

Prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Czy wszyscy cudzoziemcy traktowani są na równych zasadach?

Wprowadzenie

Zgodnie z treścią Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP)¹ podstawę ustroju gospodarczego Polski stanowi społeczna gospodarka rynkowa, która opiera się na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarności, dialogu, współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji RP). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wolność działalności gospodarczej związana jest ze swobodą podmiotu prywatnego w zakresie podjęcia, wykonywania działalności dla uzyskania zysku, co jest jednocześnie zasadniczym celem tej działalności². Wolność ta pod pewnymi warunkami może zostać ograniczona: na podstawie ustawy, z powodu ważnego interesu publicznego. Wynika to z treści art. 22 Konstytucji RP. P. Tuleja wskazuje, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej w Polsce może nastąpić nie tylko poprzez ustawę i w tym kontekście wymienia np. ratyfikowane umowy międzynarodowe³. Z drugiej strony w Polsce dodatkowo zastosowanie mają zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji, które mogą być szczególnie istotne w kontekście ochrony praw oraz wolności każdej istoty ludzkiej.

Celem pracy jest ukazanie, jak aktualnie kształtuje się sytuacja prawna cudzoziemców w Polsce w zakresie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, a w szczególności, czy mogą ją podejmować oraz wykonywać tak jak obywatele polscy, a jeśli nie, wskazanie, kogo obowiązują ograniczenia i na czym one polegają. Tym samym, odnosząc się do prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, podejmę się odpowiedzi na postawione w niniejszym tytule pytanie: czy wszyscy cudzoziemcy traktowani są na równych zasadach?

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2012 r., K 22/09, OTK-A 2012, nr 7, poz. 74.

³ P. Tuleja, [w:] P. Czarny *et al.*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 22, <https://sip.lex.pl/#!/commentary/587806616/650679/tuleja-piotr-red-konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-ii?pit=2022-01-10&cm=URELATIONS> [dostęp: 11.01.2022].

Na potrzeby niniejszej pracy pod pojęciem cudzoziemca należy rozumieć każdą osobę fizyczną, która nie ma obywatelstwa polskiego. Poświęcona jest ona obowiązującym cudzoziemców wymogom, od których prawodawca uzależnił zakres ich uprawnień w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Wspomniane wymogi będą wymienione i poddane analizie wyłącznie celem odpowiedzenia na sformułowane w pracy pytanie. Mając to na uwadze, w niniejszej pracy nie będzie poruszana kwestia zgodności przyjętych ustawowo rozwiązań prawnych z Konstytucją RP czy też z aktami prawnymi prawa międzynarodowego.

1. Zasada równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji

Postanowienia różnych aktów prawnych formułują zasadę równości wobec prawa, zakaz dyskryminacji. Odnosząc się do aktów prawnych prawa międzynarodowego, można wskazać Powszechną Deklarację Praw Człowieka (dalej: PDPC), europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) wraz z Protokołem Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z treści art. 7 PDPC wynika, iż sformułowana w nim zasada równości wobec prawa ma zastosowanie do każdego człowieka, który nadto jest uprawniony do jednakowej ochrony prawnej bez żadnej dyskryminacji. Jednocześnie należy podkreślić, że PDPC jest aktem prawa międzynarodowego o charakterze niewiążącym dla państw⁴. Natomiast art. 14 EKPC przewiduje zakaz dyskryminacji ze względu na np. płeć, rasę, kolor skóry, język w zakresie korzystania z praw oraz wolności przewidzianych w EKPC⁵. Dodatkowo Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczy zakazu dyskryminacji ze względu na np. płeć, rasę, kolor skóry, język w odniesieniu do korzystania z praw ustanowionych przez prawo⁶. EKPC wraz z ww. Protokołem Nr 12 – w odróżnieniu od PDPC – mają charakter wiążący dla ich państw-stron⁷. Polska jest państwem-stroną EKPC⁸, natomiast do dzisiaj nie ratyfikowała ww. Protokołu Nr 12⁹.

⁴ A. Przyborska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, wyd. VII zmienione, Lublin 2005, s. 166–168.

⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), art. 14.

⁶ Europejska Konwencja Praw Człowieka, https://www.echr.coe.int/documents/convention_pol.pdf [dostęp: 28.12.2021].

⁷ Zob. szerzej: J. Czepek, *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014, s. 32.

⁸ Rada Europy, Chart of signatures and ratifications of Treaty 005, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=005> [dostęp: 08.01.2021].

⁹ Rada Europy, Chart of signatures and ratifications of Treaty 177, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=177> [dostęp: 08.01.2021].

Mając na uwadze uregulowania prawa krajowego, w szczególności należy podkreślić, iż Konstytucja RP przewiduje także zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji. Na podstawie art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia się każdemu równość wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ponadto art. 32 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia zakaz dyskryminowania kogokolwiek z jakiegokolwiek przyczyny w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym. Wskazana konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma zastosowanie również do cudzoziemców oraz osób prawnych¹⁰.

Zasadę równości wobec prawa oraz zakaz dyskryminacji należy uznać za szczególnie istotne w kontekście ochrony praw jednostki ze względu na ich potencjalnie szeroki zakres zastosowania. Pamiętać trzeba, że pewne konstytucyjne prawa oraz wolności w Polsce przysługują nie tylko obywatelom polskim, ale również cudzoziemcom¹¹. Natomiast pod pewnymi warunkami prawodawca może odstąpić od zasady równości¹².

2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce

A. Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej

Na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹³ (dalej: u.z.u.p.z.) cudzoziemcy będący obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej mogą w Polsce prowadzić działalność gospodarczą. Zgodnie z treścią u.z.u.p.z. osoby fizyczne z innych państw członkowskich Unii Europejskiej mają prawo na takich samych zasadach jak obywatele polscy podejmować oraz wykonywać w Polsce działalność gospodarczą. Dotyczy to również osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi posiadającymi zdolność prawną, które mają swoje siedziby w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dodatkowo pokreślić należy, że wskazana zasada zrównująca cudzoziemców z obywatelami polskimi rozciąga się także – w sposób analogiczny – na zagraniczne podmioty z państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu będące stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (art. 3 pkt 5 i pkt 6 u.z.u.p.z., art. 4 ust. 1 u.z.u.p.z.).

¹⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 6, Warszawa 2012, s. 381.

¹¹ Zob. szerzej: *ibidem*, 387–389.

¹² Zob. szerzej: K. Wencel, *Polska dla Polaków? Prawo antydyskryminacyjne wobec migrantów w praktyce Stowarzyszenia Interwencji Prawnej*, [w:] W. Klaus (red.), *Różni, ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, wyd. I, Warszawa 2013, s. 181.

¹³ 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 2021 r. poz. 994 ze zm.).

Do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy chcieliby podjąć oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce dodatkowo będą mieć zastosowanie uregulowania przewidziane w ustawie z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹⁴ (dalej: u.w.t.r.p.). Zgodnie z treścią art. 1 u.w.t.r.p. ustawa ta m.in. określa zasady oraz warunki wjazdu do Polski, a także pobytu i wyjazdu z niej dla np. obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, obywateli Konfederacji Szwajcarskiej, jak i też dla członków ich rodzin. Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą przebywać w Polsce do trzech miesięcy bez konieczności spełnienia warunków określonych w u.w.t.r.p. Okres ten może być jeszcze dłuższy, gdy obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej wjechali do Polski celem poszukiwania pracy. Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin wymaga od ww. cudzoziemców, aby w powyższych okresach ich pobytu w Polsce posiadali ważny dokument podróży bądź inny ważny dokument potwierdzający ich tożsamość oraz obywatelstwo (art. 15 u.w.t.r.p.). Na podstawie art. 16 pkt 1 u.w.t.r.p. obywatele państw Unii Europejskiej pracujący na własny rachunek w Polsce mają prawo do pobytu przekraczającego okres trzech miesięcy.

Mając na uwadze powyższe, obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej mogą prowadzić działalność gospodarczą w Polsce w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, spółki cywilnej, spółki kapitałowej (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością), spółki osobowej (np. spółka jawna)¹⁵. Z drugiej strony, w pewnych okolicznościach obywatelom tym można odmówić zarejestrowania pobytu w Polsce np. gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, obronności czy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Co istotne, nie jest dopuszczalne powoływanie się na wskazane zagrożenia dla celów gospodarczych (art. 31 u.w.t.r.p.).

B. Obywatele państw spoza Unii Europejskiej

Cudzoziemców, którzy nie są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, na potrzeby niniejszej pracy można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich obejmuje osoby, które mogą podejmować oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce na identycznych zasadach jak Polacy. Druga grupa związana jest z cudzoziemcami, których obowiązują pewne ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności w Polsce.

¹⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1697).

¹⁵ *W jakiej formie można prowadzić działalność gospodarczą. Firma jednoosobowa a spółki*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00171#1> [dostęp: 09.01.2022].

Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.z.u.p.z. następujący cudzoziemcy mają w Polsce zrównane prawa z obywatelami polskimi w zakresie podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej:

- obywatele państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, które jest stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt stały;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone na podstawie art. 144 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach¹⁶ (dalej: u.c.), w celu kształcenia się na studiach;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone, na podstawie art. 151 ust. 1 u.c., w celu prowadzenia badań naukowych;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone, na podstawie art. 159 ust. 1 u.c., w celu połączenia się z rodziną;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy udzielone, na podstawie art. 186 ust. 1 pkt 3 lub pkt 4 lub pkt 7 u.c., ze względu na inne okoliczności;
- osoby posiadające status uchodźcy;
- osoby objęte ochroną uzupełniającą;
- osoby posiadające zgodę na pobyt ze względów humanitarnych;
- osoby posiadające zgodę na pobyt tolerowany;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy i pozostające w związku małżeńskim zawartym z obywatelem polskim zamieszkałym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej, udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- osoby korzystające w Polsce z ochrony czasowej;
- osoby posiadające ważną Kartę Polaka;
- osoby, które zgodnie z treścią art. 2 pkt 4 u.w.t.r.p. należą do członków rodziny (np. małżonek) obywatela państwa Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, które jest stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, i dołączają do jednego z nich lub z nim przebywają;

¹⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2354).

- osoby, które przebywają w Polsce legalnie od dnia złożenia wniosku, nie zawierającego braków formalnych lub po ich terminowym uzupełnieniu, o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy (art. 108 ust. 1 pkt 2 u.c.) czy też o udzielenie zezwolenia na pobyt stały (art. 206 ust. 1 pkt 2 u.c.) 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 były uprawnione do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w związku z udzieleniem im jednego z ww. zezwoleń na pobyt czasowy, z wyjątkiem zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania działalności gospodarczej, które zostało udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
- osoby będące uczestnikami programów wsparcia dla cudzoziemców w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Polski, które są organizowane lub współorganizowane przez podmioty określone w art. 3 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. poz. 1641).

Mając na uwadze powyższe, zauważyć należy, że możliwość podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce na równi z obywatelami polskimi nie ogranicza się tylko do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej ani nie jest związana wyłącznie z kryterium posiadania innego określonego obywatelstwa. Tym samym osoby fizyczne z różnych państw świata mogą w Polsce prowadzić swoją działalność gospodarczą na takich samych prawach jak obywatele polscy, o ile spełniają prawnie przewidziane wymogi.

Druga grupa cudzoziemców obejmuje osoby, do których mają zastosowania ograniczenia w zakresie prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej. Przyjąć wstępnie można, że każdy cudzoziemiec w Polsce ma prawo do podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej jedynie w ramach wskazanych w art. 4 ust. 3 u.z.u.p.z. spółek osobowych, tj. spółki komandytowej, spółki komandytowo-akcyjnej i spółek kapitałowych, tj. spółki akcyjnej, prostej spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, oraz do przystępowania do nich, obejmowania i nabywania ich udziałów, akcji, chyba że co innego wynika z umów międzynarodowych.

Dodatkowo u.z.u.p.z. (art. 4 ust. 4 i ust. 5) reguluje kwestie podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej przez członków rodziny cudzoziemca, którzy zostali wymienieni w art. 159 ust. 3 u.c. W rozumieniu wskazanego artykułu u.c. członkiem rodziny cudzoziemca jest osoba pozostająca z cudzoziemcem w uznawanym przez prawo

Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, małoletnie dziecko cudzoziemca i osoby pozostającej z nim w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, w tym także dziecko przysposobione, małoletnie dziecko cudzoziemca, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jego utrzymaniu, nad którym cudzoziemiec sprawuje faktycznie władzę rodzicielską, małoletnie dziecko osoby pozostającej z cudzoziemcem w uznawanym przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej związku małżeńskim, w tym także dziecko przysposobione, pozostające na jej utrzymaniu, nad którym sprawuje ona faktycznie władzę rodzicielską. Tym samym, jeżeli do danego cudzoziemca będą miały zastosowanie wskazane w art. 4 ust. 3 u.z.u.p.z. umowy międzynarodowe, to na podstawie art. 4 ust. 4 u.z.u.p.z. ww. członkowie jego rodziny mają możliwość podjęcia oraz wykonywania działalności gospodarczej w Polsce tak jak on, o ile posiadają zezwolenie na pobyt czasowy. Natomiast zgodnie z treścią art. 4 ust. 5 u.z.u.p.z. ww. członkowie rodziny cudzoziemca posiadający zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z przybywaniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywaniem na tym terytorium w celu połączenia z rodziną, mogą podejmować oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce w takim samym zakresie jak cudzoziemcy, którzy posiadają zezwolenie na pobyt czasowy i wykonują działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej dokonanego na zasadzie wzajemności.

Jak wskazano powyżej, sformułowane w u.z.u.p.z. ograniczenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców w Polsce mogą ulec zmianom na podstawie umów międzynarodowych, których stroną jest Polska. Mając to na względzie, można dojść do wniosku, że informacje dotyczące obywatelstwa danego cudzoziemca mogą być szczególnie pomocne w ustaleniu właściwych dla niego prawnych możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

3. Podsumowanie

Podsumowując, można wskazać, że w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej cudzoziemcy w Polsce traktowani są na różnych zasadach. Część z tych osób ze względu na posiadane obywatelstwo (np. obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej) bądź spełnienie innych ustawowo przewidzianych wymogów (np. osoby posiadające zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej) mają prawo podejmować oraz wykonywać działalność gospodarczą w Polsce na takich samych zasadach jak Polacy. Pozostałe osoby mają wyłącznie możliwość prowadzenia swojej działalności gospodarczej w jednej z pięciu form wymienionych w u.z.u.p.z. spółek osobowych i kapitałowych oraz do przystępowania do nich, obejmowania, nabywania ich udziałów, akcji, chyba że w tym zakresie mają zastosowanie określone prawem odstępstwa.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można uznać, że prawodawca dokonał w oparciu o wymienione w u.z.u.p.z. wymogi rozróżnienia wśród cudzoziemców w Polsce, przyznając im różne uprawnienia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej.