

Magdalena Stawicka

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

ZMIANY W UWARUNKOWANIACH PRAWNO- -ADMINISTRACYJNYCH DOTYCZĄCYCH BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH W POLSCE

1. Wstęp

Cechą charakterystyczną dla współczesnych gospodarek światowych jest postępujący proces umiędzynarodowienia działalności gospodarczej. Większość krajów świata otworzyło swoje gospodarki na kapitał zagraniczny i w taki sposób liberalizuje i dostosowuje swoje prawo oraz administrację, by zachęcić inwestorów zagranicznych do ulokowania swojego kapitału właśnie w tym kraju. Również Polska otworzyła swoją gospodarkę na bezpośrednie inwestycje zagraniczne i stara się być atrakcyjną dla przedsiębiorców zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian, jakie zaszły w prawie polskim, związanych z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi. Zmian tych jest wiele, dlatego też nie wszystkie pozostaną omówione bardzo szczegółowo; w niektórych przypadkach zostaną one jedynie wspomniane, by pokazać te najważniejsze i najbardziej znaczące dla rozwoju kapitału zagranicznego w Polsce.

2. Historia regulacji prawno-administracyjnych dotyczących BIZ w Polsce

Pierwsze nowe regulacje prawne dotyczące funkcjonowania kapitału zagranicznego w Polsce pojawiły się już po drugiej wojnie światowej. W okresie tym obowiązywały dwa akty prawne ustalające zasady podejmowania działalności gospodarczej w Polsce

przez podmioty obcego prawa. Było to Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o warunkach dopuszczenia do działalności na terytorium Polski zagranicznych spółek akcyjnych i komandytowo-akcyjnych (akt z 20 grudnia 1928 r.) oraz zagranicznych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością [Popowska 1992, s. 75]. Postanowienia tych aktów dopuszczały działalność wybranych spółek w drodze zezwolenia Ministra Przemysłu i Handlu oraz określały formę organizacyjno-prawną, którą miało być przedstawicielstwo. Spółki podlegały także odrębnym przepisom prawa przemysłowego [Popowska 1992, s. 75-76].

Dopiero w latach siedemdziesiątych pojawiły się pierwsze formalnoprawne podstawy uczestnictwa inwestorów zagranicznych w życiu gospodarczym Polski. Pierwszym powstałym w latach siedemdziesiątych aktem prawnym było Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1976 r. [DzU 1976 nr 11, poz. 63] w sprawie warunków, trybu i organów właściwych do wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym uprawnień do tworzenia przedstawicielstw na terytorium PRL do wykonywania działalności gospodarczej. Rozporządzenie to zakładało, że przedsiębiorstwo mogło funkcjonować w formie [Banasiński, di Crescenzo, Szafrński 1997, s. 23]: oddziału lub agencji, biura informacji technicznej, biura nadzoru nad realizacją kontraktu zawartego między przedsiębiorstwem zagranicznym a polskim przedsiębiorstwem handlu zagranicznego.

Utworzenie przedstawicielstwa przedsiębiorstwa zagranicznego mogło nastąpić po uzyskaniu zezwolenia Ministra Handlu Zagranicznego i Gospodarki Morskiej lub w porozumieniu z ministrami handlu zagranicznego i finansów, określonym przez rozporządzenie. Uzyskanie zezwolenia musiało być uzasadnione przez przedsiębiorstwo wielkością obrotów z polskimi przedsiębiorstwami i instytucjami oraz powiązaniem kooperacyjnymi.

Następnie 14 maja 1976 r. Rada Ministrów uchwaliła Rozporządzenie w sprawie wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym, mającym stałą siedzibę lub miejsce zamieszkania poza granicami Polski, a także obywatelom obcych państw posiadających kartę stałego pobytu w Polsce, zezwoleń na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej [DzU 1976 nr 19, poz. 123]. Dotyczyło to przede wszystkim działalności w zakresie rzemiosła, handlu wewnętrznego, usług hotelarskich i gastronomicznych, adresowane zaś było głównie do Polonii. 26 maja 1976 r. wydane zostało Zarządzenie Ministra Finansów w sprawie zezwolenia na dokonywanie niektórych czynności obrotu wartościami dewizowymi przez spółki o kapitale mieszanym. W akcie tym oprócz regulacji związanych z obrotem wartościami dewizowymi pojawiły się również postanowienia dotyczące umów związanych z zakładaniem spółek zagranicznych osób prawnych z polskimi partnerami, czyli tzw. spółek z kapitałem mieszanym [MP 1976 nr 25, poz. 110]. 7 lutego 1979 r. została wydana samoistna Uchwała nr 24 Rady Ministrów w sprawie tworzenia i działalności w kraju przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego. Zarówno wcześniejsza, jak i ta regulacja dopuszczały po stronie polskich współników przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze. Obie regulacje nie

znalazły odzwierciedlenia w praktyce [Kozłowska 1999, s. 91]. Na początku lat osiemdziesiątych podjęto kolejne próby ulepszenia przepisów prawnych dotyczących inwestycji zagranicznych. 26 lutego 1982 r. uchwalono Ustawę Prawo bankowe [DzU 1982 nr 7, poz. 56], która przewidywała tworzenie banków w formie spółek akcyjnych, w tym z udziałem kapitału zagranicznego.

Pierwszą ustawą mówiącą o dopuszczeniu inwestycji zagranicznych do Polski była ustawa uchwalona 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne [DzU 1982 nr 19, poz. 146], zwanej często „ustawą o firmach polonijnych”. Na jej podstawie przedsiębiorca mógł prowadzić działalność w zakresie drobnej wytwórczości, polegającą na produkcji wyrobów i świadczeniu usług, obrocie towarowym, eksporcie własnej produkcji i usług oraz imporcie na potrzeby tej produkcji i usług. Ustawa stworzyła również instytucję o nazwie Polsko-Polonijna Izba Przemysłowo-Handlowa, mającą zrzeszać zagraniczne podmioty gospodarcze [Karaszewski 2001, s. 158].

Kolejnym etapem liberalizacji polityki gospodarczej państwa w stosunku do podmiotów zagranicznych była Ustawa z 23 kwietnia 1986 r. o spółkach z kapitałem zagranicznym [DzU 1986 nr 17, poz. 88]. Pojawiła się w tym okresie nowa forma inwestycji zagranicznych – *joint-venture*, czyli przedsiębiorstwa mieszane z udziałem zagranicznym. Ustawa zezwalała na tworzenie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych między zagranicznymi osobami prawnymi i fizycznymi a polskimi osobami prawnymi i fizycznymi. Ograniczeniem w zakresie działania inwestorów był wkład firmy zagranicznej w tworzenie spółki, który nie mógł przekraczać 49% kapitału zakładowego [Uchman 1989]. Ustawa ta stworzyła spółkom z udziałem kapitału zagranicznego najkorzystniejsze warunki podatkowe spośród wszystkich podmiotów działających w Polsce.

W wyniku dążenia Polski do otwarcia się gospodarki na inwestorów zagranicznych 23 grudnia 1988 r. Sejm uchwalił Ustawę o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych [DzU 1988 nr 41, poz. 325], zwaną popularnie ustawą *joint ventures*. Ustawa ta zrównała wszystkich inwestorów niezależnie od kraju pochodzenia oraz zniósła różnice w warunkach inwestowania w zależności od sektora, w którym podejmowane miały być inwestycje. Zapewniła również kapitałowi zagranicznemu prawo do 100% udziału w firmach na terenie Polski poprzez tworzenie spółek kapitałowych w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych.

Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 r. [DzU 1990 nr 51, poz. 298], która weszła w życie 1 sierpnia 1990 r., polegać miała na udostępnieniu osobom trzecim akcji lub udziałów w spółkach z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa, powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa, na udostępnieniu osobom trzecim mienia przedsiębiorstwa lub sprzedaży przedsiębiorstwa. Udział w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych miały również podmioty zagraniczne, m.in.: osoby fizyczne zamieszkałe za granicą, osoby prawne mające siedzibę za granicą, spółki wymienionych

osób fizycznych lub prawnych nie posiadające osobowości prawnej, które miały prawo do uczestniczenia we wszystkich formach prywatyzacji, z wyjątkiem prywatyzacji poprzez likwidację [Stawicka 2003, s. 143-161].

Pojawienie się nowych inwestorów na rynku polskim spowodowało dalszą liberalizację prawa polskiego oraz coraz szersze otwarcie się gospodarki na zagranicę. 4 lipca 1991 r. weszła w życie Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym [DzU 1991 nr 60, poz. 253]. Należała ona do pakietu ustaw tzw. prawa stanu przejściowego do gospodarki rynkowej. Na jej gruncie dokonano harmonizacji zasad funkcjonowania inwestorów zagranicznych w Polsce, podejmujących działalność gospodarczą w różnych formach: spółek z pełnym kapitałem zagranicznym, spółek *joint-venture*, spółek, których powstanie wiązało się z uczestnictwem w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych [Karaszewski 2001, s. 159]. Ustawa ta nie nakładała żadnych ograniczeń w zakresie minimalnych lub maksymalnych wkładów kapitału zagranicznego w spółkę. Zatem podmiot zagraniczny mógł posiadać 100% udziałów bądź akcji spółki i mógł to uzyskać poprzez [Kozłowska 1999, s. 96]: tworzenie samodzielnie bądź z udziałem wspólników polskich lub zagranicznych lub też jednych i drugich spółki od podstaw, tzw. *greenfield investment* – „inwestycje na zielonych polach”, tworzenie spółki z osobami fizycznymi lub prawnymi, prywatnymi lub państwowymi, prowadzącymi już działalność w Polsce, nabywanie akcji spółki na pierwotnym i wtórnym rynku papierów wartościowych lub dokonywanie transakcji z pominięciem rynku, czyli bezpośrednio z właścicielem, w tym przede wszystkim ze Skarbem Państwa, który ma najwięcej do zaoferowania w procesie prywatyzacji.

Kolejne zmiany prawne wprowadziła nowelizacja Ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym z dnia 29 marca 1996 r. [DzU 1996 nr 45, poz. 199]. Zgodnie z tą ustawą inwestorzy zagraniczni nie musieli już uzyskiwać zezwolenia na zakładanie, zakup lub przejmowanie udziałów w spółkach w tych sektorach, które wymagały wcześniej zgody Ministra Przekształceń Własnościowych. Ustawa ta wprowadziła jednak bardzo niekorzystną zmianę dla spółek z udziałem kapitału zagranicznego, a mianowicie utraciły one możliwość uzyskania zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych. Wykreślenie tego przepisu z ustawy miało zrównać sytuację prawną podmiotów zagranicznych z krajowymi.

Ustawy z 1991 r. i z 1996 r. nie zniosły ograniczenia formy organizacyjno-prawnej tworzonych spółek, inwestorzy zagraniczni mogli prowadzić swoją działalność wyłącznie jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne. Kolosalna zmiana w tym zakresie została wprowadzona dopiero z dniem 1 stycznia 2001 r., kiedy to weszła w życie uchwalona przez sejm 19 listopada 1999 r. Ustawa Prawo działalności gospodarczej [DzU 1999 nr 101, poz. 1178], nazwana w praktyce konstytucją gospodarczą. W świetle tej ustawy przedsiębiorca może podjąć działalność po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców, jednakże ciąży na nim szereg obowiązków prawnych do spełnienia, m.in. ma wykonywać swoją działalność na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów, dbać o ochronę środowiska itd., a także zdobywać wymagane koncesje i zezwolenia.

Na początku 2001 r. weszła w życie Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców [DzU 2000 nr 60, poz. 704]. Jej celem były zharmonizowanie polskiego prawa z prawem Unii Europejskiej, a także poprawa racjonalności wydatków publicznych oraz ograniczenie niekorzystnego wpływu takiej pomocy w sferze konkurencji [*Inwestycje zagraniczne...* 2002]. Taka pomoc może być udzielona tylko w wyjątkowych sytuacjach i w celu wspierania nowych inwestycji bądź tworzenia nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją. Ustawa nie obejmuje swoim zakresem takiej pomocy, która w ciągu kolejnych trzech lat nie przekroczy sumy 100 000 euro, jeśli to nie jest pomoc eksportowa. Pomoc może być udzielona w formie: dotacji oraz ulg podatkowych, pożyczek lub kredytów, poręczeń lub gwarancji, zaniechania ustalania zobowiązania podatkowego lub poboru podatku, zbycia lub oddania do korzystania mienia będącego własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, dokapitalizowania przedsiębiorców w sytuacjach lub na warunkach odbiegających od normalnych praktyk inwestycyjnych.

Kolejnym krokiem w kierunku liberalizacji polskiego prawa i otwarcia się na kapitał zagraniczny było uchwalenie Ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji [DzU 2002 nr 41, poz. 363], która określiła zasady i formy udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom dokonującym nowych inwestycji lub tworzącym nowe miejsca pracy związane z tymi inwestycjami. Według tej ustawy na pomoc ze strony państwa mogą liczyć przedsiębiorcy zarówno krajowi, jak i zagraniczni, którzy spełniają jeden z poniżej wymienionych warunków. Wartość nowej inwestycji jest nie mniejsza niż równowartość kwoty 10 000 000 euro lub wartość nowej inwestycji jest nie mniejsza niż równowartość kwoty 500 000 euro, w przypadku gdy inwestycja dotyczy rozbudowy lub modernizacji istniejącego przedsiębiorstwa i wiąże się z utrzymaniem co najmniej 100 miejsc pracy lub 50 miejsc pracy w przypadku inwestycji w jednym z obszarów wsparcia, przez co najmniej 5 lat. Innym warunkiem dopuszczalnym jest to, iż w wyniku nowej inwestycji zostało utworzonych co najmniej 20 nowych miejsc pracy na okres nie krótszy niż 5 lat lub nowa inwestycja wprowadza innowacje technologiczną, lub inwestycja ta wpływa na poprawę stanu środowiska.

Jedną z głównych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne w danym kraju jest ograniczenie w nabywaniu nieruchomości. Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców ograniczone było bardzo starymi przepisami Ustawy z 24 marca 1920 r. [DzU 1933 nr 24, poz. 202], dotyczącej nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W myśl tej ustawy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymagało zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych – również zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Nabyciem nieruchomości było według ustawy nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania.

15 marca 1996 r. ustawa ta została znówelizowana [DzU 1996 nr 45, poz. 198]. Do najważniejszych zmian wprowadzonych w 1996 r. należało zniesienie obowiązku ubiegania się o zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych, dla osób prawnych mających sie-

dzibę w Polsce, przy nabywaniu niezabudowanych nieruchomości na cele statutowe. Łączna powierzchnia nabywanej działki nie mogła przekraczać w miastach 0,4 ha, a na wsiach 1 ha. Zniesiono również obowiązek uzyskiwania pozwoleń przy zakupie mieszkań [Sokołowski 2001, s. 78].

Kolejna zmiana ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców miała miejsce 3 lutego 2001 r., kiedy to Sejm uchwalił Ustawę o zmianie Ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz Ustawy „Ordynacja podatkowa w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej” [DzU 2001 nr 16, poz. 166]. Ustawa ta zapewniła dużo łatwiejsze nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców.

Wymieniona ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji została nieznacznie zmieniona w 2003 r. przez Ustawę z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie Ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji oraz Ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorstw [DzU 2003 nr 159, poz. 1537]. Wprowadzone w niej poprawki nie spowodowały dużych zmian dla inwestorów zagranicznych, ponieważ skupione zostały na zmianach dotyczących sprecyzowania rodzajów inwestycji, które mogą się ubiegać o dofinansowanie, a także warunków, jakie musi spełniać przedsiębiorca, by taką pomoc otrzymać.

Najważniejsza zmiana w polskim prawie to Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która reguluje podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terenie Polski. Przede wszystkim wprowadza ona wiele zmian i ułatwień dla przedsiębiorców, zarówno w trakcie zakładania działalności, jak i podczas jej prowadzenia. Na uwagę zasługuje przede wszystkim udogodnienie związane z tzw. zasadą jednego okienka, która polega na tym, iż w jednym miejscu można złożyć dokumenty w celu uzyskania numeru NIP, REGON czy też rejestracji w ZUS. Przepisy umożliwiające w pełni realizację tej zasady wejdą w życie 1 stycznia 2007 r.

3. Podsumowanie

Przedstawiona analiza uwarunkowań administracyjno-prawnych wykazała, że polskie prawo było wielokrotnie zmieniane. Od wielu już lat można zaobserwować szereg nowych ustaw, rozporządzeń dotyczących prawie wszystkich dziedzin polskiej gospodarki. Dokonana analiza ogranicza się oczywiście jedynie do dziedziny związanej z napływem kapitału w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych, czyli związanych z działalnością gospodarczą inwestora zagranicznego. Prawo dla obcokrajowców chcących inwestować na terenie Polski zmienia się na lepsze; z roku na roku każda kolejna ustawa bądź kolejne rozporządzenie nie tylko liberalizują polskie prawo, ale przede wszystkim dostosowują je do oczekiwań inwestorów zagranicznych. Negatywnym zjawiskiem jest częstość pojawiania się nowych ustaw czy rozporządzeń, na co właśnie przedsiębiorcy zagraniczni najczęściej się skarżą, twierdząc, że polskie prawo jest niespójne, niejasne oraz zbyt często się zmienia. Warto zatem, zanim pojawi się kolejna

ustawa, zastanowić się, czy przy jej okazji nie uchwalić jeszcze innych ważnych rzeczy, aby za kilka miesięcy nie czynić tego od nowa.

Literatura

- Banasiński C., di Crescenzo C., Szafrński D., *Wybór aktów prawnych dotyczących inwestycji zagranicznych w Polsce*, wyd. LIBER, Warszawa 1997.
- Inwestycje zagraniczne w Polsce*, red. B. Durka, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2002.
- Karaszewski W., *Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w latach 1990-1999*, UMK, Toruń 2001.
- Kozłowska M., *Kapitał zagraniczny i jego pozyskiwanie w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej, Katowice 1999.
- Popowska B., *Ewolucja prawa o inwestycjach zagranicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992 nr 1.
- Sokołowski A., *Inwestycje niemieckie na Dolnym Śląsku*, Oficyna Wydawnicza Arbotectum, Wrocław 2001.
- Stawicka M., *Aspekty prawne inwestowania kapitału zagranicznego w Polsce. Polityka fiskalna, monetarna i inne formy polityki ekonomicznej (wybrane problemy)*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 995, Wrocław 2003.
- Uchman J., *Spółki z udziałem zagranicznym w Polsce – wybrane zagadnienia*, AE, Wrocław 1989.

CHANGES IN LEGAL-ADMINISTRATIVE CONDITIONS RELATING DIRECT FOREIGN INVESTMENT'S INFLOW TO POLAND

The purpose of this article is to make a survey of legal-administrative conditions enabling the inflow of foreign capital into Poland. It is important to promote investment and attract capital to sectors which require refinancing. Thanks to the presence of foreign investments, Poland strengthened the position in international conversion trade. Poland should further create favourable conditions for foreign investors and increase the inflow of direct foreign investments. To this aim, it is necessary to liberalize the Polish law and adapt it to meet expectations of foreign businessmen. New acts concerning foreign capital have been passed for many years. However Polish law is still disconnected, often contradictory, and it undergoes changes very often.