

# Artur Romanowski

---

## Ewolucja i ocena prawnych podstaw funkcjonowania zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości

---

Palestra 33/5-7(377-379), 51-63

---

1989

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

wywołania ewentualnej polemiki w środowisku adwokackim i radcowskim, a więc wywołania ewentualnych propozycji *de lege ferenda* w zakresie pogodzenia interesów obu form zawodowego wykonywania obsługi prawnej, dla dobra wszelkich podmiotów potrzebujących tej obsługi.

ARTUR ROMANOWSKI

### **EWOLUCJA I OCENA PRAWNYCH PODSTAW FUNKCJONOWANIA ZAGRANICZNYCH PRZEDSIĘBIORSTW DROBNEJ WYTWÓRCZOŚCI**

*Artykuł omawia rozwój podstaw prawnych funkcjonowania w Polsce zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości od roku 1976 do chwili obecnej oraz prezentuje aktualny stan regulacji prawnej. Na tym tle autor dokonuje próby oceny omawianych przepisów. Wskazuje na ich konsekwencje dla praktyki gospodarczej.*

#### **I. Uwagi ogólne**

Funkcjonowanie zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości (w skrócie zpdw) w Polsce budzi w dalszym ciągu wiele kontrowersji.

Powstanie zagranicznych przedsiębiorstw w Polsce oparte było na tradycyjnej więzi z Polonią.<sup>1</sup>

Decydujące znaczenie dla rozwoju polsko-polonijnej współpracy gospodarczej miało ukazanie się rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 1976 r. w sprawie wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym zezwoleń na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej.<sup>2</sup> Miały to być firmy zakładane głównie przez polonusów — rencistów zamierzających osiedlić się w Polsce.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> „Nazwą (Polonia) określa się całość polskiej grupy etnicznej, powstałej w wyniku wychodźstwa z Polski, stale zamieszkującej poza granicami Polski i zachowującej, niezależnie od miejsca urodzenia i posiadanego obywatelstwa, poczucie duchowej łączności z Polską” (por. Encyklopedia PWN, Warszawa 1981, t. 3, s. 576). Liczebność Polonii poszczególni autorzy szacują na 8—12 milionów osób (por. M. Kielczewska-Zalewska, D. Licińska. Rozmieszczenie Polonii (w:) Stan i potrzeby badań nad zbiorowościami polonijnymi, Wrocław 1976, s. 267, 269).

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 123.

<sup>3</sup> Por. „Raport o stanie zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości i propozycje zmian stymulujących dalszy ich rozwój, zgodny z potrzebami polskiej gospodarki”, opracowanie PPIPH „Interpolcom”, Warszawa 1987, nie publikowane.

Przepisy regulujące działalność zagranicznych podmiotów w Polsce ulegały wielokrotnym uzupełnieniom i zmianom. Zasadnicze znaczenie miało wydanie w dniu 6 lipca 1982 r. ustawy o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne, nazywanej dalej w skrócie „ustawą o zasadach działalności gospodarczej”.<sup>4</sup>

W takiej sytuacji prawnej weszła w życie ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych,<sup>5</sup> nazywana dalej w skrócie „ustawą z 1988 roku”. Akt ten wprowadza liczne, istotne zmiany w ustawie o zasadach działalności gospodarczej. Co więcej, działalność gospodarcza podejmowana obecnie przez zagraniczne podmioty regulowana będzie przepisami nowej ustawy.<sup>6</sup> Na podstawie ustawy o zasadach działalności gospodarczej zezwolenia na tworzenie nowych przedsiębiorstw mogą być wydane tylko w sprawach wniosków złożonych przed dniem 1.I.1989 r.<sup>7</sup> Natomiast istniejące już zagraniczne przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości mogą w dalszym ciągu prowadzić działalność na podstawie przepisów „starej” ustawy o zasadach działalności gospodarczej albo mogą za zezwoleniem przejść pod reżim prawny ustawy z 1988 roku.<sup>8</sup> Taka możliwość „przekształcenia” przedsiębiorstwa nie została ograniczona żadnym terminem. Ustawa nie przewiduje natomiast możliwości przedłużenia ważności wydanego już zezwolenia na dotychczasowych zasadach.<sup>9</sup> Tak więc zpdw w dotychczasowej formie stały się swego rodzaju skansenem skazanym z czasem na przekształcenie się lub na śmierć naturalną.

Zasadniczy dla niniejszych rozważań problem stanowi zagadnienia podstaw prawnych funkcjonowania przedsiębiorstw zagranicznych.

W ciągu ostatnich kilku lat wydano w Polsce szereg aktów normatywnych dopuszczających zagraniczne podmioty gospodarcze do działalności w naszym kraju. Równocześnie należy uświadomić sobie, że w dotychczasowej działalności legislacyjnej w PRL problematyka prawa handlowego czy też międzynarodowych stosunków gospodarczych traktowana była w sposób marginesowy. Nic więc dziwnego, że powstawały trudności w adaptacji no-

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 146; zm.: Dz. U. z 1983 r. Nr 42, poz. 187 i z 1985 r. Nr 3, poz. 12; tekst jednolity: Dz. U. z 1985 r. Nr 13, poz. 58; zm.: Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 325.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 325.

<sup>6</sup> Por. art. 1 ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych.

<sup>7</sup> Por. art. 41 ust. 1 ustawy o zasadach działalności gospodarczej.

<sup>8</sup> Por. art. 39—42 ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych.

<sup>9</sup> Por. art. 41 ust. 2 ustawy o zasadach działalności gospodarczej.

wo tworzonych przepisów w systemie polskiego prawa gospodarczego.

Ze względu na wąskie ramy niniejszego opracowania ograniczono się tu jedynie do charakterystyki ustawy o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej oraz przedstawiono najważniejsze akty wykonawcze.

## II. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r.

Do 1982 r. działalność gospodarczą zagranicznych osób prawnych i fizycznych regulowały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym zezwoleń na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej. Rozporządzenie to wraz z aktami wykonawczymi stworzyło pewne, niezbyt jeszcze doskonałe zasady, na podstawie których zapoczątkowana została działalność zagranicznych podmiotów w Polsce.

Uchwalona w dniu 6 lipca 1982 r. „ustawa o zasadach działalności gospodarczej” jest więc naturalną kontynuacją poprzednich przepisów. Równocześnie jednak ustawa wprowadziła szereg nowych rozwiązań.

Po pierwsze, istotnie podniesiona została ranga działalności zpdw poprzez ustawowe uregulowanie tej kwestii. Ustawa dała wyraz intencji ustawodawcy, który zmierzał do rozwoju działalności przedsiębiorstw zagranicznych w Polsce.

Po drugie, na podstawie kilkuletnich doświadczeń w czasie obowiązywania poprzednich przepisów ustawa wprowadziła rozbudowane, udoskonalone, kompletne, o kompleksowym charakterze zasady funkcjonowania przedsiębiorstw zagranicznych.

Tak więc ustawa o zasadach działalności gospodarczej przynieść miała korzystne, zachęcające do inwestowania w Polsce, a równocześnie stabilne, bo gwarantowane ustawą sejmową przepisy.<sup>10</sup>

Tymczasem, w rok po uchwaleniu ustawy, a w kilka miesięcy po wydaniu aktów wykonawczych do niej, wprowadzono kolejne przepisy istotnie zmieniające zasady funkcjonowania zpdw. A oto najistotniejsze z wprowadzonych zmian:

- 1) zmieniono wysokość i zasady płacenia podatku dochodowego w ten sposób, że górną stawkę podatku dochodowego pod-

---

<sup>10</sup> Szczegółowe omówienie przepisów ustawy o zasadach działalności gospodarczej nie mieści się, moim zdaniem, w ramach tematu.

Kompleksową analizę ustawy przeprowadzają W. Popiołek, K. Sularz (w:) Ustawa o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne — Komentarz, Centrum Informacji i Usług Prawnych Polskiej Izby Handlu Zagranicznego, Warszawa 1986.

- wyższono z 50 do 85%,<sup>11</sup> przewidując możliwość stosowania pewnych ulg,<sup>12</sup>
- 2) bezwarunkowe do tej pory zwolnienie z płacenia podatku dochodowego w okresie trzech lat od daty rozpoczęcia działalności uzależniono od wydatkowania co najmniej 1/3 uzyskanego w tym czasie dochodu na inwestycje,<sup>13</sup>
  - 3) podwyższono stawki podatku obrotowego, w niektórych przypadkach wzrosły one z 6 do 50 i 60%<sup>14</sup>. Jak na ironię, dotyczyło to najczęściej wyrobów trudno dostępnych na naszym rynku (np. czekolady i wyrobów czekoladowych czy akumulatorów),
  - 4) zmieniono warunki w handlu zagranicznym, wprowadzono obowiązek odsprzedaży 50% swoich dewizowych wpływów z eksportu polskiemu bankowi dewizowemu.<sup>15</sup>

Jak widać, były to kwestie zasadniczo zmieniające na niekorzyść zagranicznych podmiotów gospodarczych zasady funkcjonowania *zpdw*,

Kolejnych, istotnych zmian przepisów dokonano uchwalając ustawę z dnia 31 stycznia 1985 r. zmieniając ustawę o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne.<sup>16</sup>

A oto najważniejsze z dokonanych wówczas zmian:

- 1) zmieniono redakcję art. 1 ustawy, dopuszczając *expressis verbis* do działalności w Polsce spółki utworzone w Polsce przez zagraniczne podmioty gospodarcze,
- 2) wprowadzono zasadę obligatoryjnego zrzeszania się w nowo utworzonej Polsko-Polonijnej Izbie Przemysłowo-Handlowej,<sup>17</sup>
- 3) wprowadzono nowe rygorystyczne zasady ustanawiania pełnomocnika do prowadzenia działalności gospodarczej,<sup>18</sup>
- 4) ograniczono możliwość korzystania z zasobów pracy,<sup>19</sup>

<sup>11</sup> Por. art. 18 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym w związku z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28.VII.1983 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 42, poz. 187).

<sup>12</sup> Por. rozporządzenie RM z dnia 29.VII.1983 r. w sprawie obniżki podatku dochodowego zagranicznych podmiotów gospodarczych i przedsiębiorstw z udziałem zagranicznym, posiadających osobowość prawną oraz w sprawie ulg podatkowych z tytułu inwestycji (Dz. U. Nr 43, poz. 194).

<sup>13</sup> Por. art. 11 ustawy o podatku dochodowym, jw.

<sup>14</sup> Por. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29.VII.1983 r. w sprawie stawek podatku obrotowego od obrotu działalności gospodarczej prowadzonej na obszarze PRL przez osoby fizyczne i prawne mające miejsce zamieszkania albo siedzibę za granicą oraz przez obywateli państw obcych mających kartę stałego pobytu w Polsce (Dz. U. Nr 43, poz. 198) w związku z art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 28.VII.1983 r. o zmianie ustawy o podatku obrotowym (Dz. U. Nr 42, poz. 186).

<sup>15</sup> Por. art. 3 ustawy o zmianie ustawy o podatku obrotowym, jw.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 3, poz. 12.

<sup>17</sup> Por. art. 5 ust. 2 ustawy o zasadach działalności gospodarczej.

<sup>18</sup> Por. art. 9 ustawy, jw.

<sup>19</sup> Por. art. 22 ust. 1 ustawy, jw.

5) zmieniono niektóre istotne zasady wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Między innymi zmieniono właściwość organów w sprawach zezwoleń.<sup>20</sup> Określono możliwość odmowy wydania zezwolenia, ograniczając równocześnie zaskarżalność decyzji w sprawach odmowy zezwolenia,<sup>21</sup> a także radykalnie podwyższono stawki wkładu inwestycyjnego oraz depozytu założycielskiego.

Zmiany powyższe,<sup>22</sup> które weszły w życie dnia 31 marca 1985 r., przede wszystkim zaś wzrost wysokości wkładu inwestycyjnego i depozytu założycielskiego do kwoty łącznej ok. 100 tys. dolarów, w istotny sposób ograniczyły zainteresowanie zagranicznych podmiotów gospodarczych tworzeniem przedsiębiorstw w Polsce. Stawianie bowiem coraz wyższych wymagań zagranicznym inwestorom szło w parze z coraz mniej atrakcyjnymi warunkami ich działania.

Stan taki utrzymywał się aż do 1.I.1989 r., kiedy to w grudniu 1988 r., jak wcześniej wspomniano, weszła w życie ustawa o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, wprowadzając również zasadnicze zmiany w ustawie z 6.VII.1982 r.<sup>23</sup>

- 1) zlikwidowano urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Zagranicznych Przedsiębiorstw Drobnej Wytwórczości,
- 2) organem właściwym w sprawach zezwoleń stał się ponownie toż sam stopnia wojewódzkiego o własności szczególnej,<sup>24</sup> co powinno pozwolić na sprawniejsze podejmowanie decyzji w powyższych sprawach,
- 3) zniesiono obowiązek w zakresie pośrednictwa pracy,<sup>25</sup>
- 4) obowiązek odsprzedaży dewiz pochodzących z eksportu zmniejszono z 50% do 30% wpływów w walutach obcych,<sup>26</sup>
- 5) zwiększono możliwość przekazywania za granicę dochodów w walutach wymiennalnych z 50% nadwyżki wpływów z eksportu w walutach wymiennalnych nad wydatkami na import — do 100% tej kwoty,<sup>27</sup>
- 6) zagraniczny właściciel zpdw może, bez dodatkowego zezwolenia, dzierżawić nieruchomość przeznaczoną do użytku osobistego,<sup>28</sup>
- 7) uregulowano sytuację powstałą po śmierci właściciela zpdw lub współnika,<sup>29</sup>

<sup>20</sup> Por. art. 8 ust. 2 ustawy, jw.

<sup>21</sup> Por. art. 8 ust. 3 i 4 ustawy, jw.

<sup>22</sup> Por. art. 16 ust. 3, 4, 12 ustawy, jw.

<sup>23</sup> Por. art. 49 ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych.

<sup>24</sup> Por. art. 8 ust. 2 ustawy o zasadach działalności gospodarczej.

<sup>25</sup> Por. art. 22 ust. 1 ustawy, jw.

<sup>26</sup> Por. art. 27 ust. 1 ustawy, jw.

<sup>27</sup> Por. art. 30 ust. 1 ustawy, jw.

<sup>28</sup> Por. art. 36 ustawy, jw.

<sup>29</sup> Por. art. 39 ustawy, jw.

- 8) obniżono stawkę podatku dochodowego do 50% dochodu, stwarzając możliwość dodatkowej obniżki stawki podatkowej, w szczególności w przypadku eksportu.<sup>30</sup>

To tylko niektóre, najistotniejsze w ocenie autora, zmiany obowiązującej ustawy. Już jednak z tego krótkiego wyliczenia wynika, że są to rozwiązania zasadniczo zmieniające sytuację przedsiębiorstw zagranicznych.

### III. Inne akty prawne dotyczące zpdw

Do innych aktów normatywnych regulujących wyłącznie działalność zpdw należy zaliczyć (stan na dzień 1.I.1989 r.):

- zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23.X.1982 r. w sprawie prowadzenia rejestru przedsiębiorstw zagranicznych.<sup>31</sup> Akt ten wprowadza szczegółowe zasady dotyczące rejestru przedsiębiorstw zagranicznych.
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15.XI.1982 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu ustalania wysokości depozytów założycielskich składanych przez zagraniczne podmioty gospodarcze podejmujące działalność w zakresie drobnej wytwórczości.<sup>32</sup>
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15.XI.1982 r. w sprawie zasad i warunków sprzedaży importowanych towarów i usług przez przedsiębiorstwa z udziałem zagranicznym działające w zakresie drobnej wytwórczości.<sup>33</sup>
- zarządzenie Ministra Finansów z dnia 16.XI.1982 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości wkładów inwestycyjnych zagranicznych podmiotów gospodarczych działających w zakresie drobnej wytwórczości oraz nadwyżki wpływów z eksportu nad wydatkami na import.<sup>34</sup> W zarządzeniu tym ustalono metodę wyliczania wkładu inwestycyjnego oraz określono dokumenty brane za podstawę wyceny.
- zarządzenie Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 22.XI.1982 r. w sprawie zakupu przez zagraniczne podmioty gospodarcze towarów i usług z dochodu pozostałego po opłaceniu podatku dochodowego.<sup>35</sup> Zezwolono na zakup złotówki celem wywozu za granicę towarów o dostatecznej podaży w kraju.
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24.XI.1982 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytów przedsiębiorstwom zagra-

<sup>30</sup> Por. art. 40 ustawy, jw.

<sup>31</sup> MP Nr 26, poz. 238.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 36, poz. 238.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 36, poz. 239.

<sup>34</sup> MP Nr 27, poz. 240 i z 1985 r. Nr 8, poz. 72.

<sup>35</sup> MP Nr 32, poz. 383.

nicznym i przedsiębiorstwom z udziałem zagranicznym.<sup>36</sup> Akt o spornym znaczeniu dla przedsiębiorstw. Stwarza możliwości korzystania z kredytów obrotowych i inwestycyjnych.

- zarządzenie Ministra Finansów z dnia 12.XI.1983 r. w sprawie zezwolenia dewizowego dla przedsiębiorstw zagranicznych i z udziałem zagranicznym.<sup>37</sup> Reguluje ono szereg istotnych kwestii związanych z dysponowaniem przez zagraniczne podmioty i zpdw walutami wymiennymi i walutą polską. Zarządzenie to zostało częściowo zmienione orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 1988 r. (sygn. U. 8/88), jako niezgodne z przepisami prawa dewizowego<sup>38</sup> i ustawy o zasadach działalności gospodarczej.
- zarządzenie Prezesa NBP z dnia 12.XI.1983 r. w sprawie rachunków bankowych przedsiębiorstw zagranicznych, przedsiębiorstw z udziałem zagranicznym i zagranicznych podmiotów gospodarczych oraz wysokości oprocentowania wkładów gromadzonych na tych rachunkach.<sup>39</sup> Także i to zarządzenie zmieniono cytowanym wyżej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9.IX.1985 r. w sprawie szczegółowych warunków wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne,<sup>40</sup> zwane dalej w skrócie: „rozporządzeniem w sprawie zezwoleń”. Obok uporządkowania kwestii wydawania zezwoleń widoczna była intencja normodawcy drobiazgowej reglamentacji prawnej działalności gospodarczej cudzoziemców w Polsce i formalizacji działania administracji państwowej.

W roku 1987 wprowadzono zmiany przepisów rozporządzenia.<sup>41</sup> Obok korekt o charakterze porządkowym wprowadzono kilka zmian wychodzących naprzeciw oczekiwaniom zagranicznych przemysłowców:

- 1) stwierdzono jednoznacznie, że zezwolenie na działalność produkcyjną upoważnia również do świadczenia usług związanych z tą produkcją, a także do ubocznego wytwarzania wyrobów z odpadów powstałych przy zasadniczej produkcji.<sup>42</sup> Wydaje się, że są to rozwiązania oczywiste, lecz do tej pory podjęcie działalności usługowej (jakże pożądaney na krajowym rynku), w sy-

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 13, poz. 281.

<sup>37</sup> MP Nr 10, poz. 67.

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 63, poz. 288.

<sup>39</sup> MP Nr 39, poz. 231; zm.: MP z 1988 r. Nr 5, poz. 50.

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 48, poz. 247; zm.: Dz. U. z 1987 r. Nr 20, poz. 120.

<sup>41</sup> Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30.VI.1987 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz. U. Nr 20, poz. 120).

<sup>42</sup> Por. § 1 pkt 4a rozporządzenia RM z dn. 30.VI.1987 r., jw.



- tuacji gdy w zezwoleniu wymieniono tylko produkcję, uznawane było za działalność sprzeczną z zezwoleniem, ze wszystkimi konsekwencjami takiego faktu.
- 2) nakazano, aby organ administracji określał przedmiot działalności w zezwoleniu na podstawie Klasyfikacji Gospodarki Narodowej.<sup>43</sup> Ma to zapobiec kazuistycznemu (jak to w praktyce dotychczas czyniono) określaniu zakresu zezwolenia,
  - 3) do roku 1987 wszelka zmiana treści zezwolenia (a więc przykładowo rezygnacja właściciela z prowadzenia sklepu czy magazynu) wymagała opinii wojewódzkiego urzędu spraw wewnętrznych (!). Obecnie opinii takiej wymagają tylko niektóre przypadki zmiany treści zezwolenia,<sup>44</sup>
  - 4) w przypadku podejmowania nowej działalności przez podmiot posiadający już zezwolenie, zezwolono na zaliczenie, w niektórych przypadkach, dotychczasowych nakładów dewizowych w nowym kosztorysie inwestycyjnym.<sup>45</sup>
  - 5) w celu zwiększenia poczucia bezpieczeństwa obrotu u właścicieli zagranicznych przedsiębiorstw zobowiązano organ administracji do wezwania pełnomocnika do usunięcia uchybień, jeśli uchybienia te mogłyby stanowić podstawę do cofnięcia zezwolenia.<sup>46</sup>

Te drobne zmiany stanowiły zapowiedź złagodzenia przepisów utrudniających działanie i rozwój zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości. Obecnie, w wyniku nowelizacji ustawy o zasadach działalności gospodarczej z 1988 r., niektóre przepisy rozporządzenia przestały obowiązywać. Fakt ten oraz postępująca liberalizacja prawa gospodarczego nakazują wprowadzenie istotnych poprawek w treści rozporządzenia oraz wydanie jednolitego tekstu.

— zarządzenie nr 14 Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług z dnia 24.VII.1986 r. w sprawie rejestru wydanych zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne.<sup>47</sup>

Nowelizacja ustawy o zasadach działalności gospodarczej z dnia 28.XII.1988 r. istotnie ograniczyła liczbę przepisów wykonawczych do ustawy. Przystały obowiązywać cztery akty wykonawcze, a w tym:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19.VIII.1985 r. w sprawie korzystania z zasobów pracy przez przedsiębiorstwo zagraniczne i przedsiębiorstwa z udziałem zagranicznym działające w zakresie drobnej wytwórczości oraz
- zarządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i

<sup>43</sup> Por. § 1 pkt 4b rozporządzenia RM z dn. 30.VI.1987 r., jw.

<sup>44</sup> Por. § 1 pkt 5a rozporządzenia RM z dn. 30.VI.1987 r., jw.

<sup>45</sup> Por. § 1 pkt 8 rozporządzenia RM z dn. 30.VI.1987 r., jw.

<sup>46</sup> Por. § 1 pkt 9 rozporządzenia RM z dn. 30.VI.1987 r., jw.

<sup>47</sup> Dz. Urz. Ministerstwa Handlu Wewnętrznego i Usług Nr 5, poz. 9.

Ochrony Środowiska z dnia 6.VII.1983 r. w sprawie zasad i warunków wydawania zagranicznym właścicielom przedsiębiorstw zezwoleń na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych do użytku osobistego.

Zmniejszenie liczby przepisów reglamentujących działalność zagranicznych przedsiębiorców niewątpliwie przyczyni się do stworzenia korzystniejszych, bardziej liberalnych warunków funkcjonowania zpdw.

Na marginesie warto zaznaczyć, że obok opublikowania tekstu jednolitego ustawy o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej<sup>48</sup> należałoby opublikować wykaz aktów uchylonych przez ustawę z dnia 23.XII.1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych.

#### **IV. Próba oceny niektórych uregulowań prawnych**

Podejmując próbę oceny stanu aktów prawnych dotyczących zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości i wpływu tych przepisów na funkcjonowanie zpdw, należy odrębnie omówić stan sprzed nowelizacji ustawy o zasadach działalności gospodarczej oraz perspektywy działania zpdw w świetle zmian ustawy.

Na wstępie postawmy pytanie, czy dotychczasowy rozwój przedsiębiorstw zagranicznych uznać można za satysfakcjonujący?

Niestety, nadziejom związanym z zagranicznymi inwestycjami w Polsce nie towarzyszyła dotychczas atrakcyjna dla zagranicznych przemysłowców oferta współpracy. Nie było w latach ubiegłych warunków prawno-ekonomicznych ani korzystnego klimatu umożliwiających podejmowanie i rozwój na szerszą skalę zagranicznych inwestycji. Dopiero znowelizowana w 1988 r. ustawa o zasadach działalności gospodarczej stwarza bardziej atrakcyjne podstawy funkcjonowania istniejących już zpdw. Czy jednak w pełni udało się rozwiązać istniejące problemy? Dla udokumentowania powyższych tez krótkiej analizie poddana zostanie grupa najbardziej istotnych — w ocenie autora — problemów, z którymi w praktyce borykały się zagraniczne podmioty gospodarcze. Tak więc poruszone zostaną niżej kwestie stabilności podstaw prawnych, podmiotowego zakresu działalności zagranicznych inwestorów, wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności, regulacji sfery dewizowej, handlu zagranicznego oraz podatków.

##### **1. Niestabilność przepisów**

Sprawą o charakterze nadrzędnym są częste, zwykle niekorzystne zmiany przepisów. Bez gwarancji stabilności przepisów

---

<sup>48</sup> O ogłoszeniu tekstu jednolitego przesądza art. 52 ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, jw.

trudno oczekiwać poważnych inwestycji dewizowych czy transferu drogich, nowoczesnych technologii. Nastawienie polskich władz na zaspokojenie za pomocą zagranicznych inwestycji bieżących tylko problemów skłaniało przedsiębiorców zagranicznych do poszukiwania szybkich i nie wymagających dużych inwestycji zysków. Ostatnia nowelizacja ustawy, jakkolwiek niewątpliwie korzystna, była kolejnym dowodem niestałości polskiego prawa gospodarczego. Co więcej, przedsiębiorstwa zagraniczne w swej dotychczasowej postaci znalazły się, rzecz można, w ślepej uliczce. Jak wspomniano, nie będą powstawały nowe firmy, przedłużenie dotychczasowych zezwoleń będzie niemożliwe, a jedyna możliwość przedłużenia terminu zezwolenia wiąże się z przejściem pod reżim prawny nowej ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych.

## 2. Zakres podmiotowy zagranicznych podmiotów

Przepisy regulujące funkcjonowanie zpdw nie w pełni były dostosowane do działalności w formie spółek. W efekcie najczęściej zakładane były przedsiębiorstwa jednoosobowe, co nie zawsze sprzyja tworzeniu dużych, nowoczesnych przedsiębiorstw. Co prawda, nowe zpdw nie będą powstawały, ale przepisy nowej ustawy z 1988 r. zezwalają wręcz wyłącznie na działalność w formie spółki, choćby jednoosobowej.<sup>49</sup> To rozwiązanie wydaje się być przegięciem w drugą stronę.

## 3. Zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej

Wiele uwag nasuwał sposób wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej.<sup>50</sup> Przede wszystkim był to proces nazbyt sformalizowany. Jednocześnie organ administracji dokonywał najczęściej rutynowej, formalnej analizy wniosku, nie prowadząc analizy ekonomicznej proponowanej działalności. Podstawowy problem stanowiło negatywne często stanowisko terenowych organów administracji wobec wszelkich przejawów prywatnej działalności gospodarczej. Postawę taką umożliwiły przepisy pozwalające na uznaniowe działanie organów wydających zezwolenia.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Por. art. 2 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych.

<sup>50</sup> Por. na ten temat np. A. Romanowski: Prawne zasady tworzenia zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości w Polsce (w:) *Funkcjonowanie Zagranicznych Przedsiębiorstw Drobnej Wytwórczości w Polsce*, Radom 1986, s. 241 i nast.

<sup>51</sup> Por. art. 8 ust. 3 ustawy o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej, por. również M. Wyrzykowski: *Przedsiębiorstwa zagraniczne drobnej wytwórczości w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego* (w:) Fi-

Prezentowane problemy w dużej mierze zostały rozwiązane, jako że nowe zezwolenia wydane zostaną jedynie w stosunku do wniosków złożonych przed dniem 31.XII.1988 r. Jednakże istniejące przedsiębiorstwa stawać będą przed potrzebą zmiany dotychczasowych zezwoleń.

Przede wszystkim należałoby postulować liberalizację norm regulujących wydawanie decyzji w sprawach zezwoleń. Już jednak pod rządem znowelizowanej w 1988 r. ustawy o zasadach działalności gospodarczej można mieć nadzieję, że powtórne przeniesienie właściwości organów administracji w sprawach zezwoleń na niższy szczebel<sup>52</sup> pozwoli na usprawnienie procesu decyzyjnego.

#### 4. Rozwiązania prawno-dewizowe

Zasadnicze znaczenie dla oceny przepisów regulujących funkcjonowanie przedsiębiorstw zagranicznych ma regulacja sfery dewizowej.

Niezadowolające jest tu rozwiązanie kwestii wkładu inwestycyjnego zagranicznego podmiotu gospodarczego.<sup>53</sup> W związku z niemożnością tworzenia nowych zpdw wkład taki deklarowany będzie w przypadku niektórych podmiotowych i przedmiotowych form przesształcenia przedsiębiorstwa.<sup>54</sup> W ustawie sztywno określono minimalny wkład inwestycyjny, nie uwzględniając rozmiarów i rodzaju planowanej działalności.<sup>55</sup> Utrudnia to zaktywizowanie często drobnych oszczędności zgromadzonych przez przedstawicieli Polonii. Z drugiej strony należy podkreślić, że rozszerzenie możliwości przekazywania za granicę dochodu w dewizach stanowić może zachętę do inwestowania większych kapitałów i napływu nowoczesnej technologii.

Rozwojowi przedsiębiorstw poprzez podejmowanie działalności w nowych branżach nie sprzyja obowiązek składania depozytu założycielskiego w znacznej kwocie — 50000 dolarów.<sup>56</sup> Jest to rozwiązanie sprzeczne z interesem zagranicznych inwestorów, a co ważniejsze niezgodne z treścią ustawy o zasadach prowadze-

---

nansowopravne zagadnienia funkcjonowania przedsiębiorstw zagranicznych w PRL, Poznań 1987, s. 43—45.

<sup>52</sup> Por. art. 8 ust. 2 ustawy o zasadach działalności gospodarczej.

<sup>53</sup> Por. na ten temat J. Roman: Niektóre zagadnienia związane z dewizowym wkładem inwestycyjnym (w:) Finansowopravne zagadnienia..., jw., s. 5 i nast.

<sup>54</sup> Chodzi o przypadki wydania „odrębnego” lub „nowego zezwolenia” — por. § 11, 12 rozporządzenia w sprawie zezwoleń.

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o zasadach działalności gospodarczej minimalny wkład inwestycyjny wynosi równowartość 50 000 dolarów.

<sup>56</sup> Por. § 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wydawania zezwoleń oraz art. 16, ust. 4 ustawy o zasadach podejmowania działalności gospodarczej.

nia działalności gospodarczej: „depozyt założycielski stanowi zabezpieczenie prawnych roszczeń polskich podmiotów prawnych na wypadek niewywiązywania się przez zagraniczny podmiot gospodarczy z podjętych zobowiązań”.<sup>57</sup> W sytuacji gdy zagraniczny podmiot prowadzi już działalność w Polsce, a więc posiada również zespół składników majątkowych zorganizowanych w przedsiębiorstwo, obligacja do złożenia dodatkowego zabezpieczenia majątkowego jest zbędna.

## 5. Handel zagraniczny

Eksport, który miał być jednym z głównych powodów otwarcia polskiej gospodarki dla zagranicznych kapitałów, stanowił w 1987 r. zaledwie 7,7% globalnych obrotów zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości. Co gorsza, był to zwykle eksport nisko przetworzonych towarów lub tzw. „przerób uszlachetniający”, polegający na eksporcie siły roboczej.<sup>58</sup> Stan taki wynikał z barier stworzonych przez system finansowy. Nowelizacja ustawy z 1988 r. zasadniczo poprawia zasady rozliczania transakcji eksportowych. W miejsce dotychczasowej zasady odsprzedaży 50% wpływów dewizowych z eksportu, zagraniczne przedsiębiorstwa odsprzedawać będą 30% wpływów.<sup>59</sup> To istotny postęp, niestety jednak w dalszym ciągu wpływy z eksportu liczone są brutto, a więc bez uwzględnienia niezbędnych wydatków dewizowych, takich jak koszty transportu, opłaty celne czy prowizje przedsiębiorstw handlu zagranicznego.

## 6. Przepisy podatkowe

Podstawowe znaczenie dla oceny warunków prowadzenia wszelkiej działalności gospodarczej mają przepisy podatkowe. Obowiązujący do 1988 r. system podatkowy dotyczący przedsiębiorstw zagranicznych poddawany był powszechnej krytyce. Określano go nawet mianem podatkowej „konfiskaty przedsiębiorstw”.

- Nowela z 1988 r. wprowadza w tej materii zasadnicze zmiany:
- obniżona została stawka podatku dochodowego z 75 do 50%,
  - wprowadzono możliwość odliczania z podstawy opodatkowania darowizn na cele społecznie użyteczne,
  - ulga z tytułu sprzedaży na eksport wynosi 0,4% stawki podatku za każdy 1% udziału eksportu w ogólnej kwocie obrotu,
  - Rada Ministrów uzyskała delegację do określania innych obniżek w podatku dochodowym, z tym jednak zastrzeżeniem, że

<sup>57</sup> Por. art. 16 ust. 2 ustawy.

<sup>58</sup> Na przykład w roku 1986 30,3% ogółu eksportu stanowił obrót uszlachetniający. Por. jw. Informacje o działalności gospodarczej.

<sup>59</sup> Pqr. art. 27 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej.

podatek dochodowy po zastosowaniu wszystkich wyżej wymienionych obniżek nie może być niższy niż 25% dochodu, — ulgi podatkowe z tytułu inwestycji ustalono na poziomie 50% kwot wydatkowanych na inwestycje.<sup>60</sup> Jest to rozwiązanie szczególnie korzystne w związku z tym, że stawka podatku wynosić będzie 25—50% dochodu. Wynika stąd, że poniesienie wydatków na inwestycje wpływa na obniżenie podatku w większym lub co najmniej równym stopniu niż poniesienie kosztów uzyskania przychodu. Co więcej, przy odpowiednio wysokim poziomie inwestycji podatek dochodowy może być ujemny. Ulgi inwestycyjne nie podlegają bowiem ograniczeniu, o którym mowa wyżej. Rozwiązanie to powinno stanowić dużą zachętę do inwestowania. Co ciekawe, nowa ustawa o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych reguluje kwestię ulg inwestycyjnych dalece mniej korzystnie.

Przedstawione zmiany powodują, że system podatkowy zpdw wydaje się być bardziej liberalny niż spółek działających na podstawie ustawy z 1988 r. Tak więc, jak można sądzić, wbrew intencjom ustawodawcy, brak ekonomicznych przesłanek do przechodzenia przedsiębiorstw zagranicznych pod reżim prawny ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych.

## V. Uwagi końcowe

Z dotychczasowych rozważań można przede wszystkim wyciągnąć wniosek o niezwykle burzliwym, chaotycznym rozwoju przepisów regulujących funkcjonowanie zagranicznego kapitału w Polsce. Co więcej, do 1988 r. przepisy te były niekonkurencyjne w stosunku do uregulowań, na przykład, w innych krajach socjalistycznych. W efekcie, od 1984 r. można mówić o okresie застоju zagranicznych inwestycji kapitałowych w Polsce.

Znowelizowane w grudniu 1988 r. przepisy tworzą atrakcyjne podstawy działania istniejących zagranicznych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości. Niemniej jednak rysuje się potrzeba dalszej liberalizacji przepisów, szczególnie aktów wykonawczych do ustawy z 1982 r. o zasadach działalności gospodarczej. W związku z niemożliwością tworzenia nowych zpdw firmy te znalazły się w swoistym skansenie. Co ciekawe, nie należy spodziewać się masowego przekształcania zpdw w spółki działające w reżimie ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych z 1988 r., gdyż regulacja ta jest w wielu kwestiach mniej korzystna. Jeżeli oczywiście nie nastąpią kolejne zmiany przepisów.

---

<sup>60</sup> Przepisy podatkowe zawiera art. 40 ustawy o zasadach działalności gospodarczej.