

„Jeszcze do nas mili bracia, uśmiechnie się los?”. Wybrane aspekty aktywności gospodarczej obywateli Ukrainy w Polsce*

„Still upon us, Young Brethren, Fate shall Smile”. Selected Aspects of the Economic Activity of Ukrainian Citizens in Poland

Abstract

This paper analyses selected aspects of the economic activity of Ukrainian citizens in Poland, with particular emphasis on the changes caused by the Russia's aggression against Ukraine and the adoption of the Special Act on assistance to citizens of Ukraine. The phenomenon of Ukrainian entrepreneurship is presented against the backdrop of Poland's transformation from an emigration country to a country hosting migrants. The article presents a systematic overview of the legal regulations concerning the establishment and conduct of business activity by foreign nationals in Poland, emphasising the separate solutions adopted for Ukrainian citizens – both before and, in particular, after the start of Russia's full-scale war against Ukraine. Particular attention was paid to formal requirements, the scope of permissible forms of business activity, and to cases resulting in its termination. The paper also presents statistical data showing the dynamic development of entrepreneurship among Ukrainian citizens in Poland, especially in the form of sole proprietorships and companies with Ukrainian capital. It also discusses controversial legal phenomena, such as the structure of so-called „ukrainian companies” („spółki ukraińskie”) or the use of unregistered activities. The conclusions drawn from the research,

MARCIN KIEŁBASA – doktor nauk prawnych, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, ORCID – 0000-0002-4986-2328,
e-mail: marcin.kielbasa@uek.krakow.pl

* Publikacja prezentuje wyniki badań naukowych przeprowadzonych w ramach projektu nr 063/WPG/2025/POT finansowanego ze środków subwencji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie.

presented in the article, emphasize significant contribution by Ukrainian citizens to the development of the Polish economy, manifested, among other things, in reducing labour shortages, increase of the GDP, creation of jobs and innovation support.

KEYWORDS: economic activity, Ukrainian citizens, Special Act on assistance to citizens of Ukraine, foreigner, foreign person

SŁOWA KLUCZOWE: działalność gospodarcza, obywatele Ukrainy, specustawa ukraińska, cudzoziemiec, osoba zagraniczna

1 | Wprowadzenie

Wprawdzie od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku utrzymywała się tendencja wzrostowa liczby cudzoziemców^[1] przebywających na terytorium Polski^[2], to jednak trzeba pamiętać, że jeszcze dekadę temu Polska nie tylko nie była krajem imigracyjnym, ale wręcz, po akcesji do UE w 2004 r., z uwagi na pierwszą wielką falę migracji z Polski^[3] (była ona m.in. wyrazem dążności społeczeństwa do uzyskania szans na indywidualny rozwój, także dzięki możliwości swobodnego podróżowania i podejmowania pracy w innych państwach członkowskich UE^[4]), saldo migracji w naszym kraju było ujemne. Co więcej, według spisu ludności z 2011 r. łączna liczba cudzoziemców przebywających w kraju została oszacowana na około 100 000 osób (!). Zaledwie dekadę temu Polska zajmowała jedno

¹ Pojęcie „cudzoziemca” jest odmiennie definiowane w różnych aktach prawnych (więcej w tym zakresie np. Magdalena Kumela-Romańska, *Administracyjno-prawny status cudzoziemca w Polsce* (Lex/el., 2017).

² Inga Kawka, Łukasz Kozera, „Prawne aspekty podejmowania pracy w Polsce przez cudzoziemców z państw spoza Unii Europejskiej” *Rocznik Administracji Publicznej*, nr 5 (2019): 40.

³ GUS oszacował liczbę ludności Polski przebywającej za granicą powyżej dwóch miesięcy na dzień 1 stycznia 2007 roku na 1 milion 950 tysięcy- zob. także Drogi i rozdroża. *Migracje Polaków w Unii Europejskiej po 1 maja 2004. Analiza psychologiczno-socjologiczna*, red. Halina Grzymała-Moszczyńska (Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos, 2010), 19 i n.

⁴ *Raport PISM, 20 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. Przemysław Biskup (Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2024), 21-22.

z ostatnich miejsc wśród państw członkowskich UE pod względem udziału imigrantów w ogólnej liczbie ludności^[5].

Od 2014 r. sytuacja w tym zakresie zmieniała się diametralnie. Rynek pracy obecnie jest w dużej mierze rynkiem wielokulturowym^[6]; pracują u nas osoby ze 150 krajów^[7], natomiast w zakresie działalności gospodarczej niewątpliwie obywatele Ukrainy stanowią największą grupę pośród cudzoziemców. Niewątpliwie prawdą jest również konstatacja, że po 24 lutego 2022 r. nie będzie już nam dane poruszać się w polskich realiach rynku pracy, jakie znane nam były przed tą datą^[8]. Według danych polskiej Straży Granicznej do końca sierpnia 2023 roku, od 22 lutego 2022 roku, do Polski wjechało ponad 14 milionów osób z Ukrainy^[9] (!). Nawet przy przyjęciu, że dane te obejmują zarówno przyjazdy związane, jak i niezwiązane z wojną a także wielokrotne przekraczanie granicy, to nie ulega wątpliwości, że Polska jest krajem o największym napływie migrantów wojennych z Ukrainy od początku wojny. Trzy lata po rozpoczęciu rosyjskiej agresji na Ukrainę ważne zezwolenia na pobyt w Polsce posiada 1,55 mln osób, zaś z ochrony czasowej w Polsce korzysta obecnie prawie 1 mln obywateli Ukrainy^[10].

⁵ Maciej Duszczyk, Paweł Kaczmarczyk, „The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges” *Intereconomics*, nr 3 (2022): 164.

⁶ Ewa Podgórska-Rakiel, Michał Szypniewski, *Zatrudnianie w Polsce cudzoziemców spoza UE* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 13.

⁷ Bartosz Krzyżaniak, „Polska już jest krajem migrantów. Pracują u nas osoby ze 150 krajów” *Forbes*, 30 stycznia 2025. <https://www.forbes.pl/zmiany-na-rynku-pracy-polska-juz-jest-krajem-imigrantow/8dpd5q3>.

⁸ *Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy*, red. Izabela Florczak (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 1.

⁹ Izabela Florczak, Jakub Adamski, *Mass influx of people from Ukraine: social entitlements and access to the labour market* (Bologna: University of Bologna 2024), 297. Początek formularza

¹⁰ Urząd ds. Cudzoziemców, *Obywatele Ukrainy w Polsce – raport statystyczny*, 24 lutego 2025. <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--raport-statystyczny>.

2 | Działalność gospodarcza osób zagranicznych w Polsce

2.1. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne

Zgodnie art. 4 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców^[11] zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez osoby nieposiadające polskiego obywatelstwa określają odrębne przepisy. Chodzi w szczególności o reguły określone w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej^[12].

Art. 3 ust. 5 tej ustawy skonstruowano w ten sposób, że pojęcie „osoby zagranicznej” jest szersze niż pojęcie „cudzoziemca”, uregulowane w ustawie o cudzoziemcach^[13]. Obejmuje ono:

- a. osobę fizyczną nieposiadającą obywatelstwa polskiego,
- b. osobę prawną z siedzibą za granicą, oraz
- c. jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą^[14].

Jednocześnie, stosownie do art. 3 pkt. 7 PrzedZagrObrGospU, osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą jest przedsiębiorcą zagranicznym.

Art. 1 oraz art. 2 PrzedZagrObrGospU stanowią, że podejmowanie oraz wykonywanie działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne

¹¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.).

¹² Dz. U. 2018, poz. 649 z późn. zm., dalej również jako „PrzedZagrObrGospU”.

¹³ Michał Gubernat, „Liberalizacja unormowań dotyczących podstaw legalnego pobytu obywateli Ukrainy oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej na terytorium RP w świetle regulacji specustawy ukraińskiej” *Problems of Economics and Law*, nr 1 (2022): 121-122.

¹⁴ W przedmiotowym opracowaniu koncentruję się na osobach fizycznych, podejmujących taką działalność. Z przytoczonej definicji wynika m.in. to, że o statusie osoby fizycznej jako osoby zagranicznej przesądza jedynie fakt nieposiadania przez nią obywatelstwa polskiego – por. Dariusz Szafrąński, *Przedsiębiorca zagraniczny. Zagadnienia administracyjnoprawne* (Warszawa: C.H. Beck, 2018. Legalis/el.).

nie odbywa się co do zasady na tych samych zasadach, co obowiązujące przedsiębiorców polskich – podkreśla to szczególnie art. 2 ust. 1 ustawy.

Z kolei w art. 4 PrzedZagrObrGospU ustawodawca wyodrębnił cztery grupy osób zagranicznych, różnicując jednocześnie ich uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej na terytorium RP:

1. osoby zagraniczne z państw członkowskich^[15], całkowicie zrównane z obywatelami polskimi w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 4 ust. 1);
2. obywatele innych państw niż wymienione w ww. pkt. 1 państw członkowskich, którzy ze względu na legitymowanie się dokumentami lub znajdowanie się w okolicznościach wskazanych w art. 4 ust. 2 PrzedZagrObrGospU mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy;
3. pozostałe osoby zagraniczne niewymienione w pkt 1 i 2, które mają prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej wyłącznie w formie spółki komandytowej, spółki komandytowo-akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prostej spółki akcyjnej i spółki akcyjnej, oraz do przystępowania do takich spółek, a także do obejmowania bądź nabywania ich udziałów lub akcji, jeżeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej^[16];
4. członkowie rodzin, którzy mogą podejmować na terytorium RP działalność gospodarczą na warunkach określonych w art. 4 ust. 4 i 5 przedmiotowej ustawy^[17].

Jednocześnie już w tym momencie wskazać należy, że powyższe zasady nie obejmują obywateli Ukrainy przebywających w Polsce na podstawie

¹⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy – chodzi o inne niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskie Unii Europejskiej lub państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

¹⁶ Tę kategorię podmiotów zapewne najbardziej dotyczą wskazane w art. 2 rygory ustawowe – por. Gubernat, „Liberalizacja unormowań”, 122.

¹⁷ Por. CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz, red. Grzegorz Kozieł (Warszawa: C.H. Beck, 2019. Legalis).

tzw. specustawy ukraińskiej^[18], dla których przewidziano odrębny reżim, o którym poniżej^[19].

2.2. Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy

2.2.1. Podejmowanie działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy (i ich małżonków) przed i po rozpoczęciu pełnoskalowej wojny w Ukrainie

Tytułem wstępu, należy wskazać, że obywatele Ukrainy, którzy spełniają określone wymagania przepisów prawa, mają prawo zarejestrować w Polsce działalność gospodarczą. Jeśli nie posiadają oni obywatelstwa jednego z państw członkowskich, mogą to zatem uczynić, korzystając z art. 4 ust. 2-5 tej ustawy.

Trzeba w tym zakresie wskazać, że obywatele Ukrainy posiadający w Polsce jeden z dokumentów/statusów wskazanych w art. 4 ust. 2 *PrzedZagrObrGospU*^[20] – w tym m.in.: zezwolenie na pobyt stały; zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE; zezwolenie na pobyt czasowy

¹⁸ Por. ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r., poz. 337, t.j.). Warto dodać kontekst jej powstania: państwa członkowskie Unii Europejskiej wspólnie stwierdziły w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, p. 1-6). Ta decyzja niejako „aktywowała” mechanizmy dyrektywy 2001/55/WE. Należy również wziąć pod uwagę weto prezydenta Karola Nawrockiego do ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1492), o którym poinformowano 25 sierpnia 2025 r. Nowelizacja ta zakładała m.in. przedłużenie do 4 marca 2026 r. okresu legalnego pobytu obywateli Ukrainy i terminu ważności dokumentów pobytowych. W momencie publikacji niniejszego artykułu nieznane są dalsze losy tego aktu prawnego.

¹⁹ Por. *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarze*, red. Witold Antoni Klaus (Warszawa: Wolters Kluwer, 2022), komentarz do art. 23 ustawy.

²⁰ Jak słusznie zauważają M. Sander i K. Szmid – *PrzedZagrObrGospU* wdrożyła w swym zakresie dyrektywę PE i Rady 2006/123/WE z 12.12.2006 r. (tzw. „dyrektywę usługową”) – por. Małgorzata Sander, Kamil Szmid, „Komentarz do art. 23”, [w:] *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na*

udzielone w celu kształcenia się na studiach w Polsce, w celu prowadzenia badań naukowych, w celu połączenia się z rodziną, lub ze względu na niektóre inne okoliczności; status uchodźcy; ochronę uzupełniającą; pobyt ze względów humanitarnych lub tolerowany; zezwolenie na pobyt w celu wykonywania działalności gospodarczej, udzielone ze względu na kontynuowanie prowadzonej już działalności gospodarczej na podstawie wpisu do CEiDG (art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. h); korzystający w RP z ochrony czasowej czy posiadający Kartę Polaka – zarówno przed rozpoczęciem pełnoskalowej wojny spowodowanej atakiem Rosji na Ukrainę^[21], jak i po tym dniu^[22] byli i są uprawnieni do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce na tych samych zasadach co obywatele polscy, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy PrzedZagrObrGospU.

A zatem, obywatele Ukrainy, którzy spełniali chociaż jeden z powyższych warunków, mogli już przed 24 lutego 2022 r. założyć jednoosobową firmę i zarejestrować ją w CEiDG^[23] lub założyć spółkę osobową lub kapitałową i zarejestrować ją w KRS^[24]. Ci którzy nie spełniali takiego warunku – nie mogli przed 24 lutego 2022 r. zarejestrować w Polsce jednoosobowej działalności gospodarczej – mogli natomiast (i mogą również po tej dacie) podejmować i wykonywać działalność w formie spółek wskazanych w art. 4 ust. 3 (oraz przystępować do takich spółek i obejmować bądź nabywać ich udziały lub akcje) lub podejmować działalność gospodarczą, jeżeli są członkami rodzin w rozumieniu art. 4 ust. 4-5 PrzedZagrObrGospU.

Z dniem 24 lutego 2022 r., a więc z chwilą wejścia w życie specustawy ukraińskiej^[25], polski ustawodawca zdecydował się natomiast na daleko idącą liberalizację przepisów dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce w stosunku do obywateli Ukrainy i to zarówno tych, którzy opuścili zaatakowany przez Rosję kraj, przybywając legalnie na terytorium RP w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. (art. 2 ust. 1

terytorium tego państwa. Komentarz, red. Kamil Szmid, Piotr Sawicki (Warszawa: C.H. Beck, 2022. Legalis/el.).

²¹ Zob. „Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce”, 1-2.

²² Podobnie rzecz się ma z obywatelami Ukrainy, korzystającymi z art. 4 ust. 3-5 – wszystkie te przepisy nadal znajdują zastosowanie również wobec obywateli Ukrainy (jako obywateli państwa trzeciego), ale w zakresie nieobjętym przepisami specustawy ukraińskiej, będącej regulacją szczególną.

²³ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – zob. <https://aplikacja.ceidg.gov.pl/CEIDG/Index.aspx>.

²⁴ Por. Sander, Szmid, „Komentarz do art. 23”, pkt. 3.

²⁵ Tj. od 24 lutego 2022 r. Wspólnikiem polskiej spółki wskazanej w ustawie może być przy tym zarówno osoba fizyczna jak i osoba prawna z Ukrainy.

specustawy ukraińskiej), jak i w odniesieniu do pozostałych obywateli Ukrainy, których pobyt uznaje się za legalny na podstawie ustawy o cudzoziemcach^[26] (art. 23 ust. 1 tej specustawy)^[27]. Ustawodawca wskazał w tym ostatnim przepisie, że osoby należące do obu powyższych kategorii, „mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy” – jedynym warunkiem w tym zakresie jest uzyskanie przez obywatela Ukrainy numeru PESEL (art. 23 ust. 2 specustawy).

2.2.2. Zmiany zakresu podmiotowego uprawnień do podejmowania działalności gospodarczej obywateli Ukrainy w Polsce

Jednocześnie przepisy przewidują zarówno rozszerzanie zakresu podmiotowego, jak i też wyłączenia w interesującym nas w tym opracowaniu względzie. Po pierwsze, dla celów stosowania specustawy ukraińskiej ustawodawca rozszerzył, zgodnie z jej art. 1 ust. 2 pkt. 1, jej zakres podmiotowy, wskazując, że przez „obywatela Ukrainy, rozumie się także m.in. „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 innych niż RP państw członkowskich UE (zapewne również bezpaństwowcem). Osoby należące do tej kategorii będą zatem mogły podejmować działalność gospodarczą na terytorium RP (pod warunkiem, że ich pobyt na tym terytorium zostanie uznany za legalny zgodnie ze specustawą ukraińską lub ustawą o cudzoziemcach)^[28].

²⁶ Aby skorzystać z tej podstawy prawnej, obywatel Ukrainy winien posiadać ważny tytuł pobytowy – jest nim np. zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (zezwolenie udzielone w Polsce), wiza Schengen lub wiza krajowa, czy paszport biometryczny w ramach ruchu bezwizowego (obywatel Ukrainy może do 90 dni przebywać w Polsce w ramach ruchu bezwizowego, jeżeli posiada paszport biometryczny) – por. (również co do innych tytułów tego rodzaju) – Sander, Szmid, „Komentarz do art. 23”, pkt. 9.

²⁷ Por. Gubernat, „Liberalizacja unormowań”, 123. Zatem, uprawnienie dot. podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium RP nie jest powiązane bezpośrednio z osobami szukającymi schronienia przed rosyjską agresją w Ukrainie.

²⁸ Por. Dariusz Szafranski, „Komentarz do art. 23”, [w:] *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, red. Paweł Drembkowski

Po drugie, przepis art. 23 specustawy ukraińskiej nie obejmuje uprawnień tych obywateli Ukrainy (w tym ich małżonków w rozumieniu art. 1 ust. 2 specustawy), którzy wykonują działalność gospodarczą na terytorium Ukrainy. Są oni bowiem „przedsiębiorcami zagranicznymi” w ujęciu art. 3 pkt 7 PrzedZagrObrGospU, przy czym – z państwa trzeciego. Nie mieszczą się również w zakresie podmiotowym osoby zagranicznej z państwa członkowskiego UE w rozumieniu art. 3 pkt. 5 w zw. z art. 3 pkt. 6 PrzedZagrObrGospU. Zatem osoby fizyczne, którzy są przedsiębiorcami prawa ukraińskiego (oraz ich małżonkowie), nie mogą podejmować i wykonywać działalności gospodarczej na terytorium RP na podstawie art. 23 ust. 1 specustawy ukraińskiej. Istnienie takiej możliwości zależy natomiast w ich przypadku od utworzenia oddziału z siedzibą na terytorium RP, co bezpośrednio łączy się uzyskaniem wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS^[29]. Art. 14 ust. 2 i 15-20 PrzedZagrObrGospU stanowią, że przedsiębiorca zagraniczny z państwa trzeciego w celu wykonywania działalności gospodarczej na terytorium RP może tworzyć oddziały z siedzibą na tym terytorium, na zasadzie wzajemności, o ile ratyfikowane umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej (art. 14 ust. 2 PrzedZagrObrGospU). Ergo – prawna dopuszczalność tworzenia oddziałów z siedzibą na terytorium RP przez przedsiębiorców prawa ukraińskiego zależy od respektowania przez RP i Ukrainę zasady wzajemności, chyba że oba państwa łączy ratyfikowana umowa międzynarodowa, która stanowi inaczej^[30].

Wreszcie, art. 2 ust. 3 specustawy ukraińskiej wskazuje kategorie obywateli Ukrainy, posiadających odpowiednie tytuły pobytowe (pkt. 1), który złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w RP/zadeklarowali taki zamiar (pkt. 2) lub którzy korzystają z ochrony czasowej na terenie innego państwa UE (pkt. 3) – do których nie stosuje się przepisów art. 2 ust. 1-2 specustawy.

(Warszawa: C.H. Beck, 2022. Legalis/el.), pkt. 4. Co do małżonków obywateli Ukrainy pochodzących z innego państwa członkowskiego UE lub państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o EOG – to zastosowanie znajdzie art. 4 ust. 1 PrzedZagrObrGospU; w przypadku małżonków – obywateli Polski – zasady ogólne z Prawa przedsiębiorców.

²⁹ Por. ustawa z 20.8.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 112 ze zm.) – art. 36 pkt 14.

³⁰ Por. Szafrąński, „Komentarz do art. 23”, pkt. 9. Zob. w tym zakresie Internetowa Baza Traktatowa MSZ. <https://traktaty.msz.gov.pl/>

2.2.3. Numer PESEL jako przesłanka nabycia uprawnienia do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy

Istotną przesłanką nabycia uprawnienia do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy jest dla obywateli Ukrainy podlegających specustawie ukraińskiej uzyskanie numeru PESEL. Zgodnie z jej art. 4 ust. 1, obywatelowi Ukrainy, którego pobyt na terenie Polski uznaje się za legalny na podstawie art. 2 ust. 1 specustawy, nadaje się numer PESEL^[31] na podstawie wniosku złożonego w dowolnym urzędzie gminy na terenie Polski. W rejestrze PESEL gromadzi się dane m.in. cudzoziemców zamieszkujących na terytorium Polski^[32], oznaczając status cudzoziemca jako UKR, jeśli nadano numer PESEL na podstawie art. 4 specustawy ukraińskiej^[33].

Ustawa proponuje przy tym uproszczony tryb uzyskania numeru PESEL na wniosek zawierający katalog podstawowych danych. Oznacza to odformalizowaną procedurę umożliwiającą uzyskanie numeru PESEL bez konieczności wykazywania podstawy prawnej dla jego posiadania (odmiennie od regulacji zawartej w art. 18 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności).

Numer PESEL zostaje nadany po ustaleniu tożsamości osoby w oparciu o dostępne (w tym unieważnione) dokumenty, tj. paszport, dowód osobisty, ale także Karta Polaka czy prawo jazdy, a nawet na podstawie oświadczenia

³¹ Numer PESEL to jedenastocyfrowy symbol numeryczny, który umożliwia identyfikację osoby, która go posiada. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2025 r., poz. 274 t.j. z późn. zm. (dalej jako „ustawa o ewidencji ludności)). Numer ten nadawany jest nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom zamieszkującym na terytorium RP – co do zasady posiadanie przez cudzoziemca zamieszkującego na terytorium RP numeru PESEL jest obowiązkowe, gdyż jego nadanie związane jest z wypełnieniem obowiązku meldunkowego nałożonego na niego przez tę ustawę; por. postanowienie NSA z 9.3.2020 r. sygn. II OZ 119/20.

³² Art. 7 ust. 1 pkt. 3 ustawy o ewidencji ludności.

³³ Art. 8 pkt 24a ustawy o ewidencji ludności – zob. Sander, Szmid, „Komentarz do art. 23”, pkt. 14. W wyniku zmian wprowadzonych od 1 lipca 2024 r. obywatelowi Ukrainy, na jego wniosek złożony w drodze elektronicznej, zostanie wydana karta pobytu, jeżeli będą spełnione łącznie następujące warunki: w dniu 4 marca 2024 r. posiadał status UKR, w dniu złożenia wniosku o wydanie karty pobytu posiada status UKR, posiadał nieprzerwany status UKR przynajmniej przez 365 dni. Po odbiorze karty pobytu status obywatela Ukrainy w rejestrze PESEL będzie zmieniany z „UKR” na „CUKR”.

wnioskodawcy złożonego pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Jednocześnie organ gminy odmówi w drodze decyzji administracyjnej nadania numeru PESEL, jeśli potwierdzenie tożsamości nastąpiło w drodze oświadczenia, a weryfikacja z systemem Komendanta Głównego Straży Granicznej (KGSG) (w rejestrze obywateli Ukrainy prowadzonym przez KGSG, o którym mowa w art. 3 specustawy ukraińskiej) wykaże, że osoba jest zarejestrowana w tym systemie i dysponuje dokumentem pozwalającym na ustalenie tożsamości^[34].

2.2.4. Zakończenie działalności gospodarczej obywatela Ukrainy

Jeżeli pobyt przedsiębiorcy-obywatela Ukrainy na terytorium RP przestanie być legalny na podstawie specustawy ukraińskiej lub ustawy o cudzoziemcach, to wówczas przedsiębiorca podlega wykreśleniu z CEIDG^[35]. W tym kontekście warto zwrócić szczególną uwagę na art. 11 ust. 2 specustawy – który przewiduje utratę uprawnienia obywatela Ukrainy, wynikającego z jej art. 2 ust. 1 – w przypadku wyjazdu z Polski na okres powyżej 30 dni. Restrykcji tej nie stosuje się wobec osób skierowanych do wykonywania pracy lub usług poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej przez podmioty prowadzące działalność na terytorium RP (art. 11 ust. 3). To wyjście ustawodawcy naprzeciw polskim przedsiębiorcom, delegującym pracowników z terytorium RP – którym w przeciwnym razie w zasadzie uniemożliwiano by oddelegowanie ich pracowników – obywateli Ukrainy na okres powyżej 30 dni.

Przepisy regulują wykreślenie przedsiębiorcy z CEIDG przez ministra właściwego ds. gospodarki z urzędu w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku zajścia wskazanych w ustawie zdarzeń, tj. gdy pobyt przedsiębiorcy przestanie być legalny w Polsce, wówczas wykreślenie z CEIDG jest obligatoryjne. Minister właściwy ds. gospodarki na potrzeby postępowania o wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru korzysta m.in. z danych w rejestrze PESEL, jednak każdy organ administracji rządowej, który ma

³⁴ Por. P. Joanna Suwaj, „Komentarz do art. 4”, [w:] *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, red. Paweł Drembkowski (Warszawa: C.H. Beck, 2022. Legalis/el), pkt. 8.

³⁵ Ustawa odsyła tu do art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j., Dz. U. z 2022 r., 541). Przepis ten z kolei odnosi się do utraty przez przedsiębiorcę uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej przysługujących z mocy art. 4 ust. 1-2 PrzedZagrObrGospU.

informacje o utracie legalności pobytu na terenie Polski obywateli Ukrainy, powinien je przekazać ministrowi właściwemu ds. gospodarki nie później niż w terminie 3 dni od dnia otrzymania informacji^[36].

2.2.5. Zakres i dynamika działalności gospodarczej obywateli Ukrainy w Polsce

Opisanej powyżej sposoby podejmowania działalności gospodarczej przez obywateli Ukrainy należy uzupełnić o dane dotyczące skali podejmowanej przez nich działalności gospodarczej. W latach 2022–2024 obywatele Ukrainy zarejestrowali w Polsce łącznie 89 tysięcy podmiotów gospodarczych, tj. jednoosobowych działalności gospodarczych (JDG) oraz spółek z kapitałem zagranicznym. W tym okresie powstało łącznie 77,7 tys. JDG prowadzonych przez Ukraińców, co stanowi 9 proc. wszystkich zarejestrowanych w tym czasie JDG w Polsce oraz ok. 11,3 tys. spółek z kapitałem ukraińskim (31 proc. spółek z kapitałem zagranicznym powstałych w tym okresie)^[37].

Najnowsze dane z 2024 r. pokazują, że w 2024 r. co ósmy nowy przedsiębiorca w Polsce pochodził z Ukrainy^[38]. W tamtym roku, działalność gospodarczą w Polsce rozpoczęło 33,2 tys. ukraińskich JDG. To ponad dwukrotnie więcej niż w 2022 r. (15,9 tys.). Aż 12 proc. JDG rejestrowanych w Polsce w 2024 r. miało właściciela z obywatelstwem ukraińskim, a 84 proc. działalności zarejestrowanych przez cudzoziemców prowadzili Ukraińcy^[39].

Z kolei, spośród JDG założonych przez obywateli Ukrainy w 2024 roku jeszcze w tym samym roku wyrejestrowanych zostało 4% – co odpowiada ogólnemu wskaźnikowi likwidacji JDG w Polsce. Podobnie wyglądały proporcje zarejestrowanych w 2024 r. JDG, które zawieszano w tymże roku (9% ukraińskich JDG a 10% zawieszeń w JDG ogółem)^[40].

³⁶ Sander, Szmid, „Komentarz do art. 23”, pkt. 15.

³⁷ Aleksandra Wejt-Knyżewska, „Ukraińskie firmy w Polsce w latach 2022–2024” *Point Paper*, nr 1 (2025): 4. Struktura branżowa rejestrowanych działalności gospodarczych w latach 2022–2024 jest niemal stała, dominują budownictwo (23 proc.), informacja i komunikacja (18 proc.) oraz pozostała działalność usługowa (13 proc.). Te trzy sektory obejmują ponad połowę wszystkich zakładanych firm. W latach 2022–2024 ok. 37 proc. ukraińskich JDG zarejestrowały kobiety – ibidem, s. 6.

³⁸ Zuzanna Staszewska, „Biznes w Polsce to inna gra. 'Niektórzy myślą, że mają te same możliwości co w Ukrainie'” *Business Insider*, 15 marca 2025. <https://businessinsider.com.pl/praca/ukrainscy-przedsiębiorcy-w-polsce-jak-odniesie-sukces-na-lokalnym-ryнку/gkg7hfw>.

³⁹ Wejt-Knyżewska, „Ukraińskie firmy”, 5.

⁴⁰ Ibidem, 7–8.

Z kolei wg danych Centralnego Ośrodka Informacji Gospodarczych^[41], na koniec grudnia 2024 r. w Polsce działało ok. 28,2 tys. spółek z kapitałem ukraińskim (3279 zarejestrowano w 2024 r.). Odnotować przy tym warto przeciwny od tworzonych JDG trend (spadkowy) w tym zakresie – w 2024 r. w Polsce utworzono o powstało w Polsce aż ok. 23 proc. mniej takich spółek niż w całym 2022 r. (4259) i o 12 proc. mniej niż w 2023 r. (3713)^[42].

Rozwój (nawet mimo zasygnalizowanych wyżej wskazanych spadków dotyczących spółek) przedsiębiorczości obywateli Ukrainy w Polsce wynika, jak się wydaje, z szeregu przyczyn. Po pierwsze, sama decyzja o migracji wymaga przełamania wielu barier, podjęcia ryzyka. Można zatem zaryzykować tezę, że działania takie wymagają od emigrantów rozwiniętych zachowań przedsiębiorczych^[43]. Łączy się z tym ogólna skłonność imigrantów do samozatrudnienia – praktycznie w 2/3 państw OECD imigranci mają większą skłonność do samozatrudnienia niż osoby urodzone w danym państwie przyjmującym (w krajach Europy Środkowo-Wschodniej różnica ta wynosi 5 %)^[44].

Wreszcie aspektem zasługującym w tym względzie na szczególną uwagę jest wysoki poziom aktywności zawodowej obywateli Ukrainy w Polsce. Zgodnie z danymi Narodowego Banku Polskiego wskaźnik zatrudnienia wśród imigrantów z Ukrainy – zarówno tych, którzy przybyli do Polski przed wybuchem wojny, jak i uchodźców – wynosi 78% (w 2024 r. wzrósł z 76 %), co znacząco przewyższa analogiczny wskaźnik wśród polskich obywateli (18+), który kształtuje się na poziomie 56%^[45].

Istotne znaczenie ma również fakt, że aktywność ekonomiczna obywateli Ukrainy znajduje odzwierciedlenie w realnych potrzebach polskiej gospodarki, częściowo kompensując istniejące niedobory kadrowe na rynku pracy. Ilustruje to m.in. zaangażowanie ukraińskich pracowników w sektorze budowlanym, branży informacyjno-komunikacyjnej oraz w logistyce i transporcie (TSL) – potwierdzają to m.in. odczyty

⁴¹ <https://www.coig.com.pl/>.

⁴² Wejt-Knyżewska, „Ukraińskie firmy”, 8-9.

⁴³ Małgorzata Kosała, „Przedsiębiorczość imigrantów w państwach UE i krajach OECD”, [w:] *Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju układów lokalnych*, red. Zbigniewa Ziolo, Tomasa Rachwała (Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, 2016), 326.

⁴⁴ Wejt-Knyżewska, „Ukraińskie firmy”, 4. Zob. też: OECD, *International Migration Outlook 2024* (Paryż: OECD Publishing, 2004). <https://doi.org/10.1787/50bo353e-en>.

⁴⁵ Zob.: Departament Statystyki NBP, *Sytuacja życiowa i ekonomiczna migrantów z Ukrainy w Polsce w 2024 r. Raport z badania ankietowego* (Warszawa, 2024), 4, 15.

Miesięcznego Indeksu Koniunktury (MIK) z lutego 2025 r.^[46]. Ponadto, przedsiębiorczość obywateli Ukrainy (i w mniejszym stopniu w polskim kontekście – innych imigrantów) stanowi istotny czynnik wspierający rozwój gospodarczy, innowacyjność oraz budowanie przewag konkurencyjnych. Przyczynia się ona do stwarzania miejsc pracy – zwłaszcza w obrębie własnych społeczności – a także do wypełniania rynkowych nisz. Co więcej, dzięki transnarodowym powiązaniom imigranci mogą odgrywać kluczową rolę w umiędzynarodowieniu przedsiębiorstw oraz w transferze wiedzy i doświadczeń między rynkami^[47].

3 | Spółki „ukraińskie” oraz działalność nieewidencjonowana obywateli Ukrainy

Zasygnalizować w tym miejscu trzeba^[48] dwa występujące w praktyce zjawiska, których stosowanie – jeśli nie służą realizacji rzeczywistej działalności gospodarczej w zgodzie z *ratio legis* przepisów, lecz stanowią instrument mający na celu obejście prawa – może prowadzić do erozji zaufania do ukraińskich (a szerzej: zagranicznych) podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszy z nich to mechanizm określany potocznie mianem „spółek ukraińskich”^[49]. Chodzi w szczególności o działania wykorzystujące

⁴⁶ Ewa Balicka-Sawiak, *Od początku rosyjskiej inwazji w 2022 r. Ukraińcy założyli w Polsce prawie 90 tys. firm*, 24 lutego 2025. <https://pie.net.pl/od-poczatku-rosyjskiej-inwazji-w-2022-r-ukraincy-zalozyli-w-polsce-prawie-90-tys-firm/>.

⁴⁷ Wejt-Knyżewska, „Ukraińskie firmy”, 10; zob. także: *Kształtowanie kompetencji przedsiębiorczych*, red. Tomasz Rachwał (Warszawa: Wydawnictwo FRSE, 2019).

⁴⁸ W niniejszym opracowaniu jedynie krótko sygnalizuje te kwestie – wydaje się, że doczekać się one powinny osobnego opracowania, które przekracza ramy tego artykułu.

⁴⁹ Por. Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2023 roku, Warszawa 2024, s. 174. Określenie to, niepotrzebnie, jak się wydaje, nacechowane pejoratywnie, ma charakter publicystyczny i wywodzi się od Ukrainy jako państwa, którego obywatele stanowią najliczniejszą grupę cudzoziemców przebywających w Polsce, a tym samym – statystycznie – grupę najczęściej powiązaną z omawianym zjawiskiem – zarówno jako wspólnicy takich spółek, jak osoby np. je rejestrujące.

m.in. art. 176 par. 1 kodeksu spółek handlowych^[50], zgodnie z którymi, jeśli wspólnik ma być zobowiązany do powtarzających się świadczeń niepieniężnych, to w umowie spółki należy oznaczyć rodzaj i zakres takich świadczeń. Wspólnik (tu – cudzoziemcy, statystycznie najliczniejsi są obywatele Ukrainy) nie podlegałby wówczas ubezpieczeniu społecznemu z tytułu wykonywania takich świadczeń, a wynagrodzenie nie podlega oskładkowaniu^[51]. Jednocześnie dla osób zagranicznych (w tym dla obywateli Ukrainy) oznaczałoby to możliwość podejmowania działalności gospodarczej w oparciu o art. 4 ust. 3 PrzedZagrObrGospU. Takie świadczenia w niektórych przypadkach (jeśli nie są one uzasadnione gospodarczo) skrywać mogą przy tym wykonywanie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej przez takich wspólników.

Przez długi czas wydawane przez ZUS interpretacje indywidualne w tego rodzaju sprawach nie kwestionowały możliwości skorzystania z art. 176 Ksh. Przykładowo, w interpretacji z 13 kwietnia 2022 r.^[52] ZUS uznał za prawidłowe stanowisko wnioskodawcy, obejmujące sytuację, w której wspólnicy spółki z o.o. byli zobowiązani do powtarzających się świadczeń niepieniężnych na rzecz spółki polegających m.in. na wykonywaniu czynności doradczych, księgowych i rozliczeniowych, utrzymania ruchu, administracyjno-biurowych oraz realizacji dystrybucji. Analogicznie, ZUS przychylił się do stanowiska wnioskodawcy w interpretacji z 2 marca 2022 r.^[53]

Podejście ZUS, jak się wydaje, zaczęło się zmieniać po interpretacji ZUS z dnia 3 lutego 2023 r.^[54]. Oznaczała ona zakwestionowanie stosowanie wyżej wymienionego przepisu Ksh i nakazanie zapłaty składek jak od umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy o zleceniu. W doktrynie (słusznie) oceniono już, że taka interpretacja ZUS to przykład instrumentalnego podejścia do prawa mającego wyłączenie cel profiskalny.

⁵⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 18 ze zm.), dalej jako „Ksh”. Zob. też Robert Pabis, „Powtarzające się świadczenia niepieniężne wspólników na rzecz spółki z o.o. (I)” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2000): 2-12. *Per analogiam*, opisywany mechanizm może dotyczyć również powtarzających się świadczeń niepieniężnych wspólnika spółki akcyjnej (art. 356 Ksh). Por. też: Joanna Śliwińska, „Spółki ukraińskie ZUS może kwestionować już dziś” *Dziennik Gazeta Prawna*, 20 maja 2021.

⁵¹ Joanna Śliwińska, „Czy ZUS zaostrza kurs wobec wspólników, którzy nie płacą składek” *Dziennik Gazeta Prawna*, 14 marca 2023.

⁵² Znak WPI/200000/43/510/2022.

⁵³ Znak WPI/200000/43/177/2022; por. także: Śliwińska, „Czy ZUS zaostrza kurs”.

⁵⁴ Znak DI/100000/43/1292/2022.

To także kolejny przykład interpretowania instytucji cywilnych przez perspektywę ubezpieczeń społecznych i dopasowywanie ich do oczekiwań Zakładu. Trudno nie zgodzić się z oceną, że niektóre tezy tej interpretacji jawnie naruszają doktrynę prawa spółek, a wręcz są alogiczne^[55].

Bardzo ważną cezurą w odniesieniu do omawianego zjawiska i wykorzystywania przedmiotowej konstrukcji przez osoby zagraniczne z Ukrainy stało się dodanie, na podstawie art. 99 ustawy^[56], nowego ustępu 3a w art. 4, po ustępie 3 ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Brzmi on następująco:

3a. Prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, prostej spółki akcyjnej i spółki akcyjnej, o którym mowa w ust. 3, nie obejmuje prawa do:

- 1) spełniania powtarzających się świadczeń niepieniężnych, o których mowa w art. 176 lub art. 356 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 i 96), lub
- 2) świadczenia pracy lub usług w zamian za akcje prostej spółki akcyjnej.

Oznacza to, że dla osób zagranicznych w rozumieniu art. 3 pkt. 5 Przed-ZagrObrGospU, w tym obywateli Ukrainy, polski ustawodawca w praktyce od momentu wejścia w życie przedmiotowej ustawy (tj. od 1 czerwca 2025 r.) w zasadzie zamyka możliwość korzystania przez nich z prawa do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w formie omawianej konstrukcji „spółki ukraińskiej”.

Drugim z zaanonsowanych w tym podrozdziale zjawisk jest konstatawane przez Państwową Inspekcję Pracy:

coraz częstsze powoływanie się przez cudzoziemców na przepisy o tzw. działalności nieewidencjonowanej. Osoby prowadzące taką działalność nie muszą zgłaszać się jako przedsiębiorca do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), nie podlegają również obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym.

⁵⁵ Łukasz Chruściel, wypowiedź na portalu LinkedIn. https://www.linkedin.com/posts/%C5%82ukasz-chru%C5%9Bciel_zus-activity-7127652433312272384-ODF1?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAAUffN4B8k6jdrFyXED7MtTcsZKOCkGr6sA.

⁵⁶ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U.2025.621.

Zdaniem PIP „kwestią problematyczną jest sposób weryfikacji spełniania warunków prowadzenia działalności nieewidencjonowanej, która może służyć jedynie obejściu przepisów prawa w zakresie legalizacji pracy cudzoziemca”^[57].

Tzw. działalność nieewidencjonowana (nierejestrowana) została uregulowana w art. 5 ust. 1 Ustawy Prawo przedsiębiorców. Wymaga ona spełnienia łącznie następujących warunków:

- wykonywania jej przez osobę fizyczną;
- przychód należny tej osobie fizycznej z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia (w roku 2025 – 3.499,50 zł brutto miesięcznie);
- osoba fizyczna, która prowadzi tę działalność, w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej.

Osoba, która wykonuje działalność nierejestrowaną, nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu polskiego prawa.

Na pojawiające się w tym zakresie pytanie, czy obywatel Ukrainy wykonywać może działalność nierejestrowaną w Polsce, należy, moim zdaniem, odpowiedzieć twierdząco. Nie ma przepisów zakazujących lub ograniczających cudzoziemcom, którzy legalnie przebywają w Polsce, wykonywania takiej działalności, jeżeli spełnią oni ogólne warunki określone dla tej działalności (te same, które dotyczą Polaków). Dotyczą one również obowiązku przewidzianego w art. 5 ust. 3-4 Prawa przedsiębiorców, czyli złożenia wniosku o wpis do CEiDG w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie wysokości przychodów, przewidzianych w art. 5 ust. 1 tej ustawy. Co istotne, cudzoziemcy (w tym obywatele Ukrainy), którzy w momencie przekroczenia takiego miesięcznego limitu nie posiadają tytułu pobytowego lub statusu, uprawniającego do podjęcia działalności gospodarczej w Polsce, nie będą mogli postąpić zgodnie z przepisami zarejestrować i podjąć działalności gospodarczej.

Jeżeli natomiast obywatel Ukrainy miałby świadczyć usługi na podstawie umowy cywilnoprawnej, to powinien uzyskać zezwolenie na pracę, wpis oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi do ewidencji lub powiadomienie przez usługodawcę powiatowego urzędu pracy o rozpoczęciu świadczenia usług przez danego obywatela Ukrainy (w ciągu 7 dni – tzw. „procedura powiadomieniowa”). Natomiast działalność nierejestrowa

⁵⁷ Por. PIP, „Sprawozdanie z działalności”, 174.

ograniczona wyłącznie do sprzedaży może być prowadzona bez specjalnych zezwoleń.

Wreszcie, obowiązek uzyskania zezwolenia, wpisu oświadczenia czy dokonania powiadomienia nie dotyczy, według obecnego stanu prawnego, osób zwolnionych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę w Polsce (na przykład posiadaczy Karty Polaka czy studentów studiów stacjonarnych w Polsce)^[58].

4 | Podsumowanie

Omówione powyżej wybrane aspekty aktywności gospodarczej obywateli Ukrainy w Polsce pozwalają na sformułowanie kilku uogólnień. Przede wszystkim skonstatować można, że znaczący, o ile nie decydujący wpływ zarówno na wielkość migracji, jak i w związku z tym na zakres i dynamikę przedsiębiorczości obywateli Ukrainy w Polsce wywarły w najbardziej znaczącym stopniu (choć oczywiście rozwój gospodarczy, wstąpienie Polski do UE oraz bliskość geograficzna również odgrywały pewną rolę) rosyjska agresja wobec Ukrainy w 2014 r. oraz pełnoskalowa wojna w Ukrainie. Po drugie, wprowadzenie specustawy ukraińskiej, które miało być odpowiedzią na bardzo znaczny przypływ wysiedleńców z Ukrainy, znacząco zliberalizowało reżim prawny regulujący kwestie legalności pobytu obywateli Ukrainy na terytorium RP. Specustawa nie tylko uprościła (w znaczącym stopniu) formalności administracyjne związane z legalizacją pobytu, lecz również wykreowała sprzyjające warunki dla podejmowania przez obywateli Ukrainy różnych form aktywności gospodarczej. Należy przy tym zauważyć, że veto prezydenta Karola Nawrockiego dotyczące nowelizacji Specustawy może skomplikować korzystanie z objętych nią rozwiązań – w momencie publikacji artykułu nie są jeszcze znane inicjatywy rządu w odpowiedzi na ten ruch prezydenta. Z uwagi na istotność Specustawy dla polskiej gospodarki należy się spodziewać niezwłocznej inicjatywy Rady Ministrów w tym zakresie.

Podkreślić należy przy tym, że same korzystne warunki to nie wszystko – konieczne okazało się również to, aby wykorzystać tę sprzyjającą okazję – co

⁵⁸ Por. Działalność nierejestrowa i inne rodzaje działalności, których nie trzeba rejestrować. <https://www.biznes.gov.pl/pl/porta/00115#:~:text=Wa%C5%BC-ne!,do%20za%C5%82o%C5%BCenia%20w%20Polsce%20firmy>.

dla wielu osób dotkniętych koszmarem wojny nie musiało być oczywiste. Jak wykazano w artykule, obywatele Ukrainy w dynamiczny sposób skorzystali z istniejących ram prawnych, aby rozwijać przedsiębiorczość na terenie RP. Dotyczyło to w szczególności jednoosobowych działalności gospodarczych, których dynamika wzrostu nie słabnie od 2022 r. Warto również wskazać, że wydatki ukraińskich wysiedleńców miały istotny wpływ na dynamikę konsumpcji w Polsce – bez nich recesja konsumencka w Polsce trwałaby dłużej, a proces wychodzenia z niej mógłby być wolniejszy^[59]. Według najnowszego raportu NBP w latach 2021–2023 średni roczny wkład pracy imigrantów z Ukrainy do wzrostu PKB w RP wyniósł 0.5 pp. *per annum*^[60].

Badania pokazują również, że wśród przebywających w naszym kraju obywatele Ukrainy, zdecydowanie obniżyła się chęć poszukiwania pracy w innych państwach niż Polska. W 2021 roku ponad połowa ukraińskich obywateli w naszym kraju deklarowała, że szukała pracy poza granicami Polski. W 2023 odsetek ten jest dwukrotnie mniejszy (24%), zaś wśród wysiedleńców wynosi on zaledwie 14%. Jak się wydaje, oznacza to, że Polska w odpowiedni sposób (biorąc pod uwagę istniejące możliwości) zaspokoiła potrzeby obywateli Ukrainy związane z aktywizacją zawodową oraz sprostała ich oczekiwaniom – również pod kątem aktywności gospodarczej^[61], a oni z tego skorzystali – również dla dobra polskiej gospodarki.

Bibliografia

- Balicka-Sawiak Ewa, *Od początku rosyjskiej inwazji w 2022 r. Ukraińcy założyli w Polsce prawie 90 tys. firm*, 24 lutego 2025. <https://pie.net.pl/od-poczatku-rosyjskiej-inwazji-w-2022-r-ukraincy-zalozyli-w-polsce-prawie-90-tys-firm/>.
- Borkowski Andrzej, „Zagraniczne pomioty działalności gospodarczej”, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*. 191-254. Wrocław: Kolonia Limited, 2009.

⁵⁹ Wejt-Knyżewska, „Ukraińskie firmy”, 10; zob. też Centrum Analiz PKO BP, *Wpływ uchodźców z Ukrainy na polską gospodarkę*, 15 marca 2025.

⁶⁰ Paweł Strzelecki, Jakub Growiec, Robert Wyszynski, „How Much Are Ukrainian Refugees Contributing to the Polish Economy?” *NBP Working Paper*, nr 376 (2025): 28.

⁶¹ Platforma Migracyjna EWL, *Raport mobilności transgranicznej. Obywatele Ukrainy na polskim rynku pracy. Nowe wyzwania i perspektywy* (Warszawa 2023), 18.

- CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. *Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, red. Grzegorz Koziół. Warszawa: C.H. Beck, 2019. Legalis.
- Danaj Sonila, Mojca Vah Jevšnik, Marcin Kiełbasa, Monika Szaraniec, „There and Gone Again? Migration to and Posting of Third-country Nationals from Slovenia and Poland” *European Labour Law Journal*, nr 3 (2023): 391-420.
- Drogi i rozdroża. *Migracje Polaków w Unii Europejskiej po 1 maja 2004. Analiza psychologiczno-socjologiczna*, red. Halina Grzymała-Moszczyńska. Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos, 2010.
- Duszczyk Maciej, Paweł Kaczmarczyk, „The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges” *Intereconomics*, nr 3 (2022): 164-170.
- Florczak Izabela, Jakub Adamski, *Mass influx of people from Ukraine: social entitlements and access to the labour market*. Bologna: University of Bologna 2024.
- Gubernat Michał, „Liberalizacja unormowań dotyczących podstaw legalnego pobytu obywateli Ukrainy oraz prowadzenia przez nich działalności gospodarczej na terytorium RP w świetle regulacji specustawy ukraińskiej” *Problems of Economics and Law*, nr 1 (2022): 116-126. Doi: <https://doi.org/10.55225/pel.447>.
- Kawka Inga, Łukasz Kozera, „Prawne aspekty podejmowania pracy w Polsce przez cudzoziemców z państw spoza Unii Europejskiej” *Rocznik Administracji Publicznej*, nr 5 (2019): 40-59.
- Kiełbasa Marcin, „It’s the economy, stupid? Crucial forms of Ukrainian entrepreneurship in Poland”, [w:] *Právo, obchod, ekonomika*, red. Ján Husár, Regina Hučková. Koszyce: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2024.
- King Russell, Marek Okólski, „Diverse, Fragile and Fragmented: The New Map of European Migration” *Central and Eastern European Migration Review*, nr 1 (2019): 9-32.
- Kosała Małgorzata, „Przedsiębiorczość imigrantów w państwach UE i krajach OECD”, [w:] *Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju układów lokalnych*, red. Zbigniewa Ziolo, Tomasz Rachwał. 326-340. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, 2016.
- Krzyżaniak Bartosz, „Polska już jest krajem migrantów. Pracują u nas osoby ze 150 krajów” *Forbes*, 30 stycznia 2025. <https://www.forbes.pl/zmiany-na-ryнку-pracy-polska-juz-jest-krajem-imigrantow/8dpd5q3>.
- Kształtowanie kompetencji przedsiębiorczych*, red. Tomasz Rachwał. Warszawa: Wydawnictwo FRSE, 2019.
- Kumela-Romańska Magdalena, *Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce*. Lex/el., 2017.
- Pabis Robert, „Powtarzające się świadczenia niepieniężne wspólników na rzecz spółki z o.o. (I)” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 4 (2000): 2-12.

- Pobyt i zatrudnienie cudzoziemców w Polsce. Rozwiązania wynikające z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, red. Izabela Florczak. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Podgórska-Rakiel Ewa, Michał Szypniewski, *Zatrudnianie w Polsce cudzoziemców spoza UE*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Raport PISM, 20 lat Polski w Unii Europejskiej, red. Przemysław Biskup. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2024.
- Sander Małgorzata, Kamil Szmid, „Komentarz do art. 23”, [w:] *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarz*, red. Kamil Szmid, Piotr Sawicki. Warszawa: C.H. Beck, 2022. [Legalis/el](https://legalis.el.pl/).
- Staniszewski Marcin, *Jak przenieść firmę z Ukrainy do Polski*, 13.12.2023. <https://rpms.pl/jak-przenieśc-firmę-z-ukrainy-do-polski/>.
- Staszewska Zuzanna, „Biznes w Polsce to inna gra. ‘Niektórzy myślą, że mają te same możliwości co w Ukrainie’” *Business Insider*, 15 marca 2025. <https://businessinsider.com.pl/praca/ukrainscy-przedsiębiorcy-w-polsce-jak-odnieśc-sukces-na-lokalnym-ryнку/gkg7hfw>.
- Strzelecki Paweł, Jakub Growiec, Robert Wyszynski, „How Much Are Ukrainian Refugees Contributing to the Polish Economy?” *NBP Working Paper*, nr 376 (2025): 1-39.
- Suwaj Patrycja Joanna, „Komentarz do art. 4”, [w:] *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, red. Paweł Drembkowski. Warszawa: C.H. Beck, 2022. [Legalis/el](https://legalis.el.pl/).
- Szafrański Dariusz, „Komentarz do art. 23”, [w:] *Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy. Komentarz z wzorami dotyczącymi pobytu, dostępu do rynku pracy, świadczeń społecznych, edukacji i opieki zdrowotnej*, red. Paweł Drembkowski. Warszawa: C.H. Beck, 2022. [Legalis/el](https://legalis.el.pl/).
- Szafrański Dariusz, *Przedsiębiorca zagraniczny. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa: C.H. Beck, 2018. [Legalis/el](https://legalis.el.pl/).
- Śliwińska Joanna, „Czy ZUS zaostre kurs wobec wspólników, którzy nie płacą składek” *Dziennik Gazeta Prawna*, 14 marca 2023.
- Śliwińska Joanna, „Spółki ukraińskie ZUS może kwestionować już dziś” *Dziennik Gazeta Prawna*, 20 maja 2021.
- Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Komentarze*, red. Witold Antoni Klaus. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Wejt-Knyżewska Aleksandra, „Ukraińskie firmy w Polsce w latach 2022–2024” *Point Paper*, nr 1 (2025): 1-11.



