mogą zakładać w Polsce spółki kapitałowe (spółkę z o.o., prostą spółkę akcyjną oraz spółkę akcyjną) oraz spółkę komandytową i komandytowo-akcyjną. Natomiast nie mogą prowadzić działalności w formie spółki jawnej lub partnerskiej.

Tabela 4. Liczba wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy w celu podjęcia działalności gospodarczej na podstawie art. 142 ust. 1 i ust 3 w latach 2018–2023 (do 31 lipca 2023 roku)

| organ przyjmujący | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | razem |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| województwo dolnośląskie | 160 | 317 | 230 | 309 | 766 | 973 | 2 755 |
| województwo kujawsko-pomorskie | 25 | 43 | 39 | 74 | 91 | 137 | 409 |
| województwo lubelskie | 97 | 171 | 167 | 214 | 346 | 348 | 1 343 |
| województwo lubuskie | 14 | 54 | 68 | 116 | 37 | 43 | 332 |
| województwo łódzkie | 109 | 162 | 110 | 208 | 298 | 217 | 1 104 |
| województwo małopolskie | 286 | 500 | 465 | 486 | 844 | 1 304 | 3 885 |
| województwo mazowieckie | 442 | 606 | 624 | 664 | 1 800 | 3 200 | 7 336 |
| województwo opolskie | 15 | 30 | 24 | 69 | 165 | 35 | 338 |
| województwo podkarpackie | 77 | 110 | 130 | 129 | 192 | 236 | 874 |
| województwo podlaskie | 29 | 47 | 35 | 57 | 247 | 541 | 956 |
| województwo pomorskie | 131 | 165 | 149 | 351 | 653 | 1 164 | 2 613 |
| województwo śląskie | 94 | 137 | 149 | 154 | 176 | 237 | 947 |
| województwo świętokrzyskie | 5 | 8 | 12 | 21 | 26 | 62 | 134 |
| województwo warmińsko-mazurskie | 11 | 19 | 14 | 14 | 64 | 119 | 241 |
| województwo wielkopolskie | 22 | 124 | 148 | 164 | 469 | 517 | 1 444 |
| województwo zachodniopomorskie | 26 | 49 | 47 | 85 | 318 | 369 | 894 |
| razem | 1 543 | 2 542 | 2 411 | 3 115 | 6 492 | 9 502 | 25 605 |

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Tabela 5. Liczba wydanych decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt czasowy w celu podjęcia działalności gospodarczej na podstawie art. 142 ust. 1 i ust 3 w latach 2018–2023 (do 31 lipca 2023 roku)

| organ rozstrzygający | 2018 | | 2018 razem | | 2019 | | 2019 razem | | 2020 | | 2020 razem | | 2021 | | 2021 razem | | 2022 | | 2022 razem | | 2023 | | 2023 razem | | Razem |
|---------------------------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|------------|---------------|-------|
| | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | pozytywnych | negatywnych | | | |
| województwo dolnośląskie | 70 | 5 | 75 | 11 | 84 | 32 | 85 | 32 | 117 | 116 | 17 | 133 | 190 | 89 | 279 | 245 | 15 | 260 | 245 | 15 | 260 | 245 | 15 | 948 | |
| województwo kujawsko-pomorskie | 21 | 2 | 23 | 4 | 32 | 18 | 32 | 5 | 23 | 39 | 7 | 46 | 24 | 4 | 28 | 34 | 2 | 36 | 34 | 2 | 36 | 34 | 2 | 188 | |
| województwo lubelskie | 80 | 6 | 86 | 8 | 154 | 96 | 96 | 9 | 105 | 136 | 11 | 147 | 208 | 16 | 224 | 162 | 5 | 167 | 162 | 5 | 167 | 162 | 5 | 883 | |
| województwo lubuskie | 10 | 5 | 15 | 9 | 19 | 6 | 19 | 12 | 18 | 10 | 11 | 21 | 33 | 17 | 50 | 79 | 10 | 89 | 79 | 10 | 89 | 10 | 212 | | |
| województwo łódzkie | 90 | 31 | 121 | 49 | 148 | 51 | 148 | 52 | 103 | 70 | 34 | 104 | 214 | 61 | 275 | 92 | 4 | 96 | 92 | 4 | 96 | 92 | 4 | 847 | |
| województwo małopolskie | 210 | 46 | 256 | 84 | 434 | 348 | 348 | 87 | 435 | 404 | 69 | 473 | 407 | 56 | 463 | 811 | 17 | 828 | 811 | 17 | 828 | 811 | 17 | 2 889 | |
| województwo mazowieckie | 177 | 205 | 382 | 331 | 457 | 165 | 165 | 516 | 681 | 206 | 389 | 595 | 616 | 377 | 993 | 1399 | 228 | 1 627 | 1399 | 228 | 1 627 | 1399 | 228 | 4 735 | |
| województwo opolskie | 14 | | 14 | 1 | 14 | 13 | 13 | 3 | 16 | 16 | 2 | 18 | 36 | 1 | 37 | 33 | | 33 | 33 | | 33 | 33 | | 132 | |
| województwo podkarpackie | 48 | 9 | 57 | 5 | 89 | 85 | 85 | 11 | 96 | 83 | 12 | 95 | 94 | 18 | 112 | 129 | 5 | 134 | 129 | 5 | 134 | 129 | 5 | 583 | |
| województwo podlaskie | 26 | 4 | 30 | 6 | 38 | 27 | 27 | 1 | 28 | 19 | 2 | 21 | 125 | 1 | 126 | 435 | | 435 | 435 | | 435 | 435 | | 678 | |
| województwo pomorskie | 79 | 17 | 96 | 13 | 79 | 76 | 76 | 16 | 92 | 158 | 11 | 169 | 228 | 12 | 240 | 266 | 6 | 272 | 266 | 6 | 272 | 266 | 6 | 948 | |
| województwo śląskie | 44 | 12 | 56 | 15 | 74 | 63 | 63 | 24 | 87 | 99 | 36 | 135 | 102 | 22 | 124 | 80 | 5 | 85 | 80 | 5 | 85 | 80 | 5 | 561 | |
| województwo świętokrzyskie | 5 | 1 | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | | 4 | 12 | 1 | 13 | 17 | | 17 | 17 | 2 | 63 | 17 | 2 | 19 | 17 | 2 | 63 | |
| województwo warmińsko-mazurskie | 8 | 3 | 11 | 3 | 21 | 5 | 21 | 5 | 10 | 15 | 1 | 16 | 30 | 8 | 38 | 58 | 6 | 64 | 58 | 6 | 64 | 58 | 6 | 160 | |
| województwo wielkopolskie | 38 | 44 | 82 | 19 | 39 | 40 | 39 | 33 | 73 | 90 | 72 | 162 | 185 | 92 | 277 | 480 | 13 | 493 | 480 | 13 | 493 | 480 | 13 | 1 126 | |
| województwo zachodniopomorskie | 16 | 3 | 19 | 5 | 63 | 45 | 45 | 12 | 57 | 14 | 2 | 16 | 114 | 4 | 118 | 321 | | 321 | 321 | | 321 | 321 | | 594 | |
| razem | 936 | 393 | 1 329 | 563 | 1 749 | 1 127 | 1 127 | 818 | 1 945 | 1 487 | 677 | 2 164 | 2 623 | 778 | 3 401 | 4 641 | 318 | 4 959 | 4 641 | 318 | 4 959 | 4 641 | 318 | 15 547 | |

Źródło: Urząd do Spraw Cudzoziemców, odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej

Z danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców wynika, że prawie 23% wszystkich decyzji to odmowy (decyzje negatywne); w województwie mazowieckim, gdzie ubiegało o takie zezwolenie ponad 30% z 15 547 aplikujących, odmowy dotyczyły ponad trzech czwartych wniosków.

Obecnie zezwolenie na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej jest udzielane wyłącznie wtedy, gdy podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą, spełnia co najmniej jedną z trzech przesłanek²¹:

- w roku podatkowym **poprzedzającym złożenie wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy w celu prowadzenia działalności gospodarczej** osiągnął on dochód nie niższy niż 12-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w województwie, w którym podmiot ten ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, w roku poprzedzającym złożenie wniosku, ogłaszanego przez Prezesa GUS;
- zatrudnia **na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze czasu pracy co najmniej przez okres roku poprzedzającego złożenie wniosku** co najmniej dwóch pracowników będących obywatelami polskimi lub cudzoziemcami z zezwoleniem na pobyt stały albo statusem rezydenta długoterminowego lub uchodźcy²²;
- wykaże, że **posiada środki pozwalające na spełnienie w przyszłości ww. warunków lub prowadzi działania pozwalające na spełnienie ich w przyszłości**, w szczególności przyczyniając się do wzrostu inwestycji, transferu technologii, wprowadzania korzystnych innowacji lub tworzenia miejsc pracy.

Brak możliwości spełnienia tych przesłanek tuż po rozpoczęciu prowadzenia biznesu w Polsce oraz wysoki poziom uznaniowości decyzji administracyjnych decyduje o tym, że potencjalni przedsiębiorcy nie decydują się na założenie działalności przed uzyskaniem długoterminowego zezwolenia na pobyt bądź rezygnują z przeprowadzki do Polski i założenia tu biznesu.

3.4. Uznawalność podpisów elektronicznych

W Unii Europejskiej wyróżnia się trzy rodzaje podpisów elektronicznych: zwykły, zaawansowany i kwalifikowany²³. Z punktu widzenia e-obstugi biznesu w kontaktach B2B największe znaczenie ma podpis kwalifikowany²⁴

²¹ Ustawa o cudzoziemcach, art. 142 ust. 1

²² Pełny wykaz: ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, art. 87 ust. 1 pkt 1–9.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE NR 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE.

²⁴ Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

– ma on skutek prawny równoważny z podpisem własnoręcznym w państwach UE, a wszystkie podpisane w ten sposób dokumenty są tak samo ważne we wszystkich państwach unijnych.

Do najpopularniejszych podpisów kwalifikowanych należą: SigiliumSign, Szafir 2.0, proCertumSmartSign, PEM-HEART 3.9 oraz SecureDoc 2. Podpis kwalifikowany umożliwia przedsiębiorcom zdalne podpisywanie umów, komunikację z US i ZUS, wysyłanie sprawozdań finansowych do KRS itd. Kupuje się go **u jednego z certyfikowanych dostawców**, nie ma restrykcji związanych z obywatelstwem lub statusem pobytowym nabywcy.

W celu kontaktu z administracją publiczną w Polsce cudzoziemcy powinni założyć profil zaufany, który można potwierdzić także w placówkach dyplomatycznych RP za granicą. Jednak przed otrzymaniem numeru PESEL zagraniczni przedsiębiorcy często nie mają możliwości uzyskania dostępu do profilu zaufanego, popularnego w Polsce środka do korzystania z usług internetowych oferowanych przez podmioty publiczne.

4. Rekomendacje

Olena Babakova, Ksenia Naranovich

Aby zachęcić cudzoziemców do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, należy radykalnie zliberalizować możliwość legalizacji pobytu na tej podstawie oraz uruchomić działania promocyjne. W szczególności:

- **Umożliwić cudzoziemcom legalizację pobytu na podstawie prowadzenia biznesu w Polsce od momentu rozpoczęcia działalności (a nie w kolejnych latach)**

Dzisiejsze regulacje oraz uznaniowość decyzji administracyjnych czynią legalizację pobytu na podstawie prowadzenia działalności gospodarczej zjawiskiem marginalnym, zupełnie nieodpowiadającym skali imigracji do Polski. Warto zastanowić się nad stworzeniem bardziej transparentnych i przyjaznych kryteriów dla legalizacji pobytu nowych przedsiębiorców w Polsce.

- **Poszerzyć grono osób uprawnionych do prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej**

W pierwszej kolejności należy umożliwić prowadzenie j.d.g. absolwentom polskich uczelni oraz osobom przebywającym w Polsce powyżej trzech lat. Zasadne jest także umożliwienie prowadzenia działalności wszystkim cudzoziemcom uprawnionym aktualnie do rejestracji w charakterze osób bezrobotnych lub poszukujących pracy. Mając na uwadze ogromny wzrost zainteresowania prowadzeniem j.d.g. wśród obywateli Ukrainy po 12 marca 2022 roku²⁵, można z wysokim prawdopodobieństwem sądzić, że podobny wzrost nastąpiłby też wśród obywateli innych państw zamieszkujących aktualnie w Polsce.

- **Uwzględnić odrębny tryb legalizacji pobytu dla cudzoziemców prowadzących j.d.g.**

Wezwania w sprawie legalizacji pobytu na podstawie działalności gospodarczej nie uwzględniają aktualnie sytuacji cudzoziemców prowadzących j.d.g. (co od 2021 roku jest coraz szerzej praktykowane – najpierw przez obywateli Białorusi dzięki programowi PBH, a później, od marca 2022 roku, także przez obywateli Ukrainy). Warto dokonać stosownych zmian w ustawie o cudzoziemcach (np. rozszerzyć o posiadaczy wiz PBH, obywateli

²⁵ Możliwość ta pojawiła się u obywateli Ukrainy na mocy art. 23 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

Ukrainy przybyłych po 24 lutego 2022 roku) oraz wykorzystać tę okazję do szerszego informowania cudzoziemców o możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

- **Rozszerzyć programy dla zagranicznych przedsiębiorców**

Mając na uwadze sukces programu PBH, należy przyszłe podobne oferty rozszerzyć także na inne branże i nie ograniczać dostępu do programów osobom nieposiadającym konkretnego obywatelstwa (PBH przed zawieszeniem był dostępny dla obywateli Białorusi, Rosji, Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu).

- **Umożliwić zagranicznym przedsiębiorcom zatrudnienie cudzoziemskiej kadry w ramach j.d.g.**

Aktualnie mamy do czynienia z ograniczeniem możliwości rejestracji w procedurze oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi²⁶ w przypadku cudzoziemców, którzy dokonali rejestracji podmiotów gospodarczych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Jest to skutek regulacji wymagającej wskazania siedziby/miejsca stałego pobytu przedsiębiorcy, które dla większości cudzoziemców (szczególnie tych, którzy nie mają zezwolenia na pobyt długoterminowy) znajduje się poza granicami kraju. Warto zrezygnować z tego wymogu przy rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcom prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą w Polsce. Pozwoli to cudzoziemcom-przedsiębiorcom zatrudniać cudzoziemców w charakterze pracowników w swoich firmach.

- **Dać cudzoziemcom prawo do prowadzenia działalności gospodarczej w trakcie oczekiwania na wydanie zezwolenia na pracę i pobyt**

W tym celu należy zmienić przepis art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez rozszerzenie zakresu podmiotowego przez rezygnację z badania okoliczności uprawnień do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium RP (w przypadku, gdy cudzoziemiec już prowadzi działalność gospodarczą, ta czynność zdaje się zbyteczna).

²⁶ To rozwiązanie dotyczy zatrudnienia obywateli Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii lub Ukrainy. Odnosnie wymagań dla podmiotów powierzających wykonywanie pracy wskazanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy:

Art. 88z. 1. W oświadczeniu o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, podlegającym wpisaniu do ewidencji oświadczeń, podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi zamieszcza:

1) informacje dotyczące podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi: [...]

b) adres stałego pobytu albo adres siedziby.

Art. 4

2. Obywatele innych państw niż państwa członkowskie, którzy: [...]

5) przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 2 lub art. 206 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach lub na podstawie umieszczonego w dokumencie podróży odcisku stempla, który potwierdza złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, **jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku byli uprawnieni do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na podstawie ust. 2 pkt 1 lit. c i g,**

– mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

WSPIERAJ NAS!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN):
68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**



dr Olena Babakova

Dziennikarka, koordynatorka projektów w organizacjach pozarządowych, badaczka migracji. Autorka ponad stu publikacji prasowych na temat relacji polsko-ukraińskich oraz migracji zarobkowych i uchodźczych do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie współpracuje z portalami Wirtualna Polska, Nasz Wybór, Europejska Prawda. W latach 2020–2021 stypendystka Rethink.CEE (German Marshall Fund). Od 2021 roku wykładowczyni na Wydziale Filologii i Dziennikarstwa Uczelni Vistula.



Tetiana Gomon

Przewodnicząca Komitetu ds. Migracji i Rynku Pracy Polsko-Ukraińskiej Izby Gospodarczej, koordynatorka kampanii społecznej „Partnerstwo i Zatrudnienie”. Od 10 lat zajmuje się zagadnieniami związanymi z migracją, współpracuje zarówno z sektorem pozarządowym i instytucjami publicznymi, jak i ze środowiskiem biznesowym. Redaktorka polsko-ukraińskiego portalu gospodarczego eDIALOG.media.



Ksenia Naranovich

Magister socjologii, specjalistka ds. polityki społecznej i polityki migracyjnej. Autorka i koordynatorka licznych projektów społecznych. Współpracowała z organizacjami międzynarodowymi, licznymi instytucjami publicznymi i prywatnymi w zakresie opracowywania rozwiązań sprzyjających integracji cudzoziemców w Polsce. Współzałożycielka oraz prezes zarządu Fundacji Rozwoju „Oprócz Granic”. Aktualnie pracuje w charakterze doradcy migracyjnego. Studentka Szkoły Doktorskiej SGH.



Piotr Oliński

Analitik prawny FOR. Liberał, absolwent prawa na Uniwersytecie Warszawskim, ukończył również Szkołę Prawa Niemieckiego organizowaną przez wydziały prawa Uniwersytetu Warszawskiego oraz Reńskiego Uniwersytetu Fryderyka Wilhelma w Bonn. Stypendysta Fundacji im. Konrada Adenauera oraz uczestnik programu Young Affiliate przy Network for Constitutional Economics and Social Philosophy. Autor publikacji na temat wolności gospodarczej, praworządności, regulacji, konkurencji oraz rynkowych rozwiązań dla klimatu.



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A
02-628 Warszawa

tel. +48 603516807
e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl

