

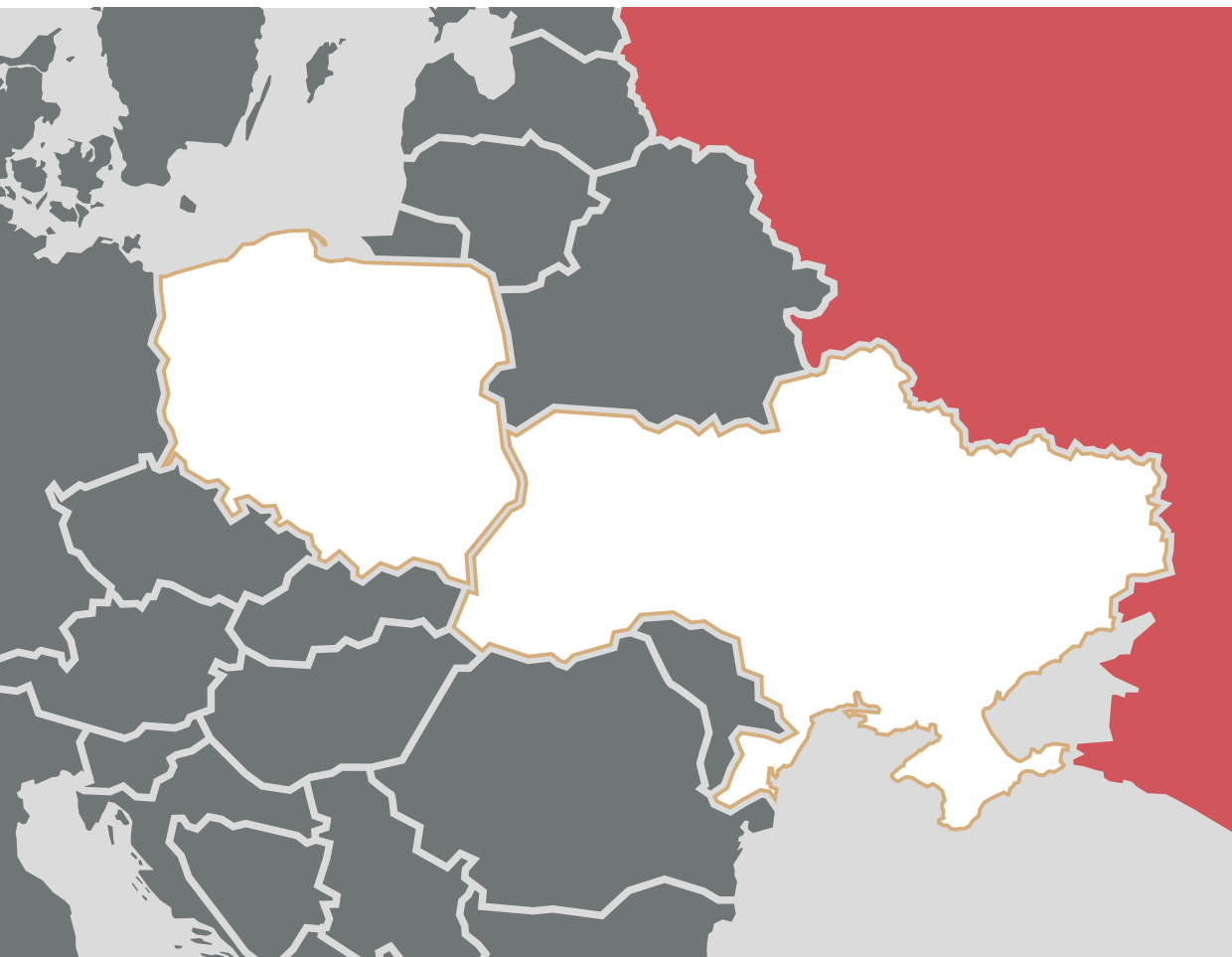
MONOGRAFIE NAUKOWE ORDO IURIS



ROLA POLSKI W PROCESIE POWOJENNEJ ODBUDOWY UKRAINY

ASPEKTY PRAWNE

REDAKCJA NAUKOWA: ŁUKASZ BERNACIŃSKI, TOMASZ WOŹNIAK



Rola Polski w procesie powojennej odbudowy Ukrainy

Aspekty prawne



www.ordoiuris.pl

Rola Polski w procesie powojennej odbudowy Ukrainy

Aspekty prawne

Redakcja naukowa

Łukasz Bernaciński, Tomasz Woźniak

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2022

Recenzenci

Jan Olszewski
Tomasz Tulejski

Redakcja językowa

Agnieszka Bernacińska
Izabela Komorowska-Dzierżanowska
Monika Radecka

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Ursines – Agencja Kreatywna.
Błażej Zych www.ursines.pl

Poszczególne rozdziały opracowali:

Łukasz Bernaciński (Wstęp, Konkluzje)
Przemysław Pietrzak (Rozdział I)
Marija Tkaczuk (Rozdział IV)
Anna Wawrzyniak (Rozdział II)
Tomasz Woźniak (Wstęp, Rozdział III, Konkluzje)
Bartosz Zalewski (Rozdział V)

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe
Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39 | 00-108 Warszawa
www.ordoiuris.pl

ISBN 978-83-964996-6-0

CIP - Biblioteka Narodowa

Rola Polski w procesie powojennej odbudowy
Ukrainy : aspekty prawne / redakcja naukowa Łukasz
Bernaciński, Tomasz Woźniak ; [poszczególne
rozdziały opracowali: Łukasz Bernaciński (Wstęp,
Konkluzje), Przemysław Pietrzak (Rozdział I),
Marija Tkaczuk (Rozdział IV), Anna Wawrzyniak
(Rozdział II), Tomasz Woźniak (Wstęp, Rozdział
III, Konkluzje), Bartosz Zalewski (Rozdział V). -
Warszawa : Wydawnictwo Naukowe Instytutu na
rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2022

© Copyright 2022 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Spis treści

Słowo wstępne	13
----------------------------	-----------

Rozdział I. Plan Marshalla – przeszłość i wnioski na przyszłość	19
--	-----------

1. Uwagi wprowadzające	19
2. Kontekst ekonomiczny	20
3. Kontekst polityczno-prawny	25
4. Kwestia pokonanych Niemiec	27
5. Wojna ukraińska – potrzebny nowy plan Marshalla?	28

Rozdział II. Instrumenty prawne w prawie międzynarodowym dotyczące pomocy humanitarnej i źródeł finansowania	33
---	-----------

1. Uwagi wprowadzające	33
2. Pomoc humanitarna	34
2.1. United Nations Development Programme	34
2.2. United Nations Global Compact	36
2.3. United Nations High Commissioner for Refugees	38
3. Pomoc finansowa	41
3.1. Pożyczka Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju	41
3.2. Pożyczki i gwarancje z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju	42
3.3. Środki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego	44
4. Inne środki finansowe pochodzące bezpośrednio z Unii Europejskiej	46
4.1. Możliwe kierunki poszukiwania zasobów pomocy dla Ukrainy	47
Next Generation EU i InvestEU	47
CARE	48
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	48
Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju	49
4.2. Utworzenie funduszu przeznaczanego na kompleksowe wsparcie rozwojowe Ukrainy	49
5. Podsumowanie	50

Rozdział III. Regulacje dotyczące uczestnictwa Polski w odbudowie Ukrainy 55

1. Uwagi wprowadzające	55
2. Zarys doświadczeń Polski w odniesieniu do zagadnienia współpracy rozwojowej	57
3. Kredyty eksportowe	61
4. Kredyty na finansowanie eksportu i ubezpieczenia eksportowe	66
5. Działalność Narodowego Banku Polskiego	69
6. Działalność samorządu	70
7. Podmioty prywatne	71
8. Uwagi końcowe	72

Rozdział IV. Inwestycje zagraniczne na Ukrainie w okresie powojennym z prawnego punktu widzenia 77

1. Uwagi wprowadzające	77
2. Partnerstwo publiczno-prywatne oraz warunki jego potencjalnej realizacji z udziałem przedsiębiorstw zagranicznych	78
2.1. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego	78
2.2. Strony partnerstwa publiczno-prywatnego	78
2.3. Obszary zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego	79
2.4. Formy realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego	80
2.5. Cechy partnerstwa publiczno-prywatnego	80
2.6. Przepisy prawne dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego	81
3. Tworzenie spółek celowych i mechanizmów inwestycyjnych z udziałem kapitału zagranicznego	83
3.1. Istota mechanizmów inwestycyjnych w realiach ukraińskich	83
3.2. Inwestorzy zagraniczni i inwestycje zagraniczne – definicje	84
3.3. Specyfika inwestycji z kapitałem zagranicznym	85
4. Utworzenie specjalnych stref ekonomicznych podczas odbudowy Ukrainy	87
4.1. Status terytorium specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej i okres jej funkcjonowania	88
4.2. Rodzaje specjalnych (wolnych) stref ekonomicznych	88
4.3. Ustawodawstwo obowiązujące na terenie specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej	88
4.4. Gwarancje państwowe dla inwestorów	88
4.5. Swoboda działalności gospodarczej w specjalnej (wolnej) strefie ekonomicznej ..	89
4.6. Podsumowanie	89

5. Preferencje podatkowe dla przedsiębiorstw zagranicznych, możliwość negocjacji indywidualnych warunków	89
5.1. Uproszczony system podatkowy	90
5.2. VAT	90
5.3. Akcyza	91
5.4. Podatek dochodowy od osób prawnych	91
5.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	92
5.6. Jednorazowa składka na obowiązkowe państwowe ubezpieczenie społeczne (EUV)	92
5.7. Podatek gruntowy i środowiskowy	92
5.8. Kwestie administracyjne	93
5.9. Inne zmiany	93
5.10. Zaświadczenia o działaniu siły wyższej	94
5.11. Podsumowanie	94
6. Możliwości prawne i warunki derusyfikacji gospodarki Ukrainy	94
6.1. Pojęcie rezydentów	95
6.2. Pojęcie przymusowego zajęcia przedmiotów praw majątkowych	95
6.3. Podsumowanie	96
7. Inne ważne kwestie z punktu widzenia ustawodawstwa ukraińskiego	97
7.1. Parki przemysłowe (ustawa Ukrainy „O parkach przemysłowych”)	97
7.2. Parki technologiczne (ustawa Ukrainy „O szczególnym trybie działalności innowacyjnej parków technologicznych”)	98
7.3. Parki naukowe (ustawa Ukrainy „O parkach naukowych” – wsparcie państwa przewidziane jest w ustawie „O działalności innowacyjnej”)	99
7.4. Wsparcie finansowe działalności innowacyjnej	100
7.5. Podsumowanie	101
8. Konkluzje – rekomendacje dotyczące inwestowania w powojennej Ukrainie	101

Rozdział V. Europejskie aspiracje Ukrainy – rola Polski 107

1. Uwagi wprowadzające	107
2. Relacje między Ukrainą oraz Unią Europejską do końca 2021 r.	108
3. Wymagania stawiane państwom aspirującym do członkostwa w Unii Europejskiej a sytuacja Ukrainy	109
4. Transformacja Ukrainy w zakresie praworządności, zarządzania gospodarczego i reformy administracji publicznej	114
4.1. Praworządność i prawa podstawowe	115
4.2. Reforma administracji publicznej	119

4.3. Zarządzanie gospodarcze i konkurencyjność	121
5. Podsumowanie	122

Konkluzje	127
------------------------	------------

Bibliografia	135
---------------------------	------------

Literatura	135
------------------	-----

Akty prawne	136
-------------------	-----

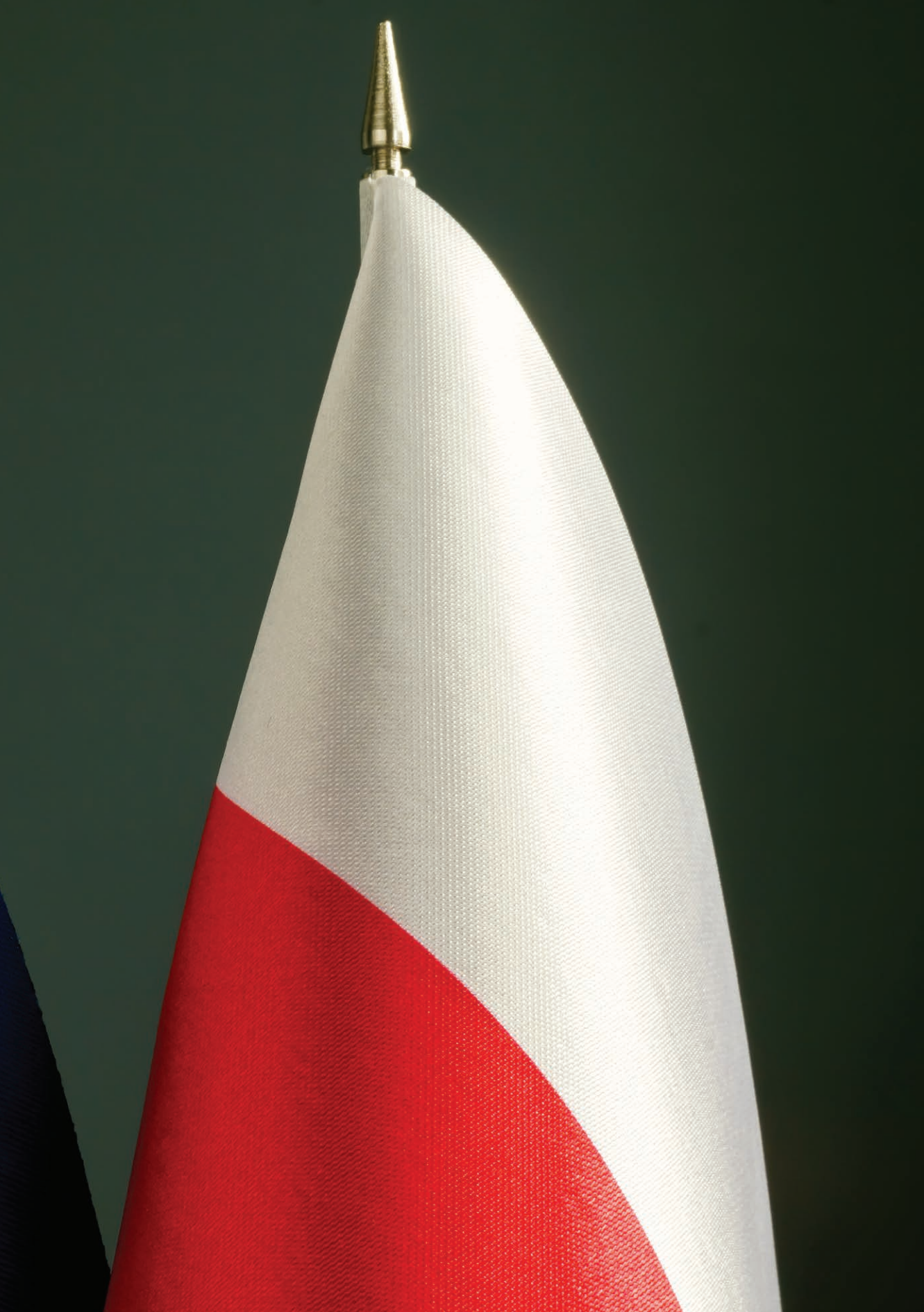
Pozostałe pisma i dokumenty urzędowe	140
--	-----

Źródła internetowe	140
--------------------------	-----

Biogramy autorów	151
-------------------------------	------------



Słowo wstępne



Słowo wstępne

Zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej, dokonana z rażącym naruszeniem norm prawa międzynarodowego oraz pogwałceniem zasady pokojowego współżycia narodów, doprowadziła do wystąpienia w Europie wielu zjawisk i problemów nieznanych od zakończenia wojny w byłej Jugosławii, a w niektórych aspektach aż od zakończenia II wojny światowej. Zjawiska i problemy te nie ominęły Polski. Wprost przeciwnie, będąc sąsiadem Ukrainy o największym potencjale i zasobach, Polska stała się z jednej strony kierunkiem migracji milionów Ukraińców zagrożonych skutkami działań zbrojnych, a z drugiej wojskowym, ekonomicznym, społecznym oraz politycznym zapleczem dla Ukrainy, bez którego wsparcia długotrwała i żmudna obrona tego kraju prawdopodobnie nie byłaby możliwa. Od 24 lutego 2022 r. Ukrainę opuściło ponad 6,1 miliona osób, z czego więcej niż połowa, bowiem około 3,5 miliona znalazło tymczasowo lub na stałe schronienie w Polsce¹. Rzeczpospolita Polska była także pierwszym krajem Unii Europejskiej, który w otwarty i zdecydowany sposób zabiegał o szerokie poparcie dla walczącej z agresorem Ukrainy. To dzięki polskiej pomocy udzielonej na bezprecedensową skalę Ukraina mogła bronić się wystarczająco długo, by rządy państw Europy Zachodniej dostrzegły konieczność wsparcia militarnego najechanego kraju. Nie sposób więc o prowadzonej przez Ukrainę wojnie obronnej mówić bez wspomnienia o Polsce.

Zasadnicza przyczyna wojny, a więc rosyjska inwazja, nie została dotychczas powstrzymana, wojska agresora nie zostały wyparte z Ukrainy, a walczące państwa nie osiągnęły porozumienia w przedmiocie zakończenia konfliktu, a nawet zawieszenia broni. Wydawać by się więc mogło, że zbyt wcześnie na rozważania o odbudowie Ukrainy z powojennych zniszczeń. Nie są bowiem jeszcze dostępne tak elementarne dane, jak ogólna skala strat poniesionych przez Ukrainę. Procesy występujące na świecie charakteryzują się jednak znaczną dynamiką, czego zresztą najlepszymi przykładami są aneksja Krymu w 2014 r. czy też wybuch pandemii COVID-19 i wygaszanie zwalczania tej choroby. Zwlekanie z podjęciem podstawowej działalności analitycznej może więc

1 Dane na dzień 23 maja 2022 r., za: <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba>, dostęp: 23 maja 2022 r.

doprowadzić do sytuacji, w której w momentach przełomowych zabraknie informacji oraz świadomości przestrzeni do działania. W powstałą wówczas lukę wejść mogą podmioty, które podjęły wcześniej określony wysiłek i są w stanie przedstawić gotowe rozwiązania, jakie ostatecznie mogą zostać wdrożone, mimo że nie zawsze będą one korzystne dla dobra wspólnego. Aby temu zapobiec w odniesieniu do zaangażowania Polski w konflikt na wschodzie, Instytut Ordo Iuris już dzisiaj wychodzi z inicjatywą podjęcia dyskusji o tym, co będzie jutro – nieuniknionej powojennej odbudowie Ukrainy.

Wojna na Ukrainie pozostaje wydarzeniem tragicznym w swych bezpośrednich skutkach, lecz zmusza jednocześnie do podjęcia reform, które mogą być szansą na ułożenie stosunków międzynarodowych w nowy sposób. Zbliżenie Polski i Ukrainy, które owocuje pogłębieniem przyjaźni między narodami pomimo trudnej historii, a także moralny (i coraz wyraźniej ekonomiczny) upadek polityki państw Europy Zachodniej otwierają przed Rzeczpospolitą możliwość zbudowania pozycji co najmniej lidera polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do Europy Środkowo-Wschodniej i państw leżących na wschód od granic UE. Wyznaczanie kierunków działań jest jednak nie tylko przywilejem, lecz także zobowiązaniem, do którego należy się właściwie przygotować. Polska zbyt często w swojej bogatej historii ponosiła konsekwencje cudzych decyzji, płacąc wysoką cenę za pełnienie roli jedyne go adwokata wspólnych interesów. Znaczne i wielowymiarowe koszty wojny na Ukrainie, które Polska już poniosła i będzie najprawdopodobniej w dalszym ciągu ponosić tak długo, aż wojna się nie skończy, nakazują więc prowadzić sprawy publiczne w taki sposób, aby uniknąć sytuacji, w której bilans naszego zaangażowania na wschodzie byłby jednostronny.

Solidarność między narodami, której Polska jest przykładem dla świata w ostatnich miesiącach, nakazuje włączenie się na miarę swoich możliwości w pomoc poszkodowanym w odbudowie ich domu – ich ojczyzny. Jak dowodzą doświadczenia historyczne, bezpośredni lub przynajmniej pośredni udział Polski w powojennej odbudowie Ukrainy może przynieść korzyści obu stronom. Po pierwsze: państwu dotkniętemu tragedią wojny, które dzięki zewnętrznej pomocy jest w stanie szybciej odtworzyć swoje możliwości i tym samym samodzielnie zapewnić własnym obywatelom niezbędne warunki do życia oraz rozwoju. Po drugie: państwu udzielającemu pomocy, dla którego przedsiębiorców odbudowa oznacza możliwość uzyskiwania intratnych kontraktów, a w konsekwencji dochodów, które powrócą do państwa ich rezydencji. Udział w odbudowie pozwoli nie tylko na dostarczenie wpływów budżetowych, ale wpłynie również na redukcję bezrobocia oraz wzrost innowacyjności i konkurencyjności tych przedsiębiorców, a także zapewni warunki do pozyskiwania przez ich pracowników nowych doświadczeń i umiejętności. Korzyści, o których mowa, wydają się być interesującą perspektywą, którą należy rozważyć, zanim z rysujących się już

dzisiaj możliwości skorzystają inne państwa. Zwłaszcza te, które nie poniosły tak wysokich jak Polska kosztów oraz ryzyka związanego z możliwością rozszerzenia się konfliktu także na ich terytorium.

Niniejsza publikacja ukierunkowana została na analizę prawnych aspektów zaangażowania Polski w odbudowę Ukrainy. Ma bowiem wprowadzić do tematyki oraz zaprezentować główne środki prawne, które mogą być przydatne w ramach polskiego zaangażowania na wskazanym polu. Raport nie wyczerpuje jednak tematu. Podobnie jak w przypadku analiz ekonomicznych, także aspekty prawne odbudowy mogą bowiem ulec radykalnym zmianom poprzez przyjęcie nowych, nieznanych dotychczas środków prawnych. Perspektywa taka wydaje się realna, o czym świadczy przyjęcie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, czyli tzw. specustawy ukraińskiej. Skoro ustawodawca wprowadził szczególne rozwiązania dotyczące obywateli Ukrainy w Polsce, to może również opracować odrębne środki prawne służące efektywnemu udziałowi polskich podmiotów gospodarczych w powojennej odbudowie Ukrainy. Podobnie mogą postąpić organizacje międzynarodowe, dostrzegające, że obecny konflikt różni się charakterem, specyfiką i zasięgiem od wielu wojen toczonych w przeszłości, w państwach stojących na zdecydowanie niższym poziomie rozwoju gospodarczego oraz społecznego niż Ukraina i Rosja. Do momentu jednak, w którym wspomniane polskie bądź międzynarodowe rozwiązania zostaną przyjęte, pozostaje dokonanie analizy środków obecnych w porządku prawnym i wykorzystywanych już w przeszłości.

W kolejnych rozdziałach publikacji przeanalizowane zostały historyczne precedensy udzielania powojennego wsparcia finansowego w odbudowie zniszczonych krajów i ich gospodarek, międzynarodowe instrumenty udzielania pomocy finansowej, polskie regulacje dotyczące przekazywania wsparcia finansowego za granicę oraz prawne i ekonomiczne warunki współpracy polskich przedsiębiorstw w odbudowie zniszczonej wojną Ukrainy. Wreszcie ostatni rozdział stanowi próbę analizy warunków, jakie stawia się Ukrainie w procesie integracji z Unią Europejską i roli Polski w pomocy w tym zbliżeniu.

Warszawa, 23 maja 2022 r.

Łukasz Bernaciński

Tomasz Woźniak



Rozdział I

Plan Marshalla – przeszłość i wnioski na przyszłość



Plan Marshalla – przeszłość i wnioski na przyszłość

1. Uwagi wprowadzające

Druga wojna światowa pozostawiła po sobie bezprecedensowe straty ekonomiczne wywołane toczącymi się działaniami wojennymi. Atak Niemiec na Polskę, przeprowadzony z pogwałceniem norm prawa międzynarodowego (bez wypowiedzenia wojny), pociągnął za sobą lawinę wydarzeń, która ostatecznie doprowadziła do reorganizacji ładu europejskiego oraz światowego na wielu płaszczyznach.

Po zakończeniu działań zbrojnych wystąpiła potrzeba odbudowy. Nadszedł czas na egzekwowanie reparacji wojennych od pokonanych agresorów. Ze względu na całkowite pokonanie Niemiec, a w konsekwencji okupację ich terytorium i przejęcie zarządzania państwem przez Sojuszniczą Radę Kontroli, stało się możliwe uzyskanie stosownych odszkodowań w sposób inny niż pieniężny. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że do niedawna Niemcy spłacały nadal reparacje wojenne przyznane w traktacie wersalskim – ostatnia rata została przekazana w 2010 r.¹

Tymczasem nie bez znaczenia pozostaje także udział Stanów Zjednoczonych w procesie odbudowy powojennej Europy. Co prawda ostatecznie fundusze zza oceanu trafiły do państw Europy Zachodniej (zarówno zwycięzców, jak i pokonanych), jednak nie należy zapominać o wątku państw komunistycznych, które oficjalnie nie zostały możliwości uczestnictwa w planie pozbawione, a Związek Radziecki sam kilkakrotnie zmieniał swoje oficjalne stanowisko i wytyczne dla partii komunistycznych innych państw². Niewiele również w związku z powyższym brakowało, aby Polska i Czechosłowacja stały się obok innych państw beneficjentami planu.

1 W. Kowalski, *Niemcy wypłacają ostatnią ratę odszkodowań za I wojnę światową*, <https://histmag.org/Niemcy-wyplacaja-ostatnia-rate-odszkodowan-za-i-wojne-swiatowa-4694>, dostęp: 14 kwietnia 2022 r.

2 G. Roberts, *Moscow and the Marshall plan: Politics, ideology and the onset of the cold war, 1947*, „Europe-Asia Studies”, Vol. 46, No. 4 (1994), s. 1377, <https://doi.org/10.1080/09668139408412234>.

2. Kontekst ekonomiczny

Po zakończeniu II wojny światowej świat szybko uległ podziałowi na bloki zachodni i wschodni. Na Zachodzie pozycję dominującą zyskały Stany Zjednoczone. Zasadniczo na ich terenie nie toczyły się działania zbrojne, a gospodarka pracowała nie tylko na własne potrzeby krajowe, ale także innych aliantów. Przemysł Stanów Zjednoczonych był rozwinięty i nowoczesny, a ustroj wolnorynkowy stymulował innowacyjność, przyspieszał wdrażanie nowych rozwiązań technicznych, wymuszał doskonalenie organizacji pracy. Zniszczenia wojenne w Europie spowodowały, że kraje tego kontynentu nie stanowiły konkurencji dla prężnej gospodarki i zasobów finansowych Ameryki. Wielka Brytania, najsilniejszy kraj Europy Zachodniej, zmniejszyła swój udział w światowej produkcji przemysłowej z 15% w 1937 r. do 12% w 1946 r. W tym samym czasie udział USA wzrósł z 41% do 59%³. Potrzeby Wielkiej Koalicji spowodowały także szybki rozwój przemysłu i rolnictwa amerykańskiego. Udział Stanów Zjednoczonych w produkcji przemysłowej świata (bez ZSRR) osiągnął w 1946 r. 62%. Eksport amerykański stanowił wówczas 33% światowego. Pod banderą amerykańską pływała ponad połowa statków handlowych świata. Banki amerykańskie dysponowały 70% zapasów złota krajów kapitalistycznych.

Podczas gdy w całej Europie racjonowano żywność i większość mieszkańców tego kontynentu nie spożywała więcej niż 1500 kalorii dziennie, w USA przeciętne spożycie wynosiło 3300 kalorii. W drugim kwartale 1947 r. nadwyżka eksportowa w handlu zagranicznym wynosiła 12,5 miliarda dolarów. Stany Zjednoczone w latach 1945–1950 podwoiły swe inwestycje poza granicami kraju i stały się głównym wierzycielem wielu państw. Ówczesny potencjał militarny USA przewyższał połączony potencjał wszystkich pozostałych krajów kapitalistycznych (roczny budżet wojskowy USA w latach 1946–1949 wynosił średnio 13,8 miliarda dolarów)⁴. Armia amerykańska, mimo iż liczebnie ustępowała Armii Czerwonej (USA: 2 miliony żołnierzy, Armia Czerwona: 5 milionów), była najnowocześniejsza w świecie, a potencjał przemysłu i laboratoriów badawczych gwarantował utrzymanie tej przewagi. Uzależnienie gospodarcze krajów kapitalistycznych od USA mogło jednak nieść ze sobą negatywne skutki dla Ameryki⁵.

Zgodnie z poglądem części historyków prawdziwy kryzys zagrażał amerykańskiej gospodarce, która zostałaby pozbawiona rynków zbytu w sytuacji, gdyby krajom

3 J. Odziemkowski, *Konflikty międzynarodowe po 1945 roku*, Warszawa 2011, s. 9–10.

4 W. Bonusiak, *Historia Polski (1944–1989)*, Rzeszów 2007, s. 20–21.

5 Tamże, s. 21–22.

europiejskim zabrakło środków finansowych przeznaczonych na import⁶. Wskazać jednak trzeba, że tak jak obecnie zdania na ten temat są podzielone, tak też było ówczesnie. Przykładowo gazeta „Życie Warszawy” przywoływała krytyczny wobec przygotowywanego planu artykuł opublikowany w „Wall Street Journal”, w którym kontestowano istnienie wyżej wskazanych przesłanek⁷.

W tych okolicznościach 5 czerwca 1947 r. sekretarz stanu George Marshall w czasie przemówienia na Uniwersytecie Harvarda w Cambridge (stan Massachusetts – USA) przedstawił projekt szerokiej pomocy finansowej dla Europy, „(...) aby pomóc światu w powrocie do zdrowia gospodarczego, bez którego nie może być mowy o równowadze politycznej i pokoju”. Projekt ten, nazwany planem Marshalla, w rzeczywistości był na równi potrzebny Europie, jak i przeciętnemu Amerykaninowi. Ułatwił mu inwestowanie w Europie nadwyżek kapitału, a dzięki przyspieszeniu odbudowy gospodarczej krajów europejskich czynił je interesującym rynkiem zbytu dla amerykańskich produktów⁸. Wskazać trzeba, że kapitał prywatny miał dla odbudowy Europy po I wojnie światowej znaczenie porównywalne do oddziaływania planu Marshalla po II wojnie światowej⁹. Proponowane rozwiązanie miało zatem swoje uzasadnienie.

Plan Marshalla wprowadzał w obieg część nadwyżki i w konsekwencji prowadził do normalizacji międzynarodowej wymiany handlowej. Został on zasadniczo oparty na szerokim programie amerykańskich dostaw towarów i kredytów na podstawie przygotowywanej ustawy „o pomocy dla zagranicy”¹⁰, która została uchwalona przez Kongres 3 kwietnia 1948 r.¹¹ W sekcji 102 a) przedstawiono podstawowe założenia i intencje prawodawcy. Kongres stwierdził, że sytuacja panująca w Europie „zagroza ustanowieniu trwałego pokoju, ogólnemu dobrobytowi i narodowemu interesowi Stanów Zjednoczonych oraz osiągnięciu celów Organizacji Narodów Zjednoczonych”¹². W tamtym czasie cele te były ze sobą oczywiście powiązane, bowiem realizacja każdego z nich leżała w narodowym interesie Stanów Zjednoczonych.

W ustawie czytamy dalej, że „[p]rzywrócenie lub utrzymanie w krajach europejskich zasad wolności osobistej, wolnych instytucji i prawdziwej niezależności zależy w dużej mierze od ustanowienia zdrowych warunków ekonomicznych, stabilnych międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz osiągnięcia przez kraje europejskie

6 J.L. Gaddis, *Teraz już wiemy... Nowa historia zimnej wojny*, tłum. M. Antosiewicz, Warszawa 1997, s. 89.

7 *Plan Marshalla nie istnieje w ogóle. Przyrzeczenia Dep. Stanu były naiwne i bezpodstawne. Organ wielkiego kapitału »Wall Street Journal« dementuje i poucza*, „Życie Warszawy”, nr 246(1032) (1947), s. 1.

8 J. Odziemkowski, dz. cyt., s. 9–10.

9 J.L. Gaddis, dz. cyt., s. 25.

10 Także: ustawa o współpracy ekonomicznej. Foreign Assistance Act of 1948, 80th Congress, Public Law 80–472.

11 W. Bonusiak, dz. cyt., s. 21–22.

12 Tłumaczenie własne – tak samo w przypadku dalszych cytatów z ustawy.

zdrowej gospodarki, niezależnej od nadzwyczajnych warunków wsparcia zewnętrznego”. Zdanie to nie stwierdza wprost, ale sugeruje, że do celów ustawy należy ochrona wartości, które są istotnymi elementami istnienia państw demokratycznych. Realizacja tych celów byłaby jawnym ciosem w interesy komunistycznych państw totalitarnych. Z drugiej części przytoczonego zdania wynika z kolei, że udzielane wsparcie jest przyznawane wyjątkowo, a sytuacja ta ma charakter nadzwyczajny.

Dalej przedstawiono środki, jakimi miały być osiągnane wskazane wyżej cele. Środki te obejmowały:

- plan naprawy Europy, otwarty dla wszystkich współpracujących w nim narodów, oparty na zwiększonym wysiłku produkcyjnym, ekspansji handlu zagranicznego, tworzeniu i utrzymywaniu wewnętrznej stabilności finansowej oraz rozwoju;
- współpracę gospodarczą, na którą składać się miały wszelkie możliwe działania podjęte w celu ustalenia i utrzymania sprawiedliwych kursów walutowych oraz doprowadzenie do stopniowego znoszenia barier handlowych.

Wyżej wspomniane rozwiązania były również w oczywisty sposób korzystne dla Stanów Zjednoczonych, które – jak wskazano wcześniej – dominowały wówczas w handlu międzynarodowym. Miały zatem w założeniu same zostać prawdziwym i największym beneficjentem pomocy gospodarczej.

W ustawie zadeklarowano, że polityką Stanów Zjednoczonych jest „utrzymanie i wzmocnienie zasad wolności osobistej, wolnych instytucji i prawdziwej niezależności w Europie poprzez pomoc tym krajom Europy, które uczestniczą we wspólnym programie odbudowy opartym na samopomocy i wzajemnej współpracy: pod warunkiem, że żadna pomoc dla krajów uczestniczących w niniejszym dokumencie nie będzie poważnie naruszać stabilności gospodarczej Stanów Zjednoczonych”. Ponadto postawiono warunek, że pomoc udzielana przez Stany Zjednoczone będzie uzależniona od ciągłości współpracy między krajami uczestniczącymi w programie. Docelowo, jak się okazało, miała to być współpraca zorganizowana w ramach Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej (Organization for European Economic Co-operation – OEEC).

Dystrybucję towarów i kredytów powierzono Administracji Współpracy Gospodarczej (Economic Cooperation Administration – ECA). Jej kierownik miał pewien zakres uprawnień w kwestii decydowania o formie pomocy. Mógł on co jakiś czas, na podstawie własnej oceny, zdecydować o:

- pozyskiwaniu z dowolnego źródła, w tym z zapasów rządowych (na tej samej podstawie, co zamówienia przez agencje rządowe), dowolnego towaru (rozumianego jako każdy towar, materiał, artykuł, dostawa lub dobra), który uzna za niezbędny do realizacji celów ustawy;
- przetwarzaniu, przechowywaniu, transportowaniu i naprawie jakichkolwiek towarów lub świadczeniu jakichkolwiek innych usług w odniesieniu do kraju uczestniczącego, które uzna za niezbędne do osiągnięcia celów ustawy; administrator, zapewniając zakup towarów, miał podjąć takie kroki, jakie będą konieczne, aby zagwarantować, na ile to możliwe, że co najmniej 50% tonażu brutto towarów zakupionych w Stanach Zjednoczonych z funduszy udostępnionych w ramach ustawy i transportowanych za granicę na statkach oceanicznych, będzie transportowane statkami pod banderą Stanów Zjednoczonych w zakresie, w jakim takie statki są dostępne po stawkach rynkowych;
- pozyskiwaniu i dostarczaniu informacji i pomocy technicznej (*know-how*);
- przeniesieniu jakiegokolwiek towaru lub usługi, które ma oznaczać przekazanie pieczy nad takim towarem oraz prawa posiadania i użytkowania go lub udostępnienie w inny sposób takiego towaru lub świadczenie usługi krajowi uczestniczącemu lub jakiegokolwiek agencji, lub organizacji reprezentującej kraj uczestniczący;
- przydziale towarów lub usług do konkretnych projektów przeznaczonych do realizacji celów ustawy, które to projekty zostały przekazane administratorowi ECA przez kraje uczestniczące i zostały przez niego zatwierdzone.

Przewidziano również, aby zaktywizować kapitał prywatny, możliwość udzielania gwarancji w stosunku do inwestycji w projekty zatwierdzone przez administratora ECA.

Celem realizacji ustawy sekretarz stanu był upoważniony do zawierania z poszczególnymi krajami uczestniczącymi lub dowolną liczbą takich krajów, albo też organizacją reprezentującą te kraje, umowy w celu realizacji porozumień określonych na podstawie ustawy. Tak więc oprócz umowy przewidującej stałą współpracę ze Stanami Zjednoczonymi wymagana była również umowa bilateralna w ramach realizacji samej pomocy. Ustawa przewidywała katalog otwarty możliwych postanowień tejże umowy, z wyszczególnieniem niektórych z nich. Podczas gdy większość ze wskazanych odnosiła się do realizacji celów wymienionych we wstępie do aktu, można również zauważyć jawne faworyzowanie handlu ze Stanami Zjednoczonymi, a także konieczność założenia rachunku depozytowego na potrzeby obsługi pomocy.

Plan Marshalla, zgodnie z harmonogramem ustawowym, miał wygasnąć w ciągu czterech lat¹³.

Funkcje integracyjne spełniała powołana do życia, wspomniana wyżej, Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (OEEC). W ciągu pierwszych dwóch lat (od 4 kwietnia 1948 r. do 4 kwietnia 1950 r.) wartość towarów i kredytów przekazanych Europie przekroczyła 8,7 miliarda dolarów. Najwięcej skorzystała Wielka Brytania (2,4 miliarda), a następnie Francja (1,8 miliarda), Włochy (974 miliony), RFN (840 milionów), Holandia (808 milionów), Belgia i Luksemburg (472 miliony), Austria (404 miliony), Grecja (301 milionów), Dania (181 milionów), Norwegia (172 miliony), Irlandia (117 milionów), Szwecja (84 miliony), Turcja (82 miliony). Niewielkie kwoty uzyskały także: Triest (24 miliony), Portugalia (13 milionów) i Islandia (11 milionów). W następnych dwóch latach rozdzielono także ponad 8 miliardów dolarów, ale w związku z powstaniem NATO, a przede wszystkim z wojną koreańską, znaczna część dostaw od połowy 1950 r. miała charakter militarny.

Rezultaty planu Marshalla były widoczne. W ciągu pierwszych trzech lat łączna produkcja towarów i usług wzrosła o 25,5%, a w drugiej połowie lat pięćdziesiątych całkowita produkcja europejska przewyższała przedwojenną aż o 30–35%¹⁴.

Pomoc finansowa dla Europy przyznana w ramach planu Marshalla wyniosła w latach 1948–1952 łącznie ok. 13 miliardów dolarów. Przez 10 powojennych lat Zjednoczone Królestwo otrzymało 6,9 miliarda dolarów, Francja 5,5 miliarda, Republika Federalna Niemiec 3,9 miliarda, a Włochy 2,9 miliarda. Przyznanie pomocy RFN oraz Włochom, które to państwa należały przecież do grona agresorów, było uzasadnione względami polityczno-ekonomicznymi, a więc partykularnym interesem mających wpływ na udzielenie pomocy. Przypomnieć trzeba, że pomoc tym krajom została udzielona kilka lat po zakończeniu wojny, a więc w okresie, kiedy Niemcy od pewnego czasu przekazywały reparacje wojenne. Tymczasem gospodarka znacznie obciążona finansowymi zobowiązaniami międzynarodowymi nie może być nastawiona na konsumpcję i rozwój handlu. Co za tym idzie, objęcie pomocą nie nastąpiło z pobudek altruistycznych, bowiem w pierwszej kolejności alianci skupili się na wygzekwowaniu reparacji wojennych.

Co interesujące, chociaż Polska została zmuszona do oficjalnego odrzucenia planu Marshalla, nie przeszkodziło to w wymianie handlowej z odbudowywaną Europą Zachodnią. W latach 1947–1949 Związek Radziecki pozwalał Polsce na w znacznej mierze swobodne prowadzenie polityki ekonomicznej, dzięki czemu Polska miała znaczący udział

13 T. Judt, *Wielkie złudzenie? Esej o Europie*, przeł. A. Jankowski, Poznań 2012, s. 16.

14 W. Bonusiak, dz. cyt., s. 21–22.

w sukcesie planu Marshalla poprzez zapewnienie dostaw węgla na Zachód¹⁵. To działanie ZSRR nie powinno zresztą dziwić, biorąc pod uwagę uznawaną ogólnie skuteczność Europejskiego Programu Odbudowy. Przykładowo, J.A. Carrasco-Gallego twierdzi, że gdyby Hiszpania została uwzględniona jako beneficjent planu Marshalla, nie doprowadziłoby to do trwającego około 10 lat spowolnienia gospodarczego i spadku ogólnego dobrobytu¹⁶.

3. Kontekst polityczno-prawny

12 marca 1947 r. prezydent Harry Truman wystąpił w Kongresie z ostrą krytyką polityki Związku Sowieckiego i sformułował tezę, że Stany Zjednoczone muszą udzielać pomocy narodom zagrożonym agresją zewnętrzną albo poczynaniami własnej mniejszości, która siłą próbuje zdobyć władzę i narzucić swoją wolę większości.

Przyjęcie tezy, nazwanej doktryną Trumana, oznaczało, że Stany Zjednoczone zaczynają realizować politykę „powstrzymywania komunizmu”¹⁷. Miała ona za zadanie pohamować „rosyjskie tendencje ekspansywne”, co wymagałoby prowadzenia polityki „z pozycji siły”¹⁸. Podstawowym instrumentem realizacji koncepcji powstrzymywania komunizmu był plan Marshalla. Doktryna Trumana opierała się na założeniu, że skoro świat ma zostać podzielony, to nie wolno dopuścić do wybuchu kolejnej wojny światowej. Gwarancją zachowania pokoju jest z kolei utrzymywanie równowagi sił¹⁹.

Jak zauważa J.L. Gaddis, prezydent Truman i jego doradcy „[n]a każdym etapie wiedzieli, co robią, i robili to, ponieważ uważali, że działają w najlepiej pojętym interesie Stanów Zjednoczonych. Nigdy do końca nie zostawili inicjatywy Europejczykom. Domagali się zintegrowanego planu odbudowy gospodarczej i nader skutecznie hamowali zapędy przyszłych beneficjentów, kiedy zachodziła obawa, że ich żądania przekroczą to, co mógłby zaakceptować Kongres”²⁰.

W toku prac legislacyjnych zaproponowano powołanie nowej, wspomnianej już powyżej, agencji: Administracji Współpracy Gospodarczej (ECA), zajmującej się krajowymi i zagranicznymi zadaniami operacyjnymi pod kierownictwem jednego administratora w Waszyngtonie, specjalnego przedstawiciela w randze ambasadora w Europie oraz zespołu ekspertów do spraw odbudowy w każdym z uczestniczących w planie krajów.

15 G. Roberts, dz. cyt., s. 1377–1378.

16 J.A. Carrasco-Gallego, *The Marshall Plan and the Spanish postwar economy: a welfare loss analysis*, „The Economic History Review”, t. 65, z. 1 (2012), s. 118, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0289.2010.00576.x>.

17 J. Odziemkowski, dz. cyt., s. 9–10.

18 J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–2000*, wyd. 5, Warszawa 2007, s. 39.

19 J.L. Gaddis, dz. cyt., s. 59.

20 Tamże, s. 102.

W kwestiach politycznych rola ECA miała być znacznie ograniczona. Departamenty Rolnictwa i Handlu nadal miały kontrolować przydziały eksportu i, wraz z Departamentem Stanu, posiadały prawo weta wobec konkretnych programów krajowych, podziału pomocy i jej zakończenia. Specjalny przedstawiciel w Europie miał podlegać bezpośrednio Departamentowi Stanu, a zagraniczni eksperci ECA do spraw odbudowy mieli być rekrutowani wspólnie przez obie agencje, zatrudniani w służbie zagranicznej, lokowani przy zagranicznych misjach Departamentu Stanu i zarządzani przez szefów misji zgodnie z instrukcjami sformułowanymi wspólnie przez sekretarza stanu i wspomnianego administratora. Ponadto to Departament Stanu (a nie ECA) miał podejmować wszystkie decyzje związane z polityką zagraniczną²¹.

Plan Marshalla przyczynił się nie tylko do szybszej odbudowy Europy Zachodniej, ale zapoczątkował także przyszły proces integracji europejskiej. ZSRR i Europa Środkowo-Wschodnia nie były wyłączone z planu Marshalla. Autor planu oficjalnie twierdził, że polityka amerykańska nie jest skierowana przeciwko jakiemukolwiek państwu czy jakiegokolwiek doktrynie, lecz przeciwko głodowi, biedzie, desperacji i chaosowi.

Plan został ogłoszony w kilka miesięcy po doktrynie Trumana (powstrzymania komunizmu) i zarówno ZSRR, jak i kraje od niego uzależnione odniosły się do niego dość podejrzliwie. Komunistów, którzy dotąd wchodzili w skład rządów koalicyjnych we Francji, Włoszech i Grecji, usuwano, utworzony Kominform wywierał presję na odrzucenie planu²². Nie stało się tak jednak od razu i plan był przedmiotem rozmów wielostronnych, także z przedstawicielami bloku komunistycznego.

Omówienie planu Marshalla stanowiło przedmiot obrad konferencji, która miała miejsce w Paryżu w czerwcu 1947 r.²³ W związku z fiaskiem rozmów francusko-brytyjsko-sowieckich rządy pierwszych dwóch wymienionych państw wystosowały do 22 państw zaproszenie do uczestnictwa w konferencji, która miałaby ustanowić paneuropejską organizację nadzorującą realizację planu Marshalla. Pamiętać trzeba, że Stany Zjednoczone wymagały od beneficjentów wyrzeczenia się narodowych antagonizmów oraz rozpoczęcia ekonomicznej i politycznej integracji²⁴. W związku z tym wszystkie kraje Europy Wschodniej zostały również zaproszone do uczestnictwa w konferencji²⁵. ZSRR nie od razu sprzeciwił się planowi Marshalla. Również nie od razu zażądano wycofania zainteresowania nim od krajów bloku wschodniego²⁶. Początkowo Polska

21 M.J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947–1952*, Cambridge 2005, s. 103.

22 W. Bonusiak, dz. cyt., s. 21–22.

23 G. Roberts, dz. cyt., s. 1375.

24 J.L. Gaddis, dz. cyt., s. 116.

25 G. Roberts, dz. cyt., s. 1376–1377.

26 J.L. Gaddis, dz. cyt., s. 96–98.

i Czechosłowacja wyraziły zainteresowanie uczestnictwem w planie, co pozwoliłoby na uzyskanie partycypacji w przeznaczony na pomoc zrujnowanej Europie bezprecedensowej kwocie. Taka sytuacja była nie do przyjęcia przez ZSRR, który wymógł na rządach wskazanych wyżej państw wycofanie się z wcześniejszego stanowiska. Pod naciskiem Moskwy państwa znajdujące się w sowieckiej strefie wpływów odrzuciły plan Marshalla, oskarżając Stany Zjednoczone o próbę narzucenia politycznej i gospodarczej dominacji²⁷. W rezultacie podczas gdy beneficjenci pomocy Marshalla utworzyli Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC), Związek Radziecki i państwa Europy Wschodniej utworzyły ich odpowiednik – Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej²⁸.

4. Kwestia pokonanych Niemiec

Po zakończeniu II wojny światowej ujawniły się różnice zdań co do kwestii dalszych losów Niemiec. Chodziło nie tylko o drogę, która ma prowadzić do połączenia stref okupacyjnych w jeden organizm państwowy, lecz również o to, kto obejmie władzę w zjednoczonych Niemczech. Stalin dążył do wzmocnienia pozycji niemieckiej partii komunistycznej i rozciągnięcia jej wpływów na zachodnie strefy okupacyjne. Wizja Niemiec, w których komuniści sprawowaliby rządy lub odgrywali wiodącą rolę polityczną, była nie do przyjęcia dla Zachodu²⁹.

Mocarstwa zachodnie odmówiły też dyskusji na temat zobowiązań poczdamskich na forum Sojuszniczej Rady Kontroli. Na konferencji paryskiej w sprawie planu Marshalla (12–15 lipca 1947 r.) opowiedziały się za udziałem w nim Niemiec Zachodnich. Funkcjonująca gospodarka niemiecka była między innymi w interesie państw ościennych, które spodziewały się jej udziału w odbudowie gospodarczej poprzez sieć wzajemnych powiązań³⁰. Akty te oznaczały faktyczne zerwanie z układem poczdamskim. Zgoda na przedyskutowanie problemu na następnej sesji Rady Ministrów stanowiła jedynie przejrzysty parawan dla odrębnych poczynań³¹.

Dnia 1 stycznia 1948 r. strefy okupacyjne amerykańska, brytyjska i francuska zostały złączone w tzw. Trizonię. Na obradującej od lutego do czerwca 1948 r. w Londynie konferencji mocarstw zachodnich (USA, Wielka Brytania, Francja) i państw Beneluksu (Belgia, Holandia, Luksemburg) zapadła decyzja utworzenia państwa zachodnioniemieckiego. Mimo braku zgody ze strony Moskwy 18 czerwca 1948 r. zdecydowano

27 J. Odziemkowski, dz. cyt., s. 9–10.

28 J. Goldthorpe, *The Sociology of Post-Colonial Societies: Economic Disparity, Cultural Diversity and Development*, Cambridge 1996, s. 227, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511557897>.

29 J. Odziemkowski, dz. cyt., s. 13.

30 T. Judt, dz. cyt., s. 14–15.

31 J. Kukułka, dz. cyt., s. 33.

wprowadzić na obszarze Trizonii markę niemiecką jako obowiązującą walutę; był to warunek objęcia Trizonii planem Marshalla. Związek Sowiecki uznał decyzje konferencji londyńskiej, podjęte bez jego akceptacji, i wprowadzenie marki niemieckiej za naruszenie ustaleń trzech mocarstw w sprawie Niemiec. Stalin postanowił wykorzystać okazję i pozbyć się niedawnych sojuszników z Berlina podzielonego na wschodnią i zachodnią strefę okupacyjną. Na jego polecenie 23 czerwca 1948 r. wyłączono dopływ energii elektrycznej do strefy zachodniej. Następnego dnia zamknięto dojazd do Berlina Zachodniego, odcinając go od wszelkich dostaw³².

Polski minister spraw zagranicznych Zygmunt Modzelewski atakował w swych wystąpieniach plan Marshalla głównie za to, że podważał on postanowienia poczdamskie. Artykuł 15 pkt b) umowy poczdamskiej głosił bowiem, że stopa życiowa Niemiec nie powinna być wyższa niż przeciętna krajów Europy (z wyłączeniem ZSRR i Wielkiej Brytanii). Zasada ta została formalnie potwierdzona jeszcze wiosną 1947 r. na konferencji ministrów spraw zagranicznych w Moskwie. Określając plan Marshalla mianem planu podziału i dyskryminacji, podkreślał równocześnie, że narusza on także zasadę pierwszeństwa odbudowy krajów zniszczonych przez agresję niemiecką.

Zasadniczo można stwierdzić, że na odrzuceniu przez Polskę planu Marshalla zaciążyła zarówno jej zależność od ZSRR, jak również podejrzliwość co do faktycznych zamiarów USA wobec Niemiec. Na wspomnianej już konferencji w Moskwie (10 marca–9 kwietnia 1947 r.) Marshall zaproponował, by Polska wycofała się z Pomorza Szczecińskiego, Ziemi Lubuskiej i Dolnego Śląska, a Górny Śląsk oddała pod kontrolę międzynarodową. Niepokój o Ziemię Odzyskane był więc dodatkowym powodem, dla którego odrzucono plan Marshalla, bowiem tylko sojusz z ZSRR gwarantował Polsce nienaruszalność ówczesnych granic³³.

5. Wojna ukraińska – potrzebny nowy plan Marshalla?

W kontekście doświadczeń historycznych rozważać można, czy po zakończeniu wojny rosyjsko-ukraińskiej nie należałoby udzielić w podobnej formie pomocy Ukrainie. Oczywiście podstawowym założeniem winno być, aby to agresor (jak w przypadku wojen światowych Niemcy) był odpowiedzialny za wypłacenie (w formie pieniężnej czy innej) reparacji wojennych. Nie powinien mieć tu znaczenia upływ czasu, bowiem dopiero niedawno Niemcy zakończyły spłatę reparacji przyznanych krajom Ententy w traktacie wersalskim. Z kolei rząd polski przy tworzeniu programów pomocowych winien – wzorem

32 J. Odziemkowski, dz. cyt., s. 13.

33 W. Bonusiak, dz. cyt., s. 21–22.

postępowania sojuszników zza Oceanu Atlantyckiego – kierować się przede wszystkim realizacją polskiego interesu narodowego. Polska zresztą w przeszłości oferowała już wsparcie Ukrainie, udzielały go między innymi spółki Skarbu Państwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia, a także organizacje pozarządowe³⁴. Polski interes narodowy mógłby być, tak jak bywało już w historii, realizowany także, poza sferą czysto ekonomiczną, w sferze politycznej poprzez wymuszoną integrację dwustronną. Częściowo interesy ekonomiczne już są realizowane, na przykład w ramach umowy między bankami centralnymi Polski i Ukrainy. Z jednej strony umowa ta umożliwiła uchodźcom wymianę hrywny po stosunkowo korzystnym kursie, a z drugiej zwiększa popyt na polską walutę i tym samym wzmacnia czynnik utrwalający ją wobec dewiz.

Innym rozwiązaniem może być też stworzenie wraz z innymi państwami wspólnego funduszu pomocy Ukrainie. Mógłby on w większym stopniu odgrywać rolę w procesie powojennej odbudowy, a także na przykład inwestować w udziały wywłaszczone, a znajdujące się uprzednio w rękach rosyjskich. Uczestnictwo takiego funduszu w odbudowie miałyby sens, tym bardziej że już teraz międzynarodowe fundusze celowe bywają porównywane z planem Marshalla. Taka ocena ma miejsce między innymi w stosunku do unijnego Funduszu Odbudowy³⁵.

Słusznym rozwiązaniem byłoby uzależnienie rozmów na temat udzielenia ewentualnej pomocy od równoległego podpisania porozumienia politycznego. Taka droga pozwoliłaby z jednej strony na realizację w sprzyjającym momencie polskich interesów politycznych na Ukrainie, a z drugiej strony zawarcie porozumienia i realizacja odpowiednich jego postanowień umacniających wartości demokratyczne stanowiłyby dodatkowy argument na rzecz włączenia Ukrainy do świata zachodniego.

Nie należy zapominać, że pomoc Ukrainie leży także w interesie samego Zachodu (zresztą nie tylko Zachodu, biorąc pod uwagę powiązania ekonomiczne). Załamanie ukraińskiej gospodarki doprowadziłoby do ograniczenia konsumpcji, a więc chłonność tego rynku zbytu byłaby znacznie ograniczona, co przełożyłoby się na ograniczenie wzrostu gospodarczego w krajach eksportujących. Stąd podejmowane powinny być działania, których pośrednimi beneficjentami powinny zostać w pierwszej kolejności kraje najbardziej powiązane gospodarczo z Ukrainą.

34 Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Polska kontynuuje wsparcie dla Ukrainy w walce z pandemią COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/ukraina/polska-kontynuuje-wsparcie-dla-ukrainy-w-walce-z-pandemia-covid-19>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.; Tamże, *Wsparcie humanitarne dla Ukrainy i Mołdawii*, <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/wsparcie-humanitarne-dla-ukrainy-i-moldawii>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.; B. Kucharski, *Polska pomoc wojskowa dla Ukrainy?*, <https://zbiam.pl/polska-pomoc-wojskowa-dla-ukrainy/>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.; *Ukraina: Konwój humanitarny z pomocą dla uchodźców*, <https://pcpm.org.pl/pomoc-humanitarna/ukraina-konwoj-humanitarny-z-pomoca-dla-uchodzcow>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

35 Polska Agencja Prasowa, *Eksperci na EKF: Polska musi skorzystać z „drugiego Planu Marshalla”*, <https://pap-mediator.pl/biznes-i-finanse/eksperci-na-ekf-polska-musi-skorzystac-z-drugiego-planu-marshalla>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

Rozdział II

Instrumenty prawne w prawie międzynarodowym dotyczące pomocy humanitarnej i źródeł finansowania



Instrumenty prawne w prawie międzynarodowym dotyczące pomocy humanitarnej i źródeł finansowania

1. Uwagi wprowadzające

Od ostatniego ataku wojsk Federacji Rosyjskiej na suwerenną Ukrainę, rozpoczętego w lutym 2022 r., wiele osób zadaje sobie pytanie o reakcję międzynarodowych instytucji, których zadaniem jest strzeżenie porządku i bezpieczeństwa na świecie. Pożądany obszar działania w tym zakresie miałyby skupiać się na pociągnięciu do odpowiedzialności władz rosyjskich czy dowódców wojskowych winnych zakazanego prawem międzynarodowym ataku zbrojnego oraz zbrodni wojennych, do których dochodzi w trakcie jego trwania. Tymczasem co najmniej tak samo ważnym polem działania instytucji międzynarodowych, takich jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Unia Europejska, pozostaje udzielenie Ukrainie odpowiedniego wsparcia, które mogłoby złagodzić skutki ataku Rosji. O wsparcie to powinna zabiegać nie tylko sama Ukraina, ale w szczególności rządy krajów ponoszących bezpośrednie i pośrednie konsekwencje toczącego się konfliktu zbrojnego. Następstwa toczącej się wojny mają bowiem wymiar humanitarny, ale również gospodarczy. Zmniejszenie dolegliwości wywołanych wojną, polegające na pomocy ludności cywilnej uciekającej z terenów objętych konfliktem, a także umiejętne odbudowywanie struktur gospodarczych leżą w interesie międzynarodowym. W szczególności Polska, udzielająca stałego wsparcia walczącej Ukrainie, powinna korzystać z międzynarodowych instrumentów pomocowych, dzięki którym wykorzysta dostępne środki w sposób racjonalny i zoptymalizowany.

Poniżej przedstawiono przegląd instrumentów wsparcia dostępnych w prawie międzynarodowym, które mogą usprawnić pomoc świadczoną bezinteresownie obywatelom Ukrainy. Wyróżniono dwie podstawowe kategorie pomocy: pomoc humanitarną i pomoc finansową. Przywołano także instrumenty wykorzystywane dotychczas w sytuacjach kryzysowych, które mogą posłużyć jako inspiracja dla dalszych niezbędnych kroków. Przedstawione środki w sferze finansowania dostępne są zarówno

dla instytucji publicznych, jak i dla przedsiębiorstw z sektora prywatnego. Stwarzają one szanse na podjęcie przez polskich przedsiębiorców działań w obszarach, które pozwolą na odbudowę Ukrainy po wojnie.

2. Pomoc humanitarna

Ratowanie i ochrona życia w czasie kryzysu spowodowanego wojną trwającą na Ukrainie stanowią obecnie jeden z priorytetów państwa polskiego. W osiągnięciu tego celu bardzo duże znaczenie ma jednak nie tylko pomoc płynąca z państwowej rezerwy celowej budżetu państwa administrowanej przez Departament Współpracy Rozwojowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych i innych organów państwowych, istotne są także środki będące w dyspozycji innych państw i instytucji międzynarodowych. Ta druga kategoria środków jest znacznie większa, a jej umiejętne wykorzystanie może przynieść znacznie lepsze efekty niż przeznaczanie na pomoc uchodźcom z Ukrainy wyłącznie środków z budżetu państwa. Umiejętne gospodarowanie środkami i aktywizacja potencjalnych źródeł finansowania mogą przynieść także efekty w postaci pobudzenia międzynarodowej solidarności i odpowiedzialności za sytuację osób, które w sposób szczególnie dotkliwy odczuwają skutki trwającej na Ukrainie wojny. Poniżej omówiono najistotniejsze źródła międzynarodowej pomocy humanitarnej, które mogą zostać wykorzystane w związku z kryzysem wywołanym rosyjską agresją.

2.1. United Nations Development Programme

Wielopłaszczyznowe wsparcie dla Ukrainy możliwe jest dzięki współpracy z działającym przy Organizacji Narodów Zjednoczonych Programem Narodów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju (United Nations Development Programme, dalej: UNDP). UNDP jest wiodącą agencją ONZ do spraw rozwoju międzynarodowego, działającą w 170 krajach, zajmującą się eliminacją ubóstwa i zmniejszaniem nierówności¹. Działalność UNDP koncentruje się na trzech obszarach, którymi są: zrównoważony rozwój, demokratyczne rządy i budowanie pokoju, a także przywracanie równowagi w związku z wystąpieniem zmian klimatycznych i katastrof. Działania finansowane przez UNDP podejmowane są w obszarach rolnictwa, przemysłu, produkcji energii, transportu, ochrony zdrowia, oświaty, administracji, handlu i innych².

Finansowanie UNDP opiera się na wpłatach państw członkowskich ONZ, a także organizacji wielostronnych, sektora prywatnego i innych, a budżet dzieli się na

1 UNDP, *Our mission, our goals, our mandate*, <https://www.undp.org/about-us>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

2 *Program Narodów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju*, [w:] Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Program-Narodow-Zjednoczonych-na-rzecz-Rozwoju;3962495>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

regularne zasoby podstawowe oraz na zasoby przeznaczone na rzecz konkretnych programów³. W odniesieniu do Ukrainy wskazać można na program Governance for Inclusive and Peaceful Societies w ramach projektu Ukraine's modernization and innovations results, na który organizacja przeznaczyła blisko 200 tysięcy dolarów (dokładnie 199 466,28⁴). Kolejne wsparcie finansowe realizowane jest w ramach programu Conflict Prevention and Sustaining Peace i projektu Human Rights for Ukraine, którego budżet wynosi 100 tysięcy dolarów⁵.

Administrator UNDP Achim Steiner 11 kwietnia 2022 r. ogłosił nowy program wsparcia mający zaspokoić potrzeby ludności Ukrainy prognozowane na najbliższe dwa lata. Wsparcie na rzecz narodu ukraińskiego ma obejmować wsparcie rządu w utrzymaniu struktur zarządzania w sytuacjach kryzysowych, świadczenie podstawowych usług publicznych i ochronę źródeł utrzymania. Celem uruchomienia przez UNDP programu wsparcia jest zapobieżenie, związanemu z wojną z Rosją, odwróceniu postępu w rozwoju. W ramach tego programu wyróżnić można trzy podstawowe obszary:

1. wsparcie reagowania kryzysowego przez rząd i świadczenia usług publicznych;
2. wykorzystanie zasobów ludzkich, potencjału gospodarczego i surowców naturalnych Ukrainy w celu zaspokojenia potrzeb humanitarnych, żywienia społecznego i gospodarczego;
3. wzmocnienie instytucji i społeczeństwa obywatelskiego w celu utrzymania struktury społecznej, przestrzegania praw człowieka oraz zapewnienia integracji, ochrony i podmiotowości wszystkich ludzi⁶.

Realizacja wyżej wskazanych działań ma skupić się w dużej mierze na ochronie grup szczególnie narażonych na oddziaływanie konfliktu zbrojnego, jakimi są kobiety i dzieci, i ułatwieniu im dostępu do środków do życia. Pomoc UNDP ma być realizowana poprzez rozwój umiejętności, wsparcie dla biznesu, a także pomoc w budowaniu dostępu kobiet do finansów, zasobów internetowych i rynków. W obszarze objętym programem UNDP znajduje się także problem szczególnego narażenia kobiet na przemoc seksualną w czasie konfliktu zbrojnego⁷.

3 UNDP, *Funding. Overview*, <https://www.undp.org/funding>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

4 UNDP, *Funding. Allocations*, s. 4, <https://www.undp.org/funding/funding-windows/allocations>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

5 Tamże, s. 9.

6 UNDP, *UNDP launches new programme address socio-economic impact Ukraine caused by the war*, <https://www.undp.org/press-releases/undp-launches-new-programme-address-socio-economic-impact-ukraine-caused-war>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

7 Tamże.

Wszystkie wskazane wyżej instrumenty pomocowe przeznaczone są do działań prowadzonych na obszarze Ukrainy. Tymczasem od początku wojny granicę z Polską przekroczyło blisko 3,5 miliona uchodźców z Ukrainy, z czego istotna część pozostała w naszym kraju, a jej większość stanowią kobiety i dzieci⁸ (czyli potencjalni beneficjenci programu UNDP na Ukrainie). Fakt, że osoby te znajdują się na obszarze Polski, teoretycznie wyłącza możliwość skorzystania przez nie z oferowanej pomocy. Jednakże w sytuacji, gdy ich powrót do ojczyzny nie jest tymczasowo możliwy, uzasadnionym wydaje się umożliwienie uchodźcom skorzystania z tego instrumentu wsparcia, jeżeli gotowość jego realizacji wyrażą podmioty działające w Polsce. Aby program mógł objąć także obszar naszej ojczyzny, niezbędne jest ukazanie argumentów przemawiających za umożliwieniem skierowania środków z niego pochodzących do wykorzystania poza granicami Ukrainy. Okoliczność, że kilkumilionowa grupa odbiorców programu znajduje się w Polsce, a benefity zyskane dzięki otrzymanemu wsparciu zamierza wykorzystać na terenie Ukrainy, wydaje się logicznym argumentem przemawiającym za udostępnieniem środków z UNDP do realizacji zamierzonych działań na obszarze Polski. Podnoszenie kompetencji zawodowych w zakresie przygotowania do prowadzenia własnej działalności gospodarczej może stać się istotnym instrumentem wsparcia rozwoju gospodarczego Ukrainy, a w okresie przejściowym, w którym osoby te znajdują się na terenie Polski – także przyczynić się do poprawy sytuacji ekonomicznej w naszym kraju. Umiejętne wykorzystanie wsparcia oferowanego przez UNDP w tym obszarze może poszerzyć także rynek o nowych odbiorców dla produktów polskich przedsiębiorców, zajmujących się przeprowadzaniem szkoleń czy pomocą w prowadzeniu biznesu.

Skorzystanie z tej drogi wsparcia dla uchodźców z Ukrainy przebywających w Polsce wymaga jednak podjęcia konkretnych działań w celu uzyskania środków z programu UNDP, który w założeniu miał działać na obszarze Ukrainy. Obecnie w Polsce nie działa już Biuro UNDP, które wycofało się z obszaru naszego kraju w 2013 r. W jego miejsce wdrożona została nowa inicjatywa Sekretarza Generalnego ONZ, której operatorem jest Fundacja Global Compact Poland⁹. Zdobycie środków z programu wsparcia UNDP dla Ukrainy wymagałoby zatem zawarcia porozumień na linii przedstawicieli Polski i Biura UNDP na Ukrainie.

2.2. United Nations Global Compact

Global Compact Network to międzynarodowa inicjatywa zapoczątkowana przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annana w 1999 r. Łączy ona prywatne firmy z agencjami

8 *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce?*, <https://300gospodarka.pl/news/uchodzczy-z-ukrainy-w-polsce-liczba>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

9 A. Siarkiewicz, *Standardy i co dalej?*, <https://odpowiedzialnybiznes.pl/aktualno%C5%9Bci/standardy-i-co-dalej/>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

ONZ, międzynarodowymi organizacjami pracy i społeczeństwem obywatelskim, by wspierać uniwersalne cele środowiskowe i społeczne. Zrzesza ponad 10 tysięcy podmiotów z całego świata. Inicjatywa Global Compact Polska powstała w 2001 r. Podejmowane przez nią działania opierają się na identyfikowaniu wyzwań i możliwości w zakresie zrównoważonego rozwoju, wsparciu merytorycznym, uczestnictwie w programach i projektach, przy jednoczesnym promowaniu realizacji celów ONZ. Czynności podejmowane przez ten organ realizowane są we współpracy z podmiotami biznesowymi, administracją rządową, ekspertami i społeczeństwem obywatelskim¹⁰.

W związku z wybuchem wojny na Ukrainie inicjatywa United Nations Global Compact (dalej: UNGC) została włączona do organizowanego przez ONZ łańcucha pomocy humanitarnej w ramach programu Connecting Business initiative (CBI), która koordynowana jest przez Biuro Narodów Zjednoczonych do spraw Koordynacji Pomocy Humanitarnej. Dyrektor wykonawczy UN Global Compact Network Poland zaapelował do polskich przedsiębiorców zrzeszonych w ramach tego podmiotu o długotrwałe wsparcie finansowe w celu udzielenia Ukraincom niezbędnej pomocy humanitarnej i przeciwdziałaniu kryzysowi humanitarnemu¹¹. Wsparcie to jest realizowane poprzez udzielenie pomocy w ramach programów The Ukraine Flash Appeal i Regional Refugee Response Plan. Pierwszy ukierunkowany jest na zaspokojenie potrzeb humanitarnych ludności ukraińskiej na terenach objętych konfliktem, drugi z kolei na pomoc uchodźcom znajdującym się na obszarach państw sąsiednich¹². Międzyagencyjny Regionalny Plan Reagowania Uchodźców na sytuację na Ukrainie kierowany jest przez Urząd Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees) i został omówiony poniżej.

Tymczasem warto rozważyć, czy działania podejmowane przez UNGC powinny ograniczać się do pozyskiwania i redystrybuowania środków na programy pomocy humanitarnej realizowane przez inne agendy ONZ. Zasoby UNGC w Polsce, jak i cele statutowe tej inicjatywy zdają się wskazywać na możliwość podjęcia działań w celu zapewnienia optymalnego wykorzystania możliwości leżących po stronie polskich przedsiębiorców nie tylko w obszarze uzyskania wsparcia finansowego, ale również w zakresie utworzenia miejsc pracy dla osób przybywających z Ukrainy, które poszukują zatrudnienia na terenie Polski. Ponadto identyfikacja obszarów gospodarczych, które wymagają odbudowy w związku z trwającym na Ukrainie konfliktem zbrojnym,

10 Global Compact Network Poland, *Struktura*, <https://ungc.org.pl/o-nas/#struktura>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

11 Tamże, *Zjednoczony biznes dla Ukrainy!*, <https://ungc.org.pl/zjednoczony-biznes-na-rzecz-ukrainy-apel-un-global-compact-network-poland/>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

12 Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, *Business Guide. Ukraine Humanitarian Crisis*, https://www.connectingbusiness.org/sites/default/files/downloads/publication/UN%20Business%20Guide_Ukraine_1.pdf, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

może ukazać perspektywy rozwoju dla działalności polskich przedsiębiorców na terenie Ukrainy poprzez realizację inwestycji niezbędnych dla odbudowy tego kraju.

2.3. United Nations High Commissioner for Refugees

Organem międzynarodowym zajmującym się szeroko rozumianą pomocą dla osób pochodzących z terenów objętych kryzysem militarnym jest Urząd Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, dalej: UNHCR). Odgrywa on kluczową rolę w systemie instytucjonalnej ochrony uchodźców. Statut tego organu został nadany rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 428 (V) z 14 grudnia 1950 r. Nakłada on na niego obowiązek zapewnienia międzynarodowej ochrony o charakterze niepolitycznym wszystkim uchodźcom, bez względu na ich pochodzenie, rasę i religię. Wyznacza on także główny cel istnienia tego urzędu, jakim jest poszukiwanie we współpracy z rządami państw stałych rozwiązań na rzecz likwidacji przyczyn uchodźstwa¹³. UNHCR w celu realizacji wyżej wskazanego zadania w ramach swojej działalności nakłania państwa do zawierania porozumień międzynarodowych na rzecz uchodźców, a następnie monitoruje ich przestrzeganie. Działania UNHCR obejmują także gromadzenie danych o liczbie migrantów przymusowych przebywających w danym kraju, a także o rodzaju i zakresie przysługujących im praw. Urząd Komisarza może również podejmować starania w celu uzyskiwania pozwoleń dla uchodźców na transfer ich majątków oraz koordynacji działań prywatnych organizacji zajmujących się pomocą dla uchodźców. W obszarze działań UNHCR znajduje się także organizacja powrotów do krajów macierzystych migrantów przymusowych w ramach repatriacji. Do podjęcia tego typu aktywności konieczne jest ustąpienie okoliczności, które pierwotnie uzasadniały objęcie uchodźców ochroną¹⁴.

Działanie UNHCR opiera się na standardach prawa międzynarodowego, które kształtuje obowiązujący materialny system ochrony międzynarodowej uchodźców. Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci aktywność Urzędu osadzona była na trzech kluczowych podstawach prawnych. Należy do nich Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.¹⁵ wraz z Protokołem dotyczącym statusu uchodźców sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.¹⁶ Akty te stanowią podstawę działań w zakresie międzynarodowej pomocy uchodźcom i są jedynymi porozumieniami obejmującymi swoim zakresem najważniejsze aspekty

13 K. Bis, *Rola Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, II (2012), s. 168.

14 R. Mejsak, *System ochrony uchodźców w wymiarze uniwersalnym – perspektywa instytucjonalnoprawna*, [w:] „Studia Podlaskie”, t. 20, Białystok 2012, s. 273, <https://doi.org/10.15290/sp.2012.20.13>.

15 Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517.

16 Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517.

życia uchodźcy. Pozostałe dwa prawne filary działalności UNHCR to Konwencja o ograniczaniu bezpieczeństwa uchwalona dnia 30 sierpnia 1961 r. podczas Konferencji Pełnomocników, którzy zebrali się w 1959 r. i obradowali ponownie w 1961 r. zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 896 (IX) z 4 grudnia 1954 r.¹⁷, oraz Konwencja o statusie bezpaństwowców przyjęta dnia 28 sierpnia 1954 r. przez Konferencję Pełnomocników zwołaną na mocy rezolucji Rady Ekonomiczno-Społecznej nr 526 A (XVII) z dnia 26 kwietnia 1954 r.¹⁸ Konwencje dotyczące osób nieposiadających obywatelstwa nie zostały ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską¹⁹. Regulacje dotyczące osób bezpaństwowych zawarte są jednak w ustawodawstwie krajowym.

Regulacje dotyczące finansowania Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Uchodźców zawarte są w ustępie 20 Statutu UNHCR²⁰. Wydatki administracyjne pokrywane są z budżetu ONZ, natomiast koszty głównej działalności Urzędu finansowane z dobrowolnych wpłat dokonywanych przez rządy, organizacje pozarządowe, a także przez prywatnych darczyńców.

Działania UNHCR w związku z przyjęciem przez Polskę uchodźców z Ukrainy polegają przede wszystkim na wsparciu finansowym kierowanym do osób indywidualnych. Budżet początkowy programu wynosi 190 milionów dolarów, czyli około 830 milionów złotych²¹. Celem programu wsparcia finansowego UNHCR jest pomoc uchodźcom w zaspokojeniu ich najpilniejszych potrzeb do czasu znalezienia pracy lub uzyskania pomocy socjalnej²². Program ten nie jest powiązany z innymi programami pomocowymi, w tym z programem socjalnym prowadzonym przez państwo polskie. UNHCR oferuje wsparcie finansowe osobom, które opuściły Ukrainę i przybyły do Polski w dniu 24 lutego 2022 r. lub później. Wartość oferowanej pomocy finansowej wynosi 700 złotych na pierwszą osobę oraz 600 złotych na kolejną osobę w rodzinie. Limit członków rodziny uprawnionych do otrzymania pomocy wynosi cztery osoby. Oferowane wsparcie udzielane jest raz w miesiącu, przez okres minimum trzech miesięcy, licząc od daty pierwszej wypłaty środków²³.

17 Akt dostępny pod adresem internetowym: https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2016/12/Konwencja_1961_PL.pdf, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

18 Akt dostępny pod adresem internetowym: https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2016/12/Konwencja_1954_PL.pdf, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

19 Ł. Starzewski, *RPO pyta MSWiA o ratyfikację konwencji dotyczących praw bezpaństwowców*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-mswia-o-ratyfikacje-konwencji-dotyczacych-praw-bezpanstwowcow>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

20 Zob. ust. 20 Statutu Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców: Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, A/RES/428(V), <https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

21 UNHCR Polska, *Polska przyjęła ponad dwa miliony uchodźców z Ukrainy – komunikat prasowy*, <https://www.unhcr.org/pl/13653-polska-przyjela-ponad-dwa-miliony-uchodzcow-z-ukrainy-komunikat-prasowy.html>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

22 K. Siegfried, *Pomoc finansowa UNHCR daje nadzieję uchodźcom z Ukrainy przybywającym do Polski*, <https://www.unhcr.org/pl/13759-pomoc-finansowa-unhcr.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

23 UNHCR Polska, *Broszura informacyjna Programu Pomocy Finansowej UNHCR w Polsce dla osób przybyłych z Ukrainy*, <https://help.unhcr.org/poland/wp-content/uploads/sites/92/2022/03/Slide3.jpg>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

W celu otrzymania wsparcia finansowego konieczne jest wypełnienie specjalnego formularza znajdującego się na stronie internetowej <https://help.unhcr.org>²⁴. W dniu wyznaczonego spotkania w centrum rejestracyjnym należy posiadać ze sobą dokument potwierdzający tożsamość oraz dokument potwierdzający datę wjazdu na teren Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie w Polsce działają dwa centra rejestracyjne, które znajdują się w Warszawie i w Krakowie²⁵.

Jak podaje agencja UNHCR, do 7 kwietnia 2022 r. z oferowanej pomocy skorzystało ponad 10 tysięcy uchodźców²⁶. Mając na uwadze, że pierwszy warszawski ośrodek rejestracyjny uruchomiony został 21 marca 2022 r., liczba osób, które otrzymały wsparcie finansowe, wydaje się wskazywać na sprawne działanie osób administrujących przyznawanym wsparciem finansowym. Jednocześnie liczba osób, którym zostały wypłacone środki finansowe, wydaje się niewielka w porównaniu z liczbą uchodźców, którzy dotąd dotarli do Polski. Szacuje się, że od początku wojny do Polski przybyło, jak już wspomniano, 3,5 miliona osób szukających schronienia. Jeśli założymy, że trzy czwarte z nich pozostało w Polsce, z Programu Pomocy Finansowej UNHCR w Polsce do 7 kwietnia 2022 r. skorzystało jedynie około 0,38% uchodźców. Prezydent Warszawy Rafał Trzaskowski w połowie marca 2022 r. szacował, że w stolicy przebywa 300 tysięcy uchodźców²⁷. Pomoc UNHCR dotarła zatem do co najwyżej 3,3% z nich. Przyczyną skorzystania ze wsparcia finansowego jedynie przez tak niewielki odsetek potrzebujących może być brak skutecznej akcji informacyjnej, jak również umiejscowienie centrów rejestracyjnych jedynie w dwóch miastach w Polsce (w Krakowie i w Warszawie), w których uchodźcy chcący skorzystać z pomocy muszą stawić się osobiście. Wydaje się, że zasadnym jest utworzenie centrów rejestracyjnych także w innych miejscowościach, jak również zintensyfikowanie akcji informacyjnej w zakresie możliwości skorzystania z pomocy oferowanej przez UNHCR. Z informacji podawanych przez agencję UNHCR wynika, że planowane są otwarcia centrów rejestracyjnych także w innych miastach w Polsce. Podobne programy wsparcia finansowego realizowane są w Mołdawii, Rumunii i na Węgrzech²⁸.

24 Na podany w nim numer telefonu komórkowego zostanie wysłana wiadomość tekstowa z wyznaczonym terminem, w którym uchodźca wraz z całą swoją rodziną powinien zgłosić się do centrum rejestracyjnego. Obecność wszystkich członków rodziny jest konieczna z uwagi na procedurę pobrania odcisków palców od beneficjentów programu, co ma zapobiegać możliwym nadużyciom.

25 *Pomoc finansowa UNHCR dla osób z Ukrainy*, <https://www.kielce.eu/pl/aktualnosci/pomoc-finansowa-unhcr-dla-osob-z-ukrainy.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

26 UNHCR Polska, *UNHCR otwiera w Krakowie centrum wsparcia finansowego dla uchodźców z Ukrainy*, <https://www.unhcr.org/pl/13785-unhcr-otwiera-w-krakowie-centrum-wsparcia-finansowego-dla-uchodzcow-z-ukrainy.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

27 Polska Agencja Prasowa, *Rafał Trzaskowski: Warszawa przyjęła 300 000 uchodźców z Ukrainy*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1119514%2Crafal-trzaskowski-warszawa-przyjela-ok-300-tys-uchodzcow-z-ukrainy.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

28 *Pomoc finansowa UNHCR dla osób z Ukrainy*, <https://www.kielce.eu/pl/aktualnosci/pomoc-finansowa-unhcr-dla-osob-z-ukrainy.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

3. Pomoc finansowa

Pomoc finansowa, której potrzebuje i będzie potrzebować Ukraina, jest co najmniej tak samo istotna, jak udzielana dotychczas pomoc humanitarna. Bez odpowiednich zasobów finansowych państwo to nie będzie w stanie naprawić zniszczeń, które nastąpiły w wyniku rosyjskiej agresji, jak również powrócić na tory wzrostu gospodarczego. Pomoc finansowa dla Ukrainy jest więc kluczowa z punktu widzenia odbudowy kraju, zarówno na poziomie władz centralnych, jak i samorządu oraz w obszarze biznesu.

3.1. Pożyczka Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju

Istotnym instrumentem wsparcia finansowego dla Ukrainy pomocnym dla procesu sfinansowania odbudowy państwa zrujnowanego wojną może okazać się pożyczka Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (International Bank for Reconstruction and Development, dalej: IBRD). IBRD jest międzynarodową organizacją działającą jako niezależna, specjalistyczna agenda Organizacji Narodów Zjednoczonych, wchodząca w skład Banku Światowego. Powołana została w 1944 r., a jej ówczesnym zadaniem była pomoc w odbudowie Europy i Japonii, wyniszczonych w wyniku II wojny światowej. Obecnie IBRD zrzesza 187 państw członkowskich. Oferuje wsparcie dla krajów rozwijających się, stanowiąc jedno z największych na świecie źródeł pomocy rozwojowej. Działalność Banku polega na udzielaniu kredytów, preferencyjnych pożyczek, gwarancji, a także usług analitycznych i doradczych. Klientami IBRD mogą być rządy lub instytucje posiadające gwarancje rządowe. Źródłem budżetu tego organu są składki państw członkowskich, a także fundusze pochodzące ze spłat wcześniejszych kredytów²⁹. Od 1986 r. jednym z członków Banku jest Polska, która za jego pośrednictwem wspiera odbudowę i rozwój państw potrzebujących takiej pomocy.

Prezes Banku Światowego David Malpass podczas wizyty w Polsce 12 kwietnia 2022 r. zapowiedział, że kierowana przez niego instytucja przeznaczy 1,5 miliarda dolarów na pomoc Ukrainie. Pieniądze te mają pochodzić z połączenia 19 instrumentów finansowych i zostać przeznaczone na opłacenie pensji i emerytur pracowników szpitali, jak również złagodzenie części obciążeń fiskalnych³⁰. Z doniesień prasowych nie wynika, w jakiej formie ma być przekazana Ukrainie pomoc finansowa, o której mowa powyżej, jak również czy ma ona charakter pomocy bezzwrotnej. Z wypowiedzi

29 Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *IBRD – dalsze informacje*, <https://www.paih.gov.pl/index/?id=82138b11a724b94d18df2e-083d8b7b55>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

30 M. Stańczyk, *Prezes Banku Światowego podczas wizyty w Polsce: Przekazemy Ukrainie około 1,5 mld dolarów*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8400194,prezes-banku-swiatowego-przekazemy-ukrainie-15-ml-dolarow.html>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

prezesa Banku Światowego można natomiast wywnioskować, że pieniądze te mają zostać przekazane bezpośrednio Ukrainie. David Malpass w swojej wypowiedzi docenił postawę Polski, której efektem jest przyjęcie 60% uchodźców z ogarniętej wojną Ukrainy, i wskazał, że polskie miasta ponoszą z tego tytułu ogromne ciężary, co powinno być inspiracją dla świata³¹.

Oferowana pożyczka IBRD – IBRD Flexible Loan (IFL) pozwala uzyskać finansowanie na rozwój poprzez wsparcie projektów inwestycyjnych, finansowanie polityk rozwoju, program dla wyników bądź indywidualnie ustaloną kombinację tych programów³². Składniki wyceny obejmują stopę procentową, opłatę wstępną i opłatę za zaangażowanie. Na oprocentowanie pożyczki IFL składa się rynkowa zmienna stopa referencyjna oraz zmienny spread. Jednorazowa opłata wstępna wynosi 0,25% i jest naliczana od kwoty przyznanego kredytu. Od niewypłaconego salda jest zaś pobierana opłata za zaangażowanie, wynosząca również 0,25% na rok; pobiera się ją co pół roku. Warunki spłaty, czyli okres karencji, okres spłaty i profil amortyzacji, są dostosowywane indywidualnie do odbiorcy. Maksymalny termin zapadalności wynosi 35 lat³³.

3.2. Pożyczki i gwarancje z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (European Bank for Reconstruction and Development, dalej: EBOR) został utworzony w 1990 r. Polska należała do kręgu jego państw założycielskich. Obecnie jest siedemnastym udziałowcem ze względu na wielkość posiadanych udziałów. Największymi udziałowcami banku są Stany Zjednoczone, Francja, Japonia, Wielka Brytania i Włochy. Jego priorytet to wspieranie transformacji w kierunku gospodarki rynkowej, szczególnie w sektorze prywatnym. Wśród najważniejszych obszarów działalności banku znajdują się:

- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz jednostek samorządów lokalnych,
- poprawa infrastruktury transportowej,
- bezpieczeństwo nuklearne (realizowane między innymi poprzez finansowanie likwidacji postsowieckich elektrowni jądrowych),

31 Tamże.

32 Bank Światowy, *IBRD Flexible Loan*, <https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ibrd-financial-products/ibrd-flexible-loan#1>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

33 Tamże.

- wspieranie rozwoju technologii teleinformatycznych,
- rozwój rolnictwa³⁴.

EBOR kieruje swoje produkty finansowe zarówno do klientów z sektora prywatnego, jak i publicznego. Finansowanie prywatnych inwestycji wynosi zazwyczaj od 5 do 250 milionów dolarów. Dostępne formy finansowania to pożyczki, inwestycje kapitałowe oraz gwarancje promujące handel³⁵. Klienci chcący skorzystać z tych instrumentów finansowych muszą spełnić odpowiednie kryteria. Między innymi muszą wykazać, że ich zamierzony projekt znajduje się w jednym z krajów, na obszarze którego działa EBOR (bank ten działa zarówno w Polsce, jak i na Ukrainie), nie dotyczy działań związanych z obronnością, tytoniem, substancjami zabronionymi przez prawo międzynarodowe lub z urządzeniami hazardowymi, a także że współpraca z Bankiem ma charakter komercyjny³⁶.

Na pomoc Ukrainie i krajom dotkniętym kryzysem spowodowanym trwającym tam konfliktem ERBOR ogłosił dotychczas przeznaczenie budżetu w kwocie 2 miliardów euro. Do krajów objętych pomocą zaliczać się ma również Polska³⁷. EBOR nie zdefiniował konkretnych instrumentów pomocowych, lecz z uwagi na charakter działalności tej instytucji należy spodziewać się form zwrotnych oferowanego wsparcia.

Pożyczki oraz kredyty EBOR dla klientów z sektora prywatnego zaczynają się od kwoty 3 milionów dolarów, a ich wysokość maksymalna to 250 milionów dolarów. Podstawą wyliczenia wysokości kredytu jest spodziewany przepływ gotówki w danym projekcie, jak również zdolność kredytobiorcy do spłaty zadłużenia w uzgodnionym terminie. Oprocentowanie pożyczki może być stałe lub zmienne. Okres zapadalności wynosi do 15 lat. Kredyt może przewidywać okresy karencji charakterystyczne dla danego projektu. Bank nie oferuje pożyczek uprzywilejowanych, ani też nie dotuje klientów. Ryzyko kredytowe może być całkowicie przejmowane przez EBOR, jak również częściowo konsorcjalne. Zabezpieczenie pożyczki może pochodzić z aktywów pożyczkobiorcy, a także może zostać ona zamieniona na akcje lub powiązana kapitałowo³⁸. Każdorazowo wszystkie szczegóły pożyczki są ustalane indywidualnie z klientem.

34 Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Europejski Bank Rozbudowy i Rozwoju*, <https://www.gov.pl/web/finanse/europejski-bank-odbudowy-i-rozwoju-miedzynarodowe-instytucje-finansowe>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.

35 Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Products and services*, <https://www.ebrd.com/what-we-do/products-and-services.html>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.

36 Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Interactive funding adviser*, <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/funding-adviser.html>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.

37 G. Siemonczyk, *Zaangażowanie EBOiR w Ukrainie, Polsce i regionie ośmieli innych inwestorów*, <https://www.parkiet.com/banki/art35876291-zaangazowanie-eboir-w-ukrainie-polsce-i-regionie-osmieli-innych-inwestorow>, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.

38 Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Loans*, <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/loans.html#lp>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.

W ostatnich latach działania ERBOR koncentrowały się na łagodzeniu skutków gospodarczych lockdownów wywołanych pandemią COVID-19 i wspieraniu odbudowy gospodarki po tym kryzysie. Rodzaje działalności przedsiębiorstw wspierane przez tę instytucję to głównie cyfryzacja oraz odnawialne źródła energii. Przykładem wykorzystania kredytów z EBOR na obszarze Polski jest budowa i eksploatacja elektrowni fotowoltaicznej w Zawartowie, na co bank udzielił wsparcia w kwocie 212 milionów złotych³⁹. Zwłaszcza we wskazanych wyżej zakresach polskie małe i średnie przedsiębiorstwa mogą liczyć na wsparcie, w tym także w projektach, które mogą być docelowo realizowane na obszarze Ukrainy, czy też dążyć do podtrzymania dostaw energii w warunkach wstrzymania importu surowców z Rosji.

Gwarancje promujące handel dostępne są w ramach Programu Ułatwień w Handlu (TFP) EBOR, który działa od 1999 r. Jego celem jest promocja handlu zagranicznego w krajach należących do EBOR, wyrażająca się w oferowaniu produktów ułatwiających handel, takich jak gwarancje i zaliczki gotówkowe promujące handel. TFP wzmacnia zdolność lokalnych banków do finansowania handlu, co pozwala zapewnić przedsiębiorcom wsparcie, które jest im niezbędne do zwiększenia dostępu do importu i eksportu⁴⁰.

W ramach realizowania programu TFP EBOR odegrał istotną rolę w reagowaniu na skutki pandemii koronawirusa Sars-CoV-2 w obszarze handlu. W roku 2020 z budżetu tego programu przeznaczono ponad 3,3 miliarda euro na finansowanie handlu zagranicznego. EBOR podjął w tym samym czasie działania wspierające obszar handlu towarami krytycznymi, takimi jak produkty medyczne, obejmujące sprzęt i leki, oraz produkty energetyczne i żywnościowe⁴¹. W przypadku handlu dotyczącego obszarów powiązanych z sytuacją na Ukrainie EBOR nie zabrał dotąd głosu w zakresie programu TFP. Wydaje się jednak, że program ten może być odpowiedzią na kryzys, do którego prowadzi trwająca na Ukrainie wojna.

3.3. Środki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego

Europejski Bank Inwestycyjny (dalej: EBI) zajmuje się finansowaniem projektów, udzielaniem gwarancji i doradztwa, przez co realizuje cele Unii Europejskiej. Podstawa prawna jego funkcjonowania zawarta jest w art. 308 i 309 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE)⁴². Zgodnie z tymi postanowieniami EBI posiada oso-

39 Centrum Informacji o Rynku Energii, *EBOR udzielił 212 mln zł kredytu na farmę wiatrową w Zawartowie*, <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/ebor-udzieliil-212-mln-zl-kredytu-na-farme-wiatrowa-w-zwartowie>, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.

40 Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Trade Facilitation Programme*, <https://www.ebrd.com/work-with-us/trade-facilitation-programme.html>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.

41 Tamże.

42 Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2.

bowość prawną, jego członkami są wszystkie państwa należące do Unii. Zadaniem EBI jest przyczynianie się, poprzez odwołanie się do rynku kapitałowego i zasobów własnych, do zrównoważonego i stałego rozwoju rynku wewnętrznego w interesie Unii Europejskiej. W celu realizacji tego zadania EBI udziela – bez nastawienia na osiągnięcie zysku – gwarancji i pożyczek, które sprzyjają finansowaniu we wszystkich dziedzinach gospodarki projektów o następujących cechach:

- dążących do rozwoju sektorów mniej rozwiniętych,
- dotyczących modernizacji lub przekształcania przedsiębiorstw lub tworzenia nowych dziedzin działalności, wynikających z ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, które z różnych przyczyn nie mogą być w pełni sfinansowane z budżetu państw członkowskich,
- stanowiących przedmiot zainteresowania kilku państw członkowskich, które z różnych przyczyn również nie mogą być sfinansowane z budżetu państw członkowskich.

W wykonywaniu swoich zadań EBI korzysta z funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych Unii Europejskiej. Choć wyżej przywołane postanowienia traktatowe ukierunkowują działania EBI wyłącznie na pomoc państwom członkowskim, to zwłaszcza w kontekście pomocy Ukrainie nie można zapominać o art. 209 ust. 3 TfUE, zgodnie z którym do zadań EBI należy także wspieranie wdrażania poza granicami Unii środków wspierających politykę na rzecz jej rozwoju.

Główne instrumenty, z których korzysta EBI, to pożyczki i gwarancje. Udzielone pożyczki można łączyć z finansowaniem z innych źródeł, na przykład z budżetu Unii Europejskiej. Kredytowanie odbywa się w formie pożyczek bezpośrednich lub pośrednich. Bezpośrednie pożyczki udzielane są na konkretne projekty i podlegają określonym warunkom. Całkowity koszt inwestycji musi przekraczać 25 milionów euro, a udzielona pożyczka nie może stanowić więcej niż 50% kosztów całego projektu. Pożyczki pośrednie kierowane są natomiast do banków lub innych instytucji pośredniczących, które wspierają odbiorcę końcowego⁴³.

EBI przygotowuje także specjalny program mający na celu wsparcie państw członkowskich Unii Europejskiej, które przyjęły na swoje tereny uchodźców z Ukrainy. Jego wartość ma wynosić 4 miliardy euro, które mają zostać przeznaczone na

43 D. Rakić, *Europejski Bank Inwestycyjny*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/17/europejski-bank-inwestycyjny>, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.

długoterminowe finansowanie lokalnych społeczności, przyjmujących uchodźców wojennych i świadczenie im pomocy technicznej. Program ten ma być zrealizowany w latach 2022–2023, a jego celem jest umożliwienie sfinansowania infrastruktury społecznej zapewniającej Ukraińcom dostęp do usług publicznych, obejmującej między innymi mieszkania, szkoły, przedszkola i opiekę medyczną⁴⁴. Środki z tego programu mogą stanowić istotne wsparcie finansowe, które przyczyni się do poprawy sytuacji uchodźców z Ukrainy przebywających na terytorium Polski.

4. Inne środki finansowe pochodzące bezpośrednio z Unii Europejskiej

Państwo dotknięte zniszczeniami wywołanymi trwającym na jego obszarze konfliktem zbrojnym potrzebuje z reguły wielu lat na odbudowę, która dodatkowo musi mieć charakter wielowymiarowy. Pomoc oferowana przez międzynarodowych darczyńców powinna występować zatem na wielu płaszczyznach i z pewnością nie ograniczać się do doraźnej pomocy humanitarnej czy też finansowej, która w większości przypadków ma charakter zwrotny. Konieczne wydaje się wyodrębnienie w ramach Unii Europejskiej środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na pomoc Ukrainie oraz zdefiniowanie obszarów wydatkowania i warunków ich podziału. Organizacja przeznaczenia środków pomocy powinna przewidywać wieloletnią działalność inwestycyjną, dążyć do poprawy jakości życia i dawać społeczeństwu perspektywę na przyszłość. Poniżej przedstawiono potencjalne kierunki poszukiwania zasobów przeznaczonych na realizację wyżej wskazanego celu i możliwe sposoby ich wykorzystania przez kraje Unii.

Warto w tym miejscu przywołać, tytułem przykładu pomocy rozwojowej świadczonej przez Unię Europejską za pośrednictwem Polski, utworzoną w Angoli (w Mocamedes w prowincji Namibe) Akademię Rybołówstwa i Nauk o Morzu⁴⁵. Jest to znakomity przykład współdziałania sektora biznesu i edukacji w realizacji tak złożonego przedsięwzięcia poza granicami kraju, a zarazem największe przedsięwzięcie edukacyjne prowadzone w Afryce przez kraj Unii Europejskiej.

Wydaje się, że skoro tego rodzaju projekt był już realizowany w ramach współpracy między Unią Europejską a krajem dotkniętym skutkami wieloletniej wojny, możliwe jest

44 Europejski Bank Inwestycyjny, „Stand Up for Ukraine – Razem dla Ukrainy”: EBI zobowiązuje się przeznaczyć dodatkowe 4 mld EUR na wsparcie dla ukraińskich uchodźców wojennych, <https://www.eib.org/en/press/all/2022-193-stand-up-for-ukraine-eib-pledges-additional-eur4-billion-to-support-ukrainian-war-refugees?lang=pl>, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.

45 Działająca od 2017 r. uczelnia może przyjąć 1500 studentów i kształcić ich na 14 specjalnościach w ramach 3 wydziałów. Zob. więcej informacji: J. Ziarnicki, „Duma Angoli” – poznaj kulisy niezwykłego przedsięwzięcia, <https://www.gdynia.pl/nauka-2,7718/duma-angoli-poznaj-kulisy-niezwyklego-przedsiwzięcia,527763> (dostęp: 30 kwietnia 2022 r.) lub: Najwyższa Izba Kontroli, NIK o udziale Polski w tworzeniu i budowie Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Angoli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/udzial-polski-w-budowie-akademii-rybolowstwa-i-nauk-o-morzu-w-angoli.html>, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.

kontynuowanie tego kierunku wsparcia w działaniach na obszarze Ukrainy. Polskie doświadczenia zdobyte na kontynencie afrykańskim, mimo że specyficzne, mogą z powodzeniem zostać wykorzystane podczas podobnych działań pomocowych na terenie kraju sąsiadującego.

4.1. Możliwe kierunki poszukiwania zasobów pomocy dla Ukrainy

Next Generation EU i InvestEU

W celu walki ze skutkami kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa Sars-CoV-2 Unia Europejska uruchomiła program odbudowy pod nazwą Next Generation EU (dalej: NG EU), w ramach którego Komisja Europejska może zaciągać w imieniu Unii pożyczki na rynkach kapitałowych do wysokości 750 miliardów euro⁴⁶. Środki te mają być rozdysponowane za pomocą wyżej wskazanego programu jako pożyczki i dotacje w ramach siedmiu instrumentów składających się na NG EU. Jednym z nich jest program InvestEU przyjęty w marcu 2021 r., którego celem jest uruchomienie 372 miliardów euro na inwestycje w latach 2021–2027. Pola, na których skupia się program, to: zrównoważona infrastruktura, badania naukowe, innowacja i cyfryzacja, małe i średnie przedsiębiorstwa, inwestycje społeczne i umiejętności. Plany państw członkowskich w zakresie odbudowy i zwiększania odporności mogą być w ramach tego programu realizowane przy pomocy Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁴⁷. W ramach tego instrumentu Unia Europejska udostępnia 385,8 miliardów euro w formie pożyczek i 338 miliardów euro w formie dotacji, które mają wesprzeć reformy i inwestycje podejmowane przez państwa członkowskie⁴⁸. Celem tej pomocy ma być wprowadzenie złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków pandemii koronawirusa, jednakże nadrzędna idea programu dotyczy tworzenia europejskich przewodnich obszarów inwestycji i reform, które przyniosą wymierne korzyści gospodarce i obywatelom Unii Europejskiej. Kwestie te łączą się również z dokonywaniem inwestycji w celu tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego, potrzebnych do wprowadzenia zmian służących klimatowi i cyfryzacji. Jeśli Polska dokona inwestycji w tych obszarach, może pozyskać środki, które przyczynią się do poprawy krajowej gospodarki, dotkniętej stratami w związku z trwającą na Ukrainie wojną, a także uzyskać zasoby, które będą mogły zostać wykorzystane do wspierania ekspansji gospodarczej polskich przedsiębiorców w procesie powojennej odbudowy Ukrainy. W celu skorzystania ze wsparcia w ramach wskazanego instrumentu Polska

46 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Plan odbudowy dla Europy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan>, dostęp: 3 maja 2022 r.

47 Rakić D., dz. cyt.

48 Komisja Europejska, *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pl, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.

przedstawiła Komisji Europejskiej swój plan odbudowy i zwiększania odporności uwzględniający reformy i inwestycje, które powinny zostać wdrożone do 2026 r.⁴⁹

CARE

Przykładem sprawnej reakcji legislacyjnej będącej odpowiedzią na potrzeby związane z rosyjską agresją militarną na Ukrainę i umożliwiającej pozyskanie funduszy unijnych jest przyjęcie przez Radę Unii Europejskiej zmian w przepisach, które to zmiany umożliwiają państwom członkowskim przekierowanie na te potrzeby środków z funduszy polityki spójności i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Rozporządzenie w sprawie działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) modyfikuje ramy prawne na lata 2014–2020, wyznaczone dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Pozwala to na relokację środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego na cele związane z napływem uchodźców. Państwa członkowskie będą mogły wykorzystać między innymi środki z programu REACT-EU z transzy przeznaczonej na rok 2022 w kwocie 9,5 miliarda euro⁵⁰.

Instrument Pomocy Przedakcesyjnej

Unia Europejska posiada instrument wsparcia krajów, które zamierzają przystąpić do jej struktur. W ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej na lata 2021–2027 rozlokowane zostaną środki w wysokości 14,162 miliarda euro. Celem wsparcia jest pomoc w przyjęciu i wdrożeniu reform publicznych, instytucjonalnych, prawnych, administracyjnych, społecznych i gospodarczych, które mają dostosować te obszary do wymogów w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Aktualnie beneficjentami tych środków są: Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia i Turcja⁵¹.

Ukraina nie jest wprawdzie objęta wsparciem z Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, jednak wydaje się, że wsparcie to może zostać rozszerzone również na nią w związku z wyjątkową sytuacją w postaci agresji Federacji Rosyjskiej. Obecnie Ukraina posiada status państwa stowarzyszonego z Unią Europejską, a trwająca na jej obszarze wojna wpływa na zacieśnienie współpracy. Polityczna część układu stowarzyszeniowego między Ukrainą a Unią Europejską weszła w życie w 2014 r., zaś od roku 2016 funkcjonuje między nimi pogłębiona i całościowa strefa wolnego handlu. Wydaje się więc,

49 Tamże.

50 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Ukraina: 17 mld EUR z unijnych funduszy, by pomóc uchodźcom*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees>, dostęp: 3 maja 2022 r.

51 Komisja Europejska, *Overview – Instrument for Pre-accession Assistance*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, dostęp: 3 maja 2022 r.

że uzasadnione jest objęcie Ukrainy wsparciem, jakie oferuje Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, chociażby z uwagi na potrzebę zatrzymania procesu uwsteczniania rozwoju poszczególnych dziedzin istotnych z punktu widzenia akcesji do Unii Europejskiej, do jakiego może dojść w wyniku trwającej na Ukrainie wojny.

Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

Warto wspomnieć o programie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Plus (European Fund for Sustainable Development Plus – EFSD+). Fundusz ten ma na celu zapewnienie gwarancji oraz dostarczanie grantów i pożyczek europejskim podmiotom, które będą inwestować poza Unią Europejską. Aktualnie budżet grantowy funduszu wynosi jedynie około 25 milionów euro, co stanowi 0,015% wydatków Unii Europejskiej. Dotychczas jednak w ramach funduszu wydano 5,1 miliarda euro⁵². Fundusz ukierunkowany jest na inwestycje na terenie Afryki, ale przewiduje również realizację projektów w obszarach podwyższonego ryzyka, to jest takich, na których występują konflikty zbrojne. Potencjalnie fundusz ten może więc stanowić źródło finansowania projektów realizowanych na terenie Ukrainy, mających na celu jej odbudowę.

4.2. Utworzenie funduszu przeznaczanego na kompleksowe wsparcie rozwojowe Ukrainy

Jakkolwiek wyżej wskazane środki pochodzące bezpośrednio z budżetu Unii Europejskiej mogą stanowić pośredni sposób finansowania długofalowej pomocy dla Ukrainy świadczonej za pośrednictwem państw członkowskich, niemniej jednak najbardziej zasadne wydaje się utworzenie odrębnego unijnego funduszu przeznaczanego wyłącznie na ten cel. Środki finansowe zgromadzone w ramach takiego instrumentu mogą pochodzić z pożyczek zaciąganych przez Unię Europejską w imieniu państw członkowskich, jak jest to przewidziane w ramach Next Generation EU. Źródłem finansowania mogą być również wpłacane bezpośrednio na ten cel składki państw członkowskich czy innych organizacji międzynarodowych, dążących do wzmocnienia światowej gospodarki i jej odbudowy po kryzysie wywołanym wojną na Ukrainie. Jedną z najprostszych dróg do urzeczywistnienia tych zamierzeń jest pomoc w wojennej rekonstrukcji Ukrainy.

W wypadku utworzenia takiego instrumentu odbudowy kluczowy będzie nie tylko sposób pozyskania środków na jego sfinansowanie, ale również ich dystrybucji. Warto zauważyć, że w procesie decyzyjnym czynny udział powinien przyspaść nie

52 *Zamiast rekomendacji – koszty odbudowy Ukrainy*, [w:] Polski Instytut Ekonomiczny, *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, red. J. Nowak, M. Wieteska, Warszawa (marzec) 2022, s. 51, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/PIE-Raport_Warnomics.-Gospodarcze-koszty_2022.pdf, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.

tylko Komisji Europejskiej (jak w przypadku NG EU), ale również państwom zaangażowanym w pomoc rozwojową dla Ukrainy. Należałoby rozważyć, czy podejmowanie decyzji w zakresie podziału środków nie powinno być uzależnione od rozmiarów faktycznych obciążeń ponoszonych przez poszczególne kraje członkowskie w związku z kryzysem na Ukrainie. Wówczas Polska, jako kraj przyjmujący najliczniejszą grupę uchodźców z terenów objętych wojną, mogłaby uzyskać realny wpływ na sposób przeznaczenia środków z funduszu na rzecz odbudowy Ukrainy i tą drogą zabezpieczyć własne, słuszne interesy gospodarcze. Rozważenia wymaga również, czy zakres takiego funduszu nie powinien objąć częściowo także państw udzielających pomocy uchodźcom z Ukrainy. Należy bowiem przypuszczać, że powrót obywateli tego państwa do ich ojczyzny po zakończeniu wojny nie nastąpi nagle, lecz będzie to stopniowy, adekwatny do skali zniszczeń w ich miejscach zamieszkania proces. Interesy takich państw jak Polska powinny być w tym względzie zabezpieczone. Tym bardziej że pomoc udzielana Ukraińcom jest obecnie finansowana niemal wyłącznie z zasobów własnych.

Należy wskazać, że odrębny fundusz poświęcony wyjątkowej pomocy ogarniętej wojną Ukrainie musiałyby uwzględniać interes Unii Europejskiej, na który wpływ ma trwający konflikt zbrojny. Oznacza to, że nie wydaje się zasadne dokonywanie na ten cel przesunięć budżetowych z innych programów, których środki przeznaczone zostały wcześniej na konkretne działania mające na celu poprawę sytuacji gospodarczej w poszczególnych państwach Unii, jak na przykład zwalczanie negatywnych skutków pandemii COVID-19. Odmienne działania doprowadziłyby bowiem do pogorszenia sytuacji państw członkowskich na innych polach.

Tak jak wyżej przywołane programy, fundusz na rzecz pomocy Ukrainie powinien stwarzać dobre warunki do zaangażowania się podmiotów prywatnych w inwestycje w ramach prowadzonych przez nie działalności gospodarczych. Przy tym mógłby on realizować ogólne kierunki przebudowy gospodarczej Europy w celu wykorzystania technologii, odnawialnych źródeł energii czy optymalizacji zatrudnienia i warunków pracy. Jednocześnie program ten nie powinien charakteryzować się warunkowością w sferze społecznej, która byłaby sprzeczna z uwarunkowaniami kulturowymi Ukrainy czy uznawanym przez nią systemem wartości.

5. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że wsparcie udzielane Ukrainie powinno być wielopłaszczyznowe. Pomoc doraźna, mieszcząca się głównie w obszarze pomocy humanitarnej, powinna pochodzić z funduszy międzynarodowych. W tym zakresie Polska jako

kraj mocno zaangażowany w pomoc uchodźcom musi skupić się na możliwościach pozyskania tego rodzaju środków finansowych i racjonalnego ich zagospodarowania, tak aby udzielona pomoc była jak najbardziej efektywna. Działania te pozwolą jednocześnie odciążyć budżet państwa w tym obszarze i przekierować środki na równie istotne potrzeby. Tym bardziej że finansowanie pobytu obywateli Ukrainy w Polsce stanowi dopiero preludium do wydatków, które będą wiązały się z odbudową Ukrainy po wojnie.

Środki na pomoc humanitarną i finansową możliwe są do uzyskania od instytucji międzynarodowych, skupionych wokół Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej. W większości pochodzą one z dobrowolnych składek państw członkowskich, zatem można uznać, że obecnie w pomoc Ukrainie zaangażowani są międzynarodowi darczyńcy, w tym Polska. Niemniej jednak nie należy poprzestawać na instrumentach dostępnych na dzień dzisiejszy. Utworzenie specjalnego funduszu przeznaczonego wyłącznie na pomoc dla Ukrainy wydaje się zasadne, aby świadczone wsparcie osiągnęło zamierzone efekty. Dążenie do utworzenia tego rodzaju instrumentu zwiększy także świadomość międzynarodową na temat skali agresji rosyjskiej i spowodowanych nią zniszczeń w gospodarce suwerennej Ukrainy, co ma przełożenie na interes światowy. Wydaje się, że fundusz dla odbudowy Ukrainy może powstać w ramach budżetu Unii Europejskiej. Organizacja ta w ostatnich miesiącach wykazała się zaangażowaniem w sprawy Ukrainy, a także elastycznością na gruncie ustawodawczym, które pozwoliło na uruchomienie dodatkowych źródeł finansowania wsparcia.

Z punktu widzenia Polski istotne jest nie tylko umiejętne wykorzystanie dostępnych źródeł na przekazywanie wsparcia humanitarnego, ale także pozyskanie środków finansowania, które pozwolą na uruchomienie działalności przedsiębiorców na etapie odbudowy Ukrainy. Jako państwo świadczące znaczną pomoc dla Ukrainy zarówno indywidualnie, jak i w ramach różnorodnych organizacji międzynarodowych, Polska powinna zabiegać o jak najszersze wsparcie Ukrainy, podkreślając, że leży to w międzynarodowym interesie politycznym, społecznym i gospodarczym.

Zidentyfikowanie przez organizacje międzynarodowe obszarów wymagających inwestycji pozwoli wyznaczyć odpowiednie kierunki finansowania, z których następnie będą mogli skorzystać polscy przedsiębiorcy. Polska, będąca członkiem tych organizacji, powinna więc czynnie i na wszelkie możliwe sposoby uczestniczyć w procesie decyzyjnym co do podziału środków na odbudowę – tak aby obok pomocy udzielanej Ukrainie realizować również własne cele polityczne i gospodarcze.

Rozdział III

Regulacje dotyczące uczestnictwa Polski w odbudowie Ukrainy



Regulacje dotyczące uczestnictwa Polski w odbudowie Ukrainy

1. Uwagi wprowadzające

Immanentną cechą państw wysoko rozwiniętych, do której to grupy zalicza się Polska, stanowi zaangażowanie w sprawy międzynarodowe, a więc wykraczanie poza wąski krąg działalności ograniczającej się do realizacji celów i zadań związanych ze sprawami wewnętrznymi. Zaangażowanie to może przybierać różne formy. Są one uzależnione zarówno od możliwości danego państwa, jak i potrzeb, które występują na szeroko rozumianej arenie międzynarodowej. Bez wątplenia w zdecydowanej większości przypadków zaangażowanie w sprawy międzynarodowe wiąże się z wykorzystaniem środków finansowych. Ich zawsze niedostateczna ilość jest też, obok problemów natury politycznej, głównym czynnikiem ograniczającym aktywność danego państwa w sprawach międzynarodowych.

Agresja rosyjska na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. stworzyła zupełnie nowe wyzwania i problemy nie tylko dla Ukrainy, ale również dla licznych państw Europy, w tym dla Polski. Zaważyły na tym zarówno czynniki geograficzne, w tym położenie naszego kraju u zachodnich granic Ukrainy, jak i znaczenie gospodarcze, polityczne, społeczne i kulturalne Polski w Europie Środkowowschodniej. Konieczność przyjęcia szerokiego strumienia uchodźców wojennych (niemal 3,5 miliona osób, które przekroczyły granicę polsko-ukraińską, z czego istotna, ale nadal dokładnie nieokreślona część pozostała w Polsce¹), względy humanitarne i geopolityczne, znaczące wsparcie polityczne i gospodarcze, udzielane państwu ukraińskiemu od pierwszego dnia wojny oraz wiele innych przyczyn przesądzają o tym, że zaangażowanie Polski w obszarze spraw związanych z zachodnim sąsiadem będzie musiało być kontynuowane również po zakończeniu konfliktu zbrojnego.

¹ *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce?* [NAJNOWSZE DANE], <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8366607,ukraina-liczba-uchodzcow-w-polsce-najnowsze-dane.html>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest rozpoznanie możliwości i warunków zaangażowania się Polski w odbudowę Ukrainy po zakończeniu obecnego konfliktu zbrojnego. Z uwagi na obszerność tematu pominięta zostanie kwestia udzielania przez Polskę pomocy humanitarnej, a rozważania skoncentrują się na obudowie w szeroko rozumianym aspekcie finansowym. Samo pojęcie odbudowy będzie natomiast rozumiane jako proces odtwarzania potencjału gospodarczego Ukrainy przynajmniej do poziomu przedwojennego. Z tym jednak zastrzeżeniem, że proces ten może się wiązać z podejmowaniem działań w obszarach, które dotychczas nie były na Ukrainie traktowane jako istotne, lecz wywołana wojną modyfikacja uwarunkowań społeczno-gospodarczych wymusiła lub wymusi podjęcie takiej zmiany w najbliższej przyszłości. Kluczowym założeniem dla prezentowanych rozważań jest to, aby przedmiotowa odbudowa odbywała się z uwzględnieniem realizacji polskich interesów na Ukrainie. Przede wszystkim mowa tu o interesach gospodarczych w postaci zapewnienia korzystnych warunków do ekspansji polskim podmiotom gospodarczym i tym samym osiągnięcia wzajemnych korzyści. Pojęcie interesów należy jednak rozumieć szeroko, a więc także jako działania zmierzające do osiągnięcia celów politycznych za pomocą środków finansowych, w tym do rozwiązania utrzymujących się od wielu lat problemów pomiędzy oboma państwami.

Okoliczność, że działania wojenne nie zostały dotychczas zakończone, znacząco utrudnia wskazanie ostatecznych, a nawet chociażby szacunkowych ekonomicznych kosztów odbudowy Ukrainy oraz tych jej obszarów, w których będą one największe². Stąd kwestie te nie będą przedmiotem analizy w niniejszej pracy. Założeniem rozdziału jest analiza obecnych w polskim systemie prawnym środków umożliwiających zaangażowanie się Polski w proces odbudowy Ukrainy po zakończeniu wojny. Pominięto z tego względu większość postanowień tzw. specustawy ukraińskiej, a więc ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Jest to bowiem akt prawny odnoszący się głównie do postępowania wobec uciekinierów wojennych, którzy znaleźli się na obszarze Polski po 24 lutego 2022 r.³ Analiza z założenia została też ograniczona do wybranych środków prawnych posiadających największy potencjał do realizacji wskazanych wyżej celów. Dodatkowo wskazany zostanie zarys kształtu potencjalnych rozwiązań prawnych, których przyjęcie umożliwiłoby osiągnięcie tych celów. Skala potrzeb opracowania nowych rozwiązań, wykraczających poza obecnie dostępne środki prawne, będzie jednak determinowana przez wiele czynników zewnętrznych, ze skalą zniszczeń wojennych na czele.

2 Próby dokonania takich obliczeń (czy raczej szacunków) już obecnie są podejmowane przez różne ośrodki analityczne. Zestawienie ekonomicznych kosztów wybranych konfliktów zbrojnych z ostatnich lat przedstawia m.in. raport Polskiego Instytut Ekonomicznego, *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, red. J. Nowak, M. Wieteska, Warszawa (marzec) 2022, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/PIE-Raport_Warnomics.-Gospodarcze-koszty_2022.pdf, dostęp: 17 kwietnia 2022 r.

3 Dz. U. z 2022 r. poz. 583, dalej także: specustawa ukraińska.

Analiza zostanie przeprowadzona przede wszystkim z perspektywy możliwości podjęcia działań przez organy władzy państwowej. Nie budzi wątpliwości, że władze centralne posiadają najszersze możliwości, a wykorzystując je, powinny zmierzać do realizacji interesów całego kraju. W mniejszym stopniu poświęcono uwagę potencjalnym działaniom organów samorządu terytorialnego oraz podmiotów prywatnych. Pominięto także działania, które na polu odbudowy Ukrainy mogą zostać podjęte przez Unię Europejską. Pomijając złożoność problemu środków prawnych, którymi dysponuje ta organizacja międzynarodowa, kluczowa wydaje się aktualnie ograniczona możliwość wpływu Polski na ukształtowanie sposobu ich przeznaczenia. Tym samym potencjalne działania UE nie dają rękojmi realizacji polskich interesów gospodarczo-politycznych na Ukrainie na poziomie porównywalnym do działań podjętych bezpośrednio przez Polskę⁴, mimo że bez wątpienia działania UE będą podejmowane na zdecydowanie większą skalę.

2. Zarys doświadczeń Polski w odniesieniu do zagadnienia współpracy rozwojowej

Polska od wielu lat angażuje się w odbudowę po wojnach i różnego rodzaju kryzysach występujących w wielu państwach świata. Charakterystyczny przykład stanowi działalność podjęta w latach 50. ubiegłego wieku w związku z wojną w Korei. Polska, jako członek bloku państw komunistycznych, wspierała gospodarczo Koreańską Republikę Ludowo-Demokratyczną zarówno w trakcie wojny, jak i przez wiele lat po jej zakończeniu. Przede wszystkim w postaci bezpłatnych dostaw towarów, surowców i maszyn. Dla przykładu, w 1955 r. pomiędzy Polską Republiką Ludową a Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną podpisano umowę dotyczącą udzielenia bezwrotnej pomocy na rzecz odbudowy Korei Północnej. Na podstawie tego porozumienia z Polski przekazano między innymi tkaniny bawełniane, płótno, brezent, cukier, wyroby mięsne czy łożyska o łącznej wartości 350 milionów złotych⁵. Obok wsparcia rzeczowego Polska udzielała również pomocy technologicznej, realizując liczne usługi budowlane i projektowe na rzecz Korei Północnej. Jak wskazuje się w literaturze, polscy specjaliści pomagali w odbudowie warsztatów kolejowych w Pjongjangu i Wonsan, brali udział w modernizowaniu trzech kopalń węgla w największym zagłębiu węglowym Korei Północnej, stworzyli plan odbudowy miasta Chongjin, opracowali projekty dwóch osiedli mieszkaniowych itd.⁶ Ogółem w latach 1954–1959 Polska udzieliła czwartej

4 Podkreślenia wymaga, że są to rozważania w dużej mierze teoretyczne, oparte na dotychczasowej praktyce i doświadczeniach w relacjach między Polską a Unią Europejską, np. związanych z brakiem akceptacji Krajowego Planu Odbudowy. Nie można jednak zapominać, że zasoby finansowe UE, które mogłyby zostać przeznaczone na finansowanie odbudowy Ukrainy (w tym np. powołanie funduszu zbliżonego konstrukcyjnie do Next Generation UE), są nieporównywalnie większe niż analogiczne możliwości Polski.

5 N. Levi, *Zarys stosunków między Polską a Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną (1948–1974)*, „Kwartalnik Historyczny”, t. 74, nr 4 (2017), s. 736, <https://doi.org/10.12775/KH.2017.124.4.04>.

6 Tamże.

pod względem wielkości pomocy gospodarczej dla Korei Północnej⁷. Na przestrzeni kolejnych lat, zarówno przed upadkiem komunizmu, jak i po nim, Polska angażowała się także w podobne działania podejmowane w innych regionach świata, na przykład w Wietnamie, Etiopii, Syrii, Libii, Iraku, Afganistanie itd.

Mimo że działania, o których mowa, były podejmowane w różnych warunkach, niejednokrotnie znacznie odbiegających od współczesnych standardów udzielania pomocy gospodarczej państwom rozwijającym się⁸, to dowodzą zaangażowania Polski w sprawy międzynarodowe. Choć nie zawsze zaangażowanie to wiązało się (i wiąże) ze skuteczną realizacją polskich interesów w danym państwie⁹, nie budzi wątpliwości, że stanowiło (i stanowi) pewne obciążenie dla budżetu państwa. Wynika to z faktu, że Polska na pomoc rozwojową wydaje współcześnie ok. 2,9 miliarda złotych rocznie i z roku na rok zwiększa tę sumę¹⁰.

W polskim systemie prawnym obecna jest współcześnie ogólna regulacja dotycząca zagadnienia udzielania wsparcia dla państw rozwijających się, takich jak Ukraina. Stanowi ją ustawa z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej¹¹. Pojęcie współpracy rozwojowej zostało w niej zdefiniowane jako ogół działań podejmowanych przez organy administracji rządowej w celu udzielania państwom rozwijającym się lub ich społeczeństwom, zgodnie z zasadą solidarności międzynarodowej, pomocy rozwojowej, humanitarnej oraz prowadzenie działań edukacyjnych¹². Pomoc rozwojowa polega w szczególności na promowaniu i wspieraniu rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, w tym rozwoju parlamentaryzmu, zasad dobrego rządzenia i przestrzegania praw człowieka, a także na wspieraniu trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, podejmowaniu działań zmierzających do redukcji ubóstwa i poprawy stanu zdrowia ludności oraz podnoszeniu poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych ludności. Z kolei pomoc humanitarna polega w szczególności na zapewnieniu pomocy, opieki i ochrony dla ludności, która została poszkodowana w wyniku konfliktów zbrojnych, klęsk żywiołowych lub innych kryzysów humanitarnych spowodowanych przez naturę lub człowieka.

Katalog form współpracy rozwojowej jest otwarty. Stosownie do dyspozycji art. 4 u.w.r. obejmuje on w szczególności:

7 Po ZSRR, ChRL i NRD. Szczegółowo na temat wkładu poszczególnych państw bloku wschodniego w odbudowę Korei Północnej zob.: tamże, s. 739. Także: K. Kim, *Stosunki Polski z państwami Półwyspu Koreańskiego w latach 1948–2013*, Warszawa 2015, s. 49–50 (praca doktorska).

8 Dość powiedzieć, że sama Polska dopiero w połowie lat 90. ubiegłego wieku dołączyła do grona państw OECD, powszechnie uważanych za wysoko rozwinięte.

9 W okresie PRL należy mówić raczej o współrealizacji interesów całego bloku wschodniego, czego najlepszym przykładem jest wspomniana pomoc udzielona KRL-D, odbywająca się w warunkach deficytów i niezaspokojenia znacznych potrzeb własnych, związanych z odbudową kraju po zakończeniu II wojny światowej.

10 Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, „Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2021–2030. Solidarność dla rozwoju” przyjęty, <https://tiny.pl/96njt>, dostęp: 17 kwietnia 2022 r.

11 Dz. U. z 2021 r. poz. 1425, dalej: u.w.r.

12 Art. 2 ust. 1 u.w.r.

1. finansowanie zadań powierzonych podmiotom uczestniczącym w realizowaniu współpracy rozwojowej;
2. przekazywanie środków finansowych do budżetu państwa rozwijającego się;
3. udzielanie kredytów i pożyczek;
4. redukcję oraz konwersję zadłużenia państwa rozwijającego się;
5. współfinansowanie lub udzielanie wsparcia technicznego przy wdrażaniu działań finansowych w szczególności z budżetów innych państw, Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych;
6. wpłaty do międzynarodowych organizacji, instytucji, programów i funduszy;
7. organizowanie szkoleń i doradztwa dla podmiotów uczestniczących w realizowaniu współpracy rozwojowej;
8. opracowywanie, wydawanie i rozpowszechnianie publikacji;
9. organizowanie działań informacyjnych.

Największe znaczenie wydaje się mieć bezpośrednia pomoc finansowa w postaci udzielania pożyczek i kredytów rządowych. W konsekwencji jej otrzymania państwa rozwijające się uzyskują dodatkowe źródło finansowania na dogodnych, z reguły niekomercyjnych, warunkach. Jednocześnie jeśli finansowanie jest udzielane w ramach pomocy wiązanej, środki spłaconych pożyczek i kredytów wracają do polskiego budżetu i są przeznaczane na sfinansowanie własnych potrzeb pożyczkowych, a kwoty, otrzymane przez państwa rozwijające się, są wydatkowane w Polsce, więc pośrednio przyczyniają się do rozwoju gospodarki.

W realizacji współpracy rozwojowej, głównie w zakresie realizacji szkoleń i doradztwa, mogą uczestniczyć w szczególności jednostki sektora finansów publicznych, podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, przedsiębiorcy oraz instytuty badawcze. Szczegółowy katalog podmiotów realizujących działania, w zależności od okoliczności i specyfiki zadania, wyłania się w drodze otwartego konkursu ofert w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie albo w postępowaniu o udzielenie zamówienia w rozumieniu przepisów

ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹³. Dopuszcza się jednak, aby ze względu na ochronę życia lub zdrowia ludzkiego minister właściwy do spraw zagranicznych w przypadkach udzielania pomocy humanitarnej zlecił realizację zadania z zakresu współpracy rozwojowej z pominięciem otwartego konkursu ofert.

Kierunek współpracy rozwojowej Polski jest określany w ramach programu wieloletniego. Od stycznia 2021 r. jest nim „Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2021–2030. Solidarność dla rozwoju”¹⁴. Co prawda program ten nie odnosi się wprost do Ukrainy, ale w sposób ogólny określa priorytetowe kierunki współpracy, wskazując na wybrane państwa objęte europejską polityką sąsiedztwa, w tym kraje Partnerstwa Wschodniego oraz wybrane państwa z regionów Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Afryki Subsaharyjskiej. W sposób precyzyjny zakres polskich działań określa z kolei Plan współpracy rozwojowej na 2022 r.¹⁵ Ukraina została wymieniona w nim jako jeden z obszarów priorytetowych, w ramach którego największy nacisk ma zostać położony na dziedziny: 1) pokój, sprawiedliwość i silne instytucje; 2) równe szanse (głównie w zakresach: edukacja, przedsiębiorczość, zrównoważone miasta); 3) zdrowie, 4) klimat i zasoby naturalne.

Nie budzi wątpliwości, że katalog obszarów wsparcia będzie wymagał aktualizacji stosownie do potrzeb Ukrainy po zakończeniu wojny oraz możliwości, którymi dysponuje Polska w przedmiocie ich zaspokojenia. Konieczne będzie także znaczne zwiększenie finansowania na tym kierunku, tym bardziej że będzie się ono odbywało głównie w ramach konkursu Ministerstwa Spraw Zagranicznych o nazwie „Polska pomoc rozwojowa 2022” oraz jego kolejnych edycji¹⁶.

Współcześnie zakres zaangażowania Polski w odbudowę Ukrainy musi odpowiadać roli, jaką w ogólności pełni państwo w kierowaniu procesami gospodarczymi i ich organizowaniu¹⁷. System kapitalistyczny, oparty na prymacie gospodarki rynkowej, znacząco wpływa na ograniczenie katalogu narzędzi, którymi dysponują organy władzy publicznej chcące zaangażować Polskę w proces odbudowy Ukrainy. Najmniej efektywne wydaje się powoływanie państwowych spółek celowych, które prowadziłyby działalność gospodarczą na Ukrainie bądź działalność ze skutkiem na terenie tego państwa. Przede wszystkim prowadzenie działalności gospodarczej wymaga wysokiej elastyczności i zdolności do dostosowywania się w ramach dynamicznie zmieniających

13 Art. 10 ust. 1 u.w.r.

14 Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, „Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2021–2030. Solidarność dla rozwoju”...

15 Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Plan współpracy rozwojowej w 2022 r. przyjęty*, <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/plan-wspolpracy-rozwojowej-w-2022-r-przyjety>, dostęp: 17 kwietnia 2022 r.

16 W ramach analogicznego konkursu rozpisanego w roku 2021 na 50 ofert ogółem 14 dotyczyło Ukrainy: Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Wyniki konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2021”*, <https://dane.gov.pl/en/dataset/1207,konkursy-departamentu-wspolpracy-rozwojowej-msz/resource/34247/table>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

17 Zob. szerzej m.in.: *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.

się warunków zewnętrznych, co w ograniczonym zakresie mogą realizować podmioty, których działalność jest determinowana decyzjami politycznymi. Ponadto konieczne do wskazanego działania jest posiadanie w zasobach publicznych odpowiedniej kadry zarządzającej, mającej doświadczenie w działalności na obszarze postsowieckim. Wreszcie spółka taka musi dysponować niezbędnym potencjałem osobowym, technicznym itp., a wobec braku istotnego zaangażowania w specjalistyczne procesy gospodarcze trudno byłoby państwu taki potencjał szybko stworzyć lub pozyskać w inny sposób¹⁸.

3. Kredyty eksportowe

Podstawowym sposobem wsparcia odbudowy Ukrainy jest, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do innych państw rozwijających się, przekazywanie środków finansowych. Może się to odbywać na podstawie odrębnej ustawy lub umowy (dwustronnej lub wielostronnej). Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu państwa finansowane są zadania określone w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych¹⁹. Przekazywanie środków może się odbywać zarówno w modelu bezzwrotnym, jak i zwrotnym. Pierwszy z wymienionych dotyczy głównie darowizn, a więc przekazania środków z jednoczesnym uwolnieniem obdarowanego od obowiązku ich zwrotu w przyszłości oraz obowiązku przeznaczenia ich na konkretny cel. Darowizny nie wydają się więc być optymalnymi formami wsparcia z uwagi na ich ograniczone przełożenie na możliwość realizacji polskich interesów na Ukrainie.

Większe znaczenie ma pomoc udzielana w modelu zwrotnym, a więc głównie w postaci przyznawania kredytów. Z uwagi na ograniczone możliwości finansowe Ukrainy mało prawdopodobne jest zainteresowanie tego państwa zaciąganiem kredytów rozwojowych na zasadach komercyjnych. Zdecydowanie bardziej realna wydaje się gotowość do zaciągnięcia kredytów eksportowych. Są one z reguły udzielane w formie umowy międzynarodowej (międzypaństwowej), w walucie obcej i na preferencyjnych warunkach, zarówno jeśli chodzi o oprocentowanie, jak i termin spłaty. W ramach tej formy pomocy międzynarodowej wyróżnić można pomoc o charakterze zarówno wiązaniem (ang. *tied aid*), jak i niewiązaniem. W pierwszym przypadku środki finansowe muszą być przeznaczone na zakup towarów lub usług w państwie udzielającym kredytu. W przypadku pomocy niezwiązanej środki z kredytu mogą być natomiast wydatkowane w dowolnym

18 Należy zwrócić uwagę, że w zasadzie nie istnieją duże państwowe podmioty gospodarcze (względnie kontrolowane przez państwo), które mogłyby włączyć się w odbudowę Ukrainy. Najpełniej świadczy o tym przykład branży budowlanej, zdominowanej w Polsce przez grupy z przeważającym kapitałem zagranicznym. Patrz np. raport Deloitte, *Polskie spółki budowlane 2021 – najważniejsi gracze, kluczowe czynniki wzrostu i perspektywy rozwoju branży. Listopad 2021 r.*, Warszawa 2021, https://pzb.com.pl/wp-content/uploads/2021/11/Raport_spolki_budowlane_2021-PL_Id.pdf, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

19 Dz. U. z 2021 r. poz. 305 (dalej: u.f.p.).

państwie, w tym w państwie kredytobiorcy²⁰. W większym stopniu niż pomoc wiązana pozostaje więc ona zgodna z zasadami wolnego handlu. W piśmiennictwie wskazuje się także, że pomoc niewiązana jest efektywniejsza od pomocy wiązanej, ponieważ generuje mniejsze koszty transakcji dla kraju biorcy, zapewnia wyższą przejrzystość i efektywność wykorzystania, która odbywa się zgodnie z wewnętrznymi zasadami biorcy oraz przy uwzględnieniu jego własnych priorytetów. Pomoc niewiązana zapewnia też kredytobiorcy możliwość koordynacji polityki pomocowej, na przykład przez łącznie różnych źródeł finansowania tego samego projektu, co może być niemożliwe ze względu na niekompatybilność towarów i usług w ramach pomocy wiązanej. W konsekwencji stwierdza się, że wiązanie pomocy zwiększa jej koszt²¹.

Z perspektywy gospodarczych interesów Polski oraz w kontekście uwarunkowań wewnętrznych Ukrainy, w tym wysokiego poziomu korupcji, wydaje się jednak, że najbardziej efektywnym narzędziem jest udzielenie pomocy wiązanej. Po pierwsze, ogranicza ono możliwość wykorzystania kredytu niezgodnie z jego pierwotnym przeznaczeniem i intencją kredytodawcy. Po drugie, gwarantuje korzyści dla obu stron umowy, a nie wyłącznie dla kredytobiorcy. Ukraina uzyska bowiem dzięki niej źródło finansowania dla swoich znacznych wydatków inwestycyjnych. Polska natomiast skorzysta przez rozszerzenie obszaru własnej ekspansji gospodarczej. Innymi słowy, środki pożyczone Ukrainie „wrócą” w istotnej części do Polski, zapewniając wielu podmiotom (szczególnie z branży budowlanej, zarówno infrastrukturalnej, jak i mieszkaniowej) dodatkowy impuls do rozwoju, który może być szczególnie istotny w kontekście, przewidywanego w najbliższych latach, stopniowego obniżania poziomu transferów finansowych z budżetu UE.

Udzielanie pomocy w postaci kredytu eksportowego, mimo że co do zasady ma charakter dwustronny, nie może odbywać się w sposób dowolny. Znaczne dofinansowanie eksportu mogłoby bowiem doprowadzić do zachwiania równowagi gospodarczej i ograniczenia konkurencji przedsiębiorców w państwie uzyskującym taką pomoc. Z tego względu państwa członkowskie OECD już w 1978 r. przyjęły wspólne warunki udzielania pomocy w postaci kredytów eksportowych. Są one ujęte w stale aktualizowanych wytycznych *Arrangement on Officially Supported Export Credits*²². Dokument ten określa szczegółowe zasady udzielania pomocy, w tym także w tak

20 Odrębną kwestię stanowi przeznaczenie środków z kredytu. Cechą kredytów w ogólności jest bowiem ich celowy charakter. Realizacja celu, na który został udzielony kredyt, np. ochrona środowiska, może więc odbywać się na różne sposoby i z zaangażowaniem dowolnych partnerów biznesowych, niekoniecznie związanych z państwem kredytodawcy.

21 A. Wasilewska, *Rządowe kredyty w ramach pomocy wiązanej w polskiej polityce wspierania eksportu*, „International Journal of Management and Economics”, nr 20 (2006), s. 121.

22 Zob. OECD, *Arrangement on Officially Supported Export Credits*, TAD/PG(2017)1, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg\(2017\)1](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg(2017)1), dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

szczegółowym zakresie, jak zakup samolotów, statków, a nawet budowa elektrowni atomowych. Do warunków udzielenia kredytów eksportowych należy między innymi konieczność dokonania przez zagranicznego nabywcę płatności gotówkowej w wysokości co najmniej 15% wartości kontraktu, z okresem spłaty wynoszącym co najmniej dwa lata, ale nie więcej niż 8,5 roku (w przypadku eksportu kierowanego do krajów zamożniejszych, należących do tzw. kategorii I – w zależności od dochodu narodowego brutto) albo 10 lat (w przypadku eksportu kierowanego do krajów biedniejszych, z tzw. kategorii II) przy zapewnieniu co najmniej 35% poziomu dotowania (lub minimum 50% poziomu dotowania dla krajów biedniejszych)²³. Wytyczne OECD regulują nawet zasady ustalania maksymalnej stopy oprocentowania kredytu w ramach pomocy związanej²⁴. Zagadnienie zasad i warunków udzielania kredytów eksportowych jest zatem drobiazgowo uregulowane przez państwa członkowskie OECD i pozwala na ochronę interesów zarówno kredytodawców, jak i kredytobiorców²⁵.

Udzielanie kredytów eksportowych przez Polskę odbywa się zgodnie z określoną procedurą. Państwa zainteresowane uzyskaniem kredytu zwracają się do rządu RP ze stosownym wnioskiem (wystąpieniem), który następnie jest opiniowany przez międzyresortowy Zespół do spraw międzyrządowej współpracy kredytowej²⁶. W przypadku pozytywnej opinii Zespołu, na podstawie zgody udzielonej przez Prezesa Rady Ministrów, rozpoczynają się dwustronne negocjacje umowy o udzielenie kredytu, podczas których następuje ustalenie warunków, w tym zakresu usług lub dostaw towarów eksportowanych w jego ramach²⁷. Umowa o uzgodnionej treści jest następnie podpisywana przez przedstawicieli obu państw, po czym odbywa się proces jej ratyfikacji w trybie właściwym dla prawa wewnętrznego danego państwa. Po zawarciu umowy kredytobiorca, zgodnie z obowiązującymi go regulacjami krajowymi, dokonuje wyboru kontrahentów do realizacji poszczególnych zadań, niejednokrotnie korzystając uprzednio z pośrednictwa instytucji publicznych w poszukiwaniu zainteresowanych podmiotów polskich²⁸. Po zweryfikowaniu proponowanych kontraktów przez Ministerstwo Finansów (co zabezpiecza przed przekazywaniem środków podmiotom niespełniającym wymagań strony polskiej) następuje płatność

23 Zob. serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Polskie rządowe kredyty eksportowe przeznaczone na finansowanie dostaw z Polski*, <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-rzadowe-wspieranie-eksportu>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

24 OECD, *Arrangement on Officially...*, s. 23.

25 Szerzej zob.: OECD, *Export credits*, <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

26 Zespół jest organem pomocniczym ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W jego kompetencji znajduje się opiniowanie wystąpień podmiotów zainteresowanych nawiązaniem międzyrządowej współpracy kredytowej i poszczególnych etapów wykonania umowy międzynarodowej o udzielenie kredytu oraz zatwierdzanie wzorów dokumentów związanych z udzieleniem kredytu. Opinia Zespołu dotycząca wystąpień jest przekazywana ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, który uwzględnia ją w swoim stanowisku, kierowanym do państwa potencjalnego kredytobiorcy.

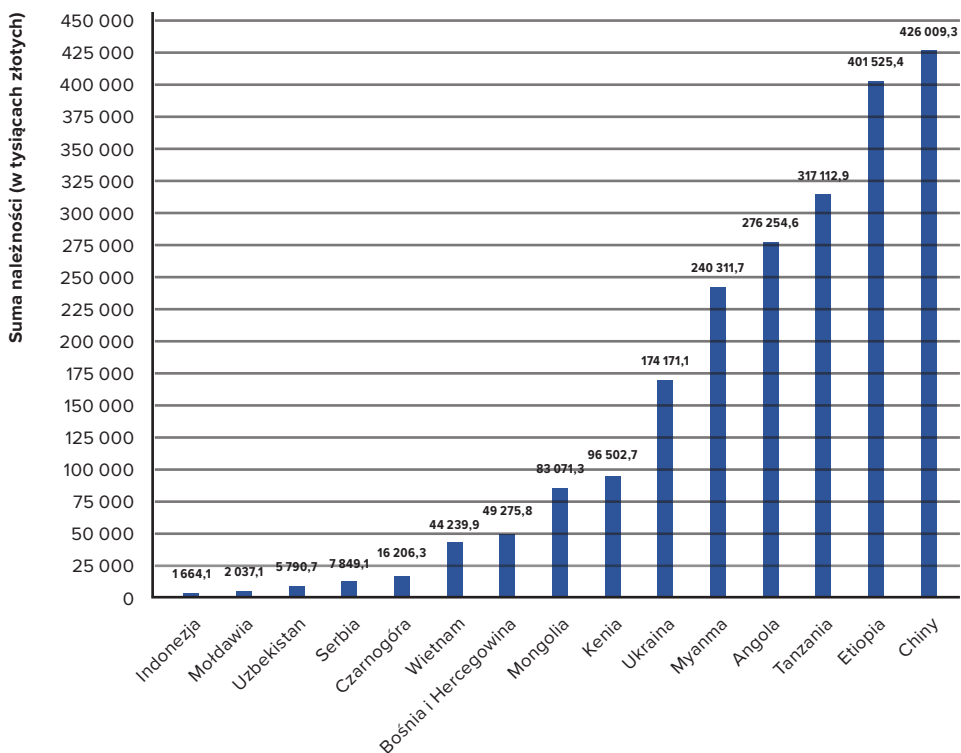
27 Zob. serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Polskie rządowe kredyty eksportowe...*

28 Przykładowo, zob. poszukiwania przez ambasadę Mongolii zainteresowanych udziałem w przetargu na rozbudowę i remont oczyszczalni ścieków, budowę przechowalni warzyw oraz rozwój produkcji warzyw i sieci dodanych – Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *Mongolia zaprasza do udziału w przetargach*, https://www.paih.gov.pl/20210429/przetargi_mongolia, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

ze środków budżetu państwa za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego bezpośrednio na rzecz polskiego eksportera, w złotych polskich po kursie kupna obowiązującym w Narodowym Banku Polskim dla zagranicznej waluty kontraktu w dniu wypłaty²⁹. Środki finansowe przeznaczone na kredyty eksportowe nie są zatem fizycznie przekazywane państwu-kredytobiorcy, tylko bezpośrednio z polskiego budżetu trafiają do eksportera lub usługodawcy, co znacząco ogranicza ryzyko przeznaczenia ich przez kredytobiorcę niezgodnie z postanowieniami umowy międzynarodowej.

Polska jest współcześnie stroną kilkunastu umów kredytu w ramach pomocy wiązanej. Na koniec 2021 r. suma należności bieżących Skarbu Państwa z tytułu udzielonych w przeszłości kredytów eksportowych przekraczała 2,214 miliona złotych i obejmowała kwoty należne od 15 państw. Szczegółowo prezentuje to poniższy wykres.

Wykres 1. Należności Skarbu Państwa z tytułu kredytów udzielonych z budżetu państwa rządom innych krajów (stan na 31.12.2021 r.).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, Departament Gwarancji i Poręczeń, *Informacja dotycząca należności Skarbu Państwa z tytułu kredytów udzielonych z budżetu państwa rządom innych krajów, według stanu na 31.12.2021 r.*

Wskazane kwoty nie wyczerpują tematu sumy środków przeznaczonych przez Polskę na finansowanie kredytów eksportowych. Obecnie trwa bowiem wykonywanie wielu umów dwustronnych, prowadzone są też negocjacje warunków zawarcia kolejnych (z Wietnamem na budowę w polskich stocznich jednostek poszukiwawczo-ratowniczych oraz z Senegalem na edukację)³⁰. Przyznanie kredytu, wymagające dopełnienia ściśle określonej procedury, nie oznacza również, że zostanie on przez kredytobiorcę wykorzystany w całości³¹. Jak wskazano, jest to bowiem warunkowane zawarciem umów wykonawczych, co może być nieosiągalne z różnych względów, z reguły niezależnych od strony polskiej.

Polska jest współcześnie stroną zawartej z Ukrainą i kilkakrotnie modyfikowanej umowy z 9 września 2015 r. o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej. Przedmiotem kredytu, opiewającego na kwotę 100 milionów euro, jest modernizacja dróg dojazdowych do granicy polsko-ukraińskiej oraz modernizacja infrastruktury istniejących przejść granicznych po stronie ukraińskiej. W jego ramach przewidziano w nim preferencyjne zasady finansowania. Stosownie do art. 6 ust. 1 umowy kredytowej spłata każdorazowego wykorzystania kredytu ma bowiem następować w 50 równych, półrocznych, kolejnych ratach, po upływie pięcioletniego okresu karencji od daty każdorazowego wykorzystania kredytu. Oprocentowanie kredytu wynosi 0,15% rocznie od każdej jego wykorzystanej części. W przypadku gdyby rząd Ukrainy nie dokonał płatności wynikających z umowy zgodnie z terminem ich zapadalności, od niezapłaconych kwot będą naliczane odsetki karne w wysokości 3% rocznie ponad wskazaną wyżej stopę podstawową.

Związanie kredytu, gwarantujące bezpośrednią korzyść dla strony polskiej, zostało ujęte w art. 4 ust. 4 wspomnianej umowy. Zgodnie z nim wartość towarów, robót i usług polskiego pochodzenia w ramach kontraktu finansowanego na mocy umowy nie może być niższa niż 60% wartości tego kontraktu. Umawiające się państwa mogą przy tym zażądać od eksportera przedstawienia szczegółowych informacji dotyczących spełnienia tego wymogu, w tym przedstawienia stosownych dokumentów, na przykład świadectw polskiego pochodzenia towarów. Dodatkowo towary, roboty i usługi finansowane w ramach poszczególnych kontraktów finansowanych ze środków uzyskanych na podstawie umowy kredytowej są zwolnione z podatków, ceł i innych opłat nałożonych przez władze Ukrainy lub na jej terytorium na podstawie przepisów prawa ukraińskiego³².

30 Zob. serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Wykaz umów międzyrządowych*, <https://www.gov.pl/web/finanse/wykaz-umow-miedzyrządowych-kredyty-rządowe>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

31 Przykład stanowi niewykorzystany kredyt w wysokości 100 mln dolarów, przyznany w 2017 r. Zambii: K. Kosiński, *Ursus znów zarobi na afrykańskich polach*, <https://www.pb.pl/ursus-znow-zarobi-na-afrykańskich-polach-857564>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

32 Art. 11 ust. 2 umowy z 9 września 2015 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej (M.P. z 2016 r., poz. 716).

Kredyty eksportowe wydają się być najbardziej racjonalną formą polskiego wsparcia w powojennej odbudowie Ukrainy, zapewniają one bowiem możliwość kontroli przeznaczenia środków z udzielonego kredytu, a zarazem gwarantują, że w całości lub w większej części zostaną wykorzystane w Polsce³³. Jednocześnie umowa o udzielenie kredytu musi podlegać ratyfikacji przez parlament, co pozytywnie wpływa na transparentność i przejrzystość gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi przez Polskę na ten cel. Tym samym o udzieleniu wsparcia dla Ukrainy ostatecznie decydować będzie właśnie parlament, a nie organ władzy wykonawczej. Po zaakceptowaniu kontrahentów w ramach konkretnej umowy dwustronnej rola Ministra Finansów polega bowiem przede wszystkim na dokonaniu wypłaty z budżetu państwa kwoty kredytu, do której to czynności upoważnia go ustawa budżetowa, a ewentualna modyfikacja limitu wynikającego z tego upoważnienia wymaga zmiany ustawy³⁴. Same kwoty udzielonych kredytów, stosownie od dyspozycji art. 6 ust. 2 pkt 3 u.f.p., zalicza się natomiast do rozchodów publicznych, skutkiem czego wpływają one na saldo przychodów i rozchodów budżetu państwa.

4. Kredyty na finansowanie eksportu i ubezpieczenia eksportowe

Poza kredytami eksportowymi (rządowymi) pomocniczymi środkami, które mogłyby zostać wykorzystane w procesie odbudowy Ukrainy, są kredyty na finansowanie eksportu z Polski. Są one udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego podmiotom zagranicznym (co do zasady – prywatnym) na zakup polskich towarów i usług. Środki z kredytów wypłacane są bezpośrednio krajowym eksporterom, a zagraniczni nabywcy, po dokonaniu dostawy towaru lub świadczeniu usługi, stopniowo realizują spłaty kredytów. Już samo udzielenie takiego kredytu może być uzależnione od zobowiązania się przez kredytobiorcę do nabycia określonej części towarów lub usług w Polsce. Działania, o których mowa, dokonywane są w ramach funkcjonującego od wielu lat rządowego projektu „Finansowe wspieranie eksportu”³⁵. Tylko do lipca 2021 r. w jego ramach BGK wsparł polski eksport na Ukrainę kwotą przeszło 900 milionów złotych³⁶. Przykład wykorzystania tego wsparcia stanowi kredyt w wysokości 53,6 miliona euro przyznany w 2019 r. przez BGK ukraińskiemu inwestorowi LLC TRC Nikolsky na budowę galerii handlowej

33 Wysokość udziału polskich towarów i usług finansowanych z polskiego kredytu podlega każdorazowym negocjacjom. Z reguły wynosi 60% (np. w umowach z Ukrainą, Tanzanią, Wietnamem czy Mongolią).

34 Dla przykładu, na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r. na rok 2022 Minister Finansów jest upoważniony do dokonywania wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw do kwoty 1 miliarda zł.

35 Bank Gospodarstwa Krajowego, *Finansowe wspieranie eksportu. Rządowy program*, Warszawa 2015, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Przedsiębiorstwa/Program_Rzadowy_Finansowe_Wspieranie_Eksportu.pdf, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

36 Zob. KUKE, *KUKE i BGK pomagają w zagranicznej ekspansji polskich firm budowlanych*, <https://kuke.com.pl/wiedza/kuke-i-bgk-pomagaja-w-zagranicznej-ekspansji-polskich-firm-budowlanych>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

w Charkowie, którą miała realizować polska spółka Unibep S.A. Jednym z warunków udzielenia kredytu było zapewnienie, iż minimum 40% produktów i usług dostarczanych i realizowanych z kontraktu eksportowego będzie pochodzić bezpośrednio z Polski³⁷.

Przykład inwestycji w Charkowie jest interesujący także z tego względu, że inwestor uzyskał na jej przeprowadzenie dodatkowo ubezpieczenie eksportowe od ryzyka handlowego i politycznego, wydane przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. Polisa wystawiona przez KUKĘ zapewniła lepsze warunki finansowania niż oferowane wówczas w bankach ukraińskich, obniżyła bowiem potencjalne ryzyko kredytowe. Ubezpieczenia oraz gwarancje kredytów eksportowych, zapewniane przez KUKĘ, stanowią więc kolejne narzędzia wsparcia polskiego udziału w powolnej odbudowie Ukrainy.

Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych prowadzi działalność w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych³⁸. Ich celem jest umożliwienie polskim przedsiębiorcom udziału w międzynarodowym obrocie handlowym oraz wzrostu ich aktywności na arenie międzynarodowej³⁹. Z ubezpieczenia eksportowego jako ubezpieczający lub ubezpieczony oraz z gwarancji ubezpieczeniowych mogą korzystać przede wszystkim przedsiębiorcy legitymujący się miejscem zamieszkania lub posiadający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonujący eksportu krajowych produktów i usług. Stosownie do art. 6 ust. 2 u.g.s.p.u.e. ubezpieczenie eksportowe może jednak zostać udzielone także mimo niespełnienia wymogu krajowych produktów i usług, w przypadku gdy kontrakt został zawarty na okres kredytu poniżej dwóch lat oraz jest ono uzasadnione interesem Rzeczypospolitej Polskiej. Interes ten jest z kolei definiowany jako wymierna korzyść dla Rzeczypospolitej Polskiej, wynikająca z konieczności zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, wzrostu lub utrzymania zatrudnienia, zwiększenia konkurencyjności lub innowacyjności gospodarki polskiej, co oceniane jest indywidualnie przez właściwy organ KUKĘ.

Ubezpieczenie udzielane przez KUKĘ dotyczyć może jednego z czterech obszarów, tj.:

1. instrumentów finansujących, rozumianych jako umowa lub inna czynność służąca finansowaniu, w całości albo w części, kontraktu eksportowego, umowy przedsiębiorcy zależnego lub inwestycji bezpośredniej za granicą (na przykład kredytu bankowego, wykupu wierzytelności, pożyczki czy leasingu);

37 A. Czyż, *53,6 mln euro wsparcia polskiego eksportu na Ukrainie*, <https://media.bgk.pl/82044-536-mln-euro-wsparcia-polskiego-eksportu-na-ukrainie>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

38 Art. 5 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 826); dalej: u.g.s.p.u.e.

39 Art. 2 ust. 1 u.g.s.p.u.e.

2. kontraktów eksportowych;
3. inwestycji bezpośrednich za granicą;
4. umów przedsiębiorców zależnych⁴⁰.

Zakres ubezpieczenia eksportowego obejmować może ryzyko handlowe i polityczne (jeżeli kontrakt został zawarty na okres kredytu dwóch lub więcej lat) oraz nierynkowe (jeżeli kontrakt został zawarty na okres kredytu poniżej dwóch lat). Ubezpieczenie eksportowe może być natomiast realizowane w formie:

1. ubezpieczenia bezpośredniego;
2. ubezpieczenia pośredniego (reasekuracji);
3. udzielenia gwarancji ubezpieczeniowej;
4. udziału w ubezpieczeniu udzielonym przez agencję kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych oraz uchylającego decyzje Rady 2001/76/WE i 2001/77/WE (Dz. Urz. UE L 326 z 8 grudnia 2011 r., s. 45)⁴¹.

Tak bogaty katalog form i szeroki zakres ubezpieczenia mogą zapewnić znaczące wsparcie dla polskiej aktywności gospodarczej na Ukrainie po zakończeniu wojny. Tym bardziej że KUKĘ ubezpieczała działalność polskich przedsiębiorców w tym kraju na długo przed rosyjską inwazją. Po zakończeniu wojny warunki działalności inwestycyjnej, przynajmniej przez pewien okres, nie będą atrakcyjne, co raczej nie pozostanie bez wpływu na ofertę podmiotów świadczących usługi ubezpieczeniowe i gwarancyjne na zasadach komercyjnych. Wskazane wydaje się więc przygotowanie specjalnego programu, adresowanego zarówno do podmiotów zainteresowanych realizacją polskich, jak i zagranicznych inwestycji związanych z odbudową Ukrainy. Wymagać to będzie podjęcia przez KUKĘ dodatkowych działań organizacyjnych oraz gotowości na rozszerzenie zakresu ryzyka, które za jej pośrednictwem ponosi Skarb Państwa w ramach systemu gwarancyjnego. Obecnie działalność ta nie jest możliwa, bowiem bank centralny Ukrainy ogłosił 24 lutego

40 Art. 1 ust. 2 u.g.s.p.u.e.

41 Art. 1 ust. 3 u.g.s.p.u.e.

2022 r. moratorium na realizowanie płatności zagranicznych, co *de facto* oznacza zakaz dokonywania przelewów walutowych z Ukrainy do Polski. W konsekwencji KUKU była zmuszona do anulowania wszystkich limitów kredytowych udzielonych kontrahentom z tego państwa⁴².

5. Działalność Narodowego Banku Polskiego

Dla finansowania odbudowy Ukrainy znaczenie może mieć także działalność Narodowego Banku Polskiego. Już w trakcie działań wojennych, z dniem 21 marca 2022 r., NBP zapewnił Narodowemu Bankowi Ukrainy linię swapową⁴³ na parze dolar amerykański/hrywna do kwoty 1 miliarda dolarów, co ma znaczenie dla wsparcia płynności banku centralnego Ukrainy⁴⁴. Począwszy od 25 marca 2022 r., NBP, za pośrednictwem banku PKO BP, rozpoczął także akcję skupu hrywny od uciekinierów wojennych. Pożyczona w ten sposób gotówka, do kwoty 10 miliardów hrywien, ma zostać w przyszłości (moment ten nie został sprecyzowany) odkupiona przez Narodowy Bank Ukrainy według tego samego kursu, po którym została nabyta, bez uwzględnienia marży oraz kosztów obsługi wymiany, które wzięły na siebie PKO BP oraz NBP⁴⁵.

W konsekwencji NBP w istotnym stopniu już w trakcie działań wojennych pomógł zarówno bankowi centralnemu Ukrainy, jak i jej obywatelom czasowo przebywającym na terenie Polski. W podobnej formie pomoc może być udzielana w przyszłości. NBP posiada stosunkowo duże rezerwy dewiz (m.in. ok. 160 miliardów dolarów) i może, na podstawie porozumień dwustronnych, udzielać wsparcia swojemu odpowiednikowi na Ukrainie. Trzeba mieć jednak na uwadze, że pomoc, o której mowa, nie będzie miała bezpośredniego przełożenia na osiągnięcie ściśle określonych polskich celów polityczno-gospodarczych, ale na poprawę ogólnej sytuacji finansowej Ukrainy, głównie w obszarze stabilności finansowej państwa i kształtowania obowiązujących w nim cen. Nie wydaje się więc celowym nadmierne zaangażowanie NBP w działalności na Ukrainie. Po pierwsze, pomoc o podobnych charakterze do udzielanej przez NBP mogą zapewnić banki centralne z pozostałych państw świata, niejednokrotnie dysponujące znacznie większymi zasobami finansowymi. Po drugie, wobec znacznego wzrostu poziomu inflacji w Polsce konieczne w perspektywie krótko- i średnioterminowej wydaje się skoncentrowanie aktywności NBP na realizacji jej głównego celu, a więc utrzymania stabilnego poziomu cen w naszym kraju.

42 Zob. KUKU, *Ukraina. Gospodarka i rynek Ukrainy; Wymiana handlowa Polska – Ukraina; Ukraina: charakterystyka rynku*, <https://kuke.com.pl/rynki-swiatowe/gospodarka-ukrainy>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

43 Linia swapowa to umowa o wzajemnej wymianie walut między dwoma bankami centralnymi.

44 Zob. Narodowy Bank Polski, *Ogromne wsparcie dla Ukrainy ze strony NBP*, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=aktualnosci/wiadomosci_2022/swap-nbu.html, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.

45 M. Pielach, *Skup hrywny to nie jest pomoc humanitarna*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/skup-hrywny-to-nie-jest-pomoc-humanitarna/>, dostęp: 10 maja 2022 r.

6. Działalność samorządu

Na uboczu zagadnienia uczestnictwa w odbudowie Ukrainy pozostaje działalność samorządu, zarówno terytorialnego, jak i samorządów zawodowych czy branżowych. Idea samorządu i samorządności w ogóle nakierowana jest bowiem na realizację interesów grup podmiotów skupionych wokół określonych wartości (wynikających ze wspólnego obszaru zamieszkania, pracy zawodowej itd.). Naturalną cechą samorządów jest więc ich partykularyzm. Trudno w tej sytuacji oczekiwać, aby zaangażowanie samorządów mogło mieć istotne znaczenie dla procesu odbudowy Ukrainy po wojnie. Wskazana uwaga nie oznacza jednak, że działalność samorządu nie będzie miała żadnego znaczenia w tym obszarze. Z reguły polskie samorzady posiadają bowiem partnerów w postaci swoich odpowiedników na Ukrainie, na przykład miast (gmin) partnerskich. Stąd też niejednokrotnie angażują się w pomoc udzielaną dla nich na miejscu, nie tylko pośrednicząc w zbórkach środków finansowych oraz rzeczowych wśród swoich członków, ale także przekazując własne zasoby finansowe.

Stosownie do treści znowelizowanego art. 10 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą bowiem udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw. Podstawą udzielenia tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego⁴⁶. Analogiczne przepisy zostały wprowadzone do ustaw samorządowych regulujących działalność powiatów⁴⁷ i województw⁴⁸. Pozostają one w związku z art. 98 specustawy ukraińskiej, który przewiduje, że w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą udzielać pomocy obywatelom Ukrainy i wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym również poprzez wydatkowanie środków finansowych⁴⁹.

Pomoc finansowa polskich samorządów niewątpliwie będzie stanowiła wsparcie dla ich odpowiedników na Ukrainie. Należy mieć jednak na uwadze, że niekoniecznie przełoży się ona na realizację polskich interesów w tym kraju, na przykład w postaci sfinansowania kontraktu wykonywanego na Ukrainie przez podmiot z siedzibą

46 Dz. U. z 2022 r. poz. 559 (dalej: u.s.g.)

47 Art. 7a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528).

48 Art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547).

49 Tym samym przepis ten należy rozumieć jako szczególny wobec art. 216 ust. 2 pkt 6 u.f.p., zgodnie z którym wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają się na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

w jednostce samorządu terytorialnego udzielającej pomocy finansowej. Polski samorząd ma bowiem bardzo ograniczone możliwości wpływu na wybór takiego wykonawcy przez jednostkę terytorialną na Ukrainie. Zarówno bowiem w Polsce, jak i na Ukrainie organy władzy publicznej mają obowiązek przestrzegania postanowień właściwego prawa zamówień publicznych, które ograniczają ich swobodę działania w tym względzie. Dodatkowo trudności wiążą się z systemowo-ustrojowymi różnicami roli samorządu w obu państwach⁵⁰. Dopiero ewentualne zmiany w prawie ukraińskim mogą po wojnie otworzyć nowe perspektywy na polu wzajemnej współpracy.

Możliwości zaangażowania się w odbudowę Ukrainy przez poszczególne samorządy zawodowe i branżowe nie są jednolite. Zależą one bowiem od statusu ustrojowego i charakteru, jaki dany samorząd posiada na gruncie prawa polskiego. W większości przypadków wydaje się, że takie zaangażowanie będzie możliwe na podstawie stosownej uchwały właściwego organu samorządu, który może przekazać podmiotowi na Ukrainie określoną część posiadanych środków finansowych, szczególnie pochodzących ze składek lub opłat swoich członków. Uwaga ta nie dotyczy natomiast dysponowania środkami przeznaczonymi na realizację zadań ustawowych danego samorządu.

Odrębne zagadnienie stanowi natomiast wsparcie udzielane przez polskie samorządy w postaci doradztwa, szkoleń lub innych form przekazywania wiedzy, kompetencji i dobrych praktyk. Samorządy mają szerokie pole do działania na tym polu. Jego wykorzystanie zależy natomiast zarówno od potrzeb, jak też elastyczności strony ukraińskiej.

7. Podmioty prywatne

Prawo polskie w zasadzie nie przewiduje istotnych ograniczeń związanych z przekazywaniem za granicę środków należących do podmiotów prywatnych. Trudno za takie uznać obowiązek zgłaszania przewozu gotówki w kwocie przekraczającej równowartość 10 tysięcy euro, wynikający z przepisów prawa dewizowego. W zasadzie nie ma też ograniczeń w przekazywaniu na Ukrainę środków finansowych w formie bezgotówkowej, mimo że banki oraz inne pośredniczące instytucje finansowe mają obowiązek informowania Generalnego Inspektora Inspekcji Finansowej o wykonanym transferze środków pieniężnych o równowartości przekraczającej 15 tysięcy euro⁵¹.

Podobnie jeżeli chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej, nie ma istotnych ograniczeń po stronie państwa rezydencji przedsiębiorcy. Wprost przeciwnie, jak

50 Zob. np. A. Stec, *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (2018).

51 Art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2022 r. poz. 593).

wskazano wyżej, poszczególne państwa, w tym Polska, dążą do rozwijania działalności gospodarczej swoich rezydentów na terenie innych państw, zapewniając niezbędne do tego celu środki. Nie przewiduje się również ograniczeń dla organizacji pożytku publicznego, które chciałyby rozpocząć działalność na Ukrainie, poza koniecznością spełniania obowiązków ewidencyjnych standardowych dla tego typu działalności. W istocie rzeczy ograniczenia w działalności tak przedsiębiorców, jak i organizacji pożytku publicznego mogą wynikać z przepisów prawa ukraińskiego. Z tego samego względu co Polska kraj ten dąży bowiem do ochrony swojego rynku przed napływem podmiotów zagranicznych, stosując do tego celu wiele instrumentów o charakterze administracyjnym. Ich przedstawienie wykracza jednak poza ramy niniejszej pracy. Należy jednak przypuszczać, że po zakończeniu wojny Ukraina dokona znaczącej liberalizacji dostępu do swojego rynku. Doświadczenia międzynarodowe wskazują bowiem, że jest to najlepsza droga do odbudowy państwa po zniszczeniach wojennych. Do takiego działania będą zapewne Ukrainę zachęcać międzynarodowe organizacje gospodarcze oraz towarzystwa współpracy biznesowej.

8. Uwagi końcowe

W polskim systemie prawnym istnieje wiele środków prawnych, które mogą służyć wspieraniu eksportu towarów i usług za granicę, a co za tym idzie – mogą zostać wykorzystane w procesie odbudowy Ukrainy po wojnie. Przemawiają za tym liczne argumenty. Po pierwsze, środki te umożliwiają ukierunkowanie procesu odbudowy na realizację celów państwa polskiego. Po drugie, obniżają znaczne ryzyko, które wiązać się będzie z inwestycjami podmiotów prywatnych na Ukrainie w okresie bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych. Po trzecie wreszcie, mimo że nie są to środki idealne, to zostały sprawdzone w przeszłości.

Kluczowym czynnikiem, który zadecyduje o realizacji polskich interesów w toku procesu odbudowy Ukrainy, będzie nie tyle katalog środków prawnych pozostających w dyspozycji polskich władz państwowych, samorządowych bądź podmiotów prywatnych, lecz rozwiązania prawne obowiązujące oraz mogące zostać przyjęte w przyszłości na Ukrainie.

Działania strony ukraińskiej mogą zarówno doprowadzić do intensyfikacji polskiej obecności w tym państwie, jak też znacząco ograniczyć udział naszego kraju w procesie odbudowy Ukrainy. Pierwszy z wymienionych wariantów jest możliwy, jeśli Ukraina większą wagę przyłoży do rozwiązań dwustronnych i przyzna Polsce preferencje, bez wątpienia należne naszemu państwu między innymi z uwagi na olbrzymią pomoc udzieloną Ukrainie i jej obywatelom w okresie wojny. Ukraina może jednak wybrać

drogę rozwoju ograniczonego, a więc skorzystania z niewiązanej pomocy międzynarodowej, w tym oferowanej na przykład przez międzynarodowe organizacje gospodarczo-finansowe. W takim przypadku środki na odbudowę kraju trafią zapewne głównie do przedsiębiorców ukraińskich. Tego rodzaju forma ochrony własnego rynku, chociaż niejednokrotnie mająca uzasadnienie, nie wydaje się jednak właściwym kierunkiem dla Ukrainy, biorąc pod uwagę znaczną skalę zniszczeń oraz idących w ślad za nimi potrzeb w zakresie odbudowy państwa po wojnie.



Rozdział IV

**Inwestycje
zagraniczne na
Ukrainie w okresie
powojennym
z prawnego punktu
widzenia**



Inwestycje zagraniczne na Ukrainie w okresie powojennym z prawnego punktu widzenia

1. Uwagi wprowadzające

Ukraińska gospodarka i ustawodawstwo tego kraju stoją u progu ogromnych zmian, a reformy wprowadzone w 2014 r. przynoszą pierwsze pozytywne rezultaty. Gospodarka zaczęła przekształcać się z modelu wschodniego na zachodni, czego wyraźnym przykładem są dane dotyczące wymiany handlowej między Ukrainą a Unią Europejską oraz między Ukrainą a Rosją. I tak według danych „Prawdy ekonomicznej Ukrainy” z 2012 r. obroty handlowe między Ukrainą a Rosją wyniosły w 2011 r. około 55 miliardów dolarów, zaś w 2021 r. wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 12 miliardów dolarów. Natomiast obroty handlowe między Ukrainą a Unią Europejską w 2011 r. były na poziomie ok. 44 miliardów dolarów, podczas gdy w 2021 r. wyniosły ok. 63 miliardów dolarów. Widzimy zatem realną chęć władz ukraińskich do przeorientowania gospodarki na rynki zachodnie. A ponieważ Ukraina dąży do członkostwa w UE, również ujednolicenie ukraińskiego ustawodawstwa odbywa się zgodnie ze standardami europejskimi.

Jednak ze względu na to, że Ukraina jest krajem rozwijającym się, zmiany nie zachodzą tak szybko, jak można by sobie tego życzyć. I niestety, w związku z szeroko zakrojoną inwazją Rosji na Ukrainę, kwestię rozwoju Ukrainy należy postrzegać nie tylko przez pryzmat dążenia do osiągnięcia wyższego poziomu życia, wyższych zarobków, zbudowania dobrych dróg czy stworzenia ogólnodostępnych instytucji politycznych i państwowych, ale głównie jako czynnik warunkujący przetrwanie państwa jako takiego. Powszechnie przecież wiadomo, że gospodarka to siła napędowa kraju, która jest równie ważna, co niezależny system prawny czy potężne siły zbrojne.

Dlatego dziś, bardziej niż kiedykolwiek, istotne wydaje się zbadanie specyfiki regulacyjno-prawnej istniejącej na terytorium Ukrainy w kontekście perspektyw rozwoju

klimatu inwestycyjnego w tym państwie w okresie powojennym. Inwestycje zagraniczne jawią się jako jeden ze sposobów, który może nie tylko pomóc w odbudowie Ukrainy, ale także tchnąć nowe życie w jej rozwój.

2. Partnerstwo publiczno-prywatne oraz warunki jego potencjalnej realizacji z udziałem przedsiębiorstw zagranicznych

2.1. Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego

Ukraińska ustawa „O partnerstwie publiczno-prywatnym”¹ (dalej: „OPPP”) w art. 1 pkt 1 stanowi, że partnerstwo publiczno-prywatne to współpraca „między państwem Ukrainy, Autonomiczną Republiką Krymu, wspólnotami terytorialnymi reprezentowanymi przez odpowiednie organy państwowe, które zgodnie z ustawą: »O zarządzaniu obiektami państwowymi«, zarządzają obiektami państwowymi, organami samorządu terytorialnego, Narodową Akademią Nauk Ukrainy, krajowymi branżowymi akademiami nauk (partnerzy państwowi) i osobami prawnymi, z wyjątkiem państwowych i komunalnych przedsiębiorstw, instytucji, organizacji (partnerów prywatnych), co jest realizowane na podstawie umowy w sposób określony w niniejszej ustawie”.

2.2. Strony partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) ma zawsze co najmniej dwie strony: partnera prywatnego i partnera publicznego, przy czym mogą oni działać samodzielnie lub wspólnie z innymi partnerami prywatnymi lub publicznymi.

W PPP może być również zaangażowany jeden kredytodawca lub większa ich liczba, którzy zapewniają lub zamierzają zapewnić finansowanie dłużne lub udzielać gwarancji partnerowi prywatnemu w celu wypełnienia jego zobowiązań wynikających z umowy.

Ustawa „OPPP” pozwala kilku organom państwowym lub organom samorządu terytorialnego, Narodowej Akademii Nauk Ukrainy lub akademiom branżowym działać wspólnie w imieniu partnera państwowego. W takim przypadku podstawa ich zaangażowania w projekt PPP jest przewidziana w umowie PPP.

1 Zakon Ukraini „Pro derżavno-privatne partnerstvo” (Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini (VVR), 2010, № 40, st. 524) [Закон України „Про державно-приватне партнерство” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 524)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

Jeśli chodzi o partnerów prywatnych, są to spółki działające wspólnie, które ponoszą odpowiedzialność solidarną.

2.3. Obszary zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Obszary, do których partnerstwo publiczno-prywatne ma zastosowanie, to między innymi:

- produkcja, transport i dostawa ciepła oraz dystrybucja i dostawa gazu ziemnego;
- budowa i/lub eksploatacja autostrad, dróg, linii kolejowych, pasów startowych lotnisk, mostów, wiaduktów, tuneli i przejść podziemnych, metra, portów morskich i rzecznych oraz ich infrastruktury;
- budowa maszyn;
- pobór, oczyszczanie i dystrybucja wody;
- ochrona zdrowia;
- turystyka, wypoczynek, rekreacja, kultura i sport;
- zapewnienie funkcjonowania systemów nawadniających i odwadniających;
- gospodarka odpadami, z wyjątkiem odbioru i transportu;
- produkcja, dystrybucja i dostawa energii elektrycznej;
- świadczenie usług socjalnych, zarządzanie instytucją społeczną, zakładem opieki;
- produkcja i wdrażanie technologii energooszczędnych, budowa i remonty budynków mieszkalnych całkowicie lub częściowo zniszczonych w wyniku działań wojennych na terenie przeprowadzenia operacji antyterrorystycznej;
- montaż domów modułowych i budowa tymczasowych mieszkań dla osób przesiedlonych z innych terenów kraju;
- świadczenie usług edukacyjnych i zdrowotnych;
- zarządzanie zabytkami architektury i dziedzictwa kulturowego;

- oddawanie krwi i/lub składników krwi, pozyskiwanie, przetwarzanie, badanie, przechowywanie, dystrybucja i sprzedaż oddanej krwi i/lub składników krwi;
- komunikacja elektroniczna.

Zgodnie z decyzją partnera państwowego partnerstwo publiczno-prywatne może być wykorzystane w innych sferach działalności związanych ze świadczeniem usług istotnych społecznie, z wyjątkiem rodzajów działalności gospodarczej, które zgodnie z prawem mogą być prowadzone wyłącznie przez przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje państwowe. Partnerstwo publiczno-prywatne stosuje się z uwzględnieniem specyfiki systemu prawnego w odniesieniu do niektórych obiektów i rodzajów działalności ustanowionych przez prawo.

2.4. Formy realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego

Na podstawie art. 5 pkt 1 ustawy „OPPP” i innych aktów prawnych obowiązujących na Ukrainie partnerstwo publiczno-prywatne może przybierać formy:

- umowy koncesji;
- umowy o zarządzanie nieruchomością (tylko w przypadku, gdy umowa zawarta w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego określa obowiązki inwestycyjne partnera prywatnego);
- umowy o wspólnych działaniach;
- innych umów.

Umowa zawarta w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego może zawierać elementy różnych umów (umowa mieszana), których warunki są określone zgodnie z ustawodawstwem cywilnym Ukrainy.

2.5. Cechy partnerstwa publiczno-prywatnego

Wśród głównych cech charakteryzujących partnerstwo publiczno-prywatne można wskazać następujące elementy:

- współdziałanie stron jest oficjalne, na podstawach prawnych, poprzez zawarcie umowy (kontraktu, porozumienia);

- stronami są przedsiębiorstwa państwowe i prywatne;
- współdziałanie stron jest równoprawne pod względem warunków i podziału zysków;
- współpraca ma charakter społecznie użyteczny².

2.6. Przepisy prawne dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego³

Partnerstwo publiczno-prywatne regulują następujące akty prawne w randze ustawy:

- Kodeks gospodarczy Ukrainy;
- Kodeks cywilny Ukrainy;
- ustawa Ukrainy „O partnerstwie publiczno-prywatnym”;
- ustawa Ukrainy „O koncesji”;
- ustawa Ukrainy „O systemie inwestycji zagranicznych”;
- ustawa Ukrainy „O umowach dystrybucji towarów”.

Rozporządzenia regulujące wdrażanie partnerstwa publiczno-prywatnego to:

- rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 11 kwietnia 2011 r. Nr 384 „Niektóre kwestie dotyczące realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego”, zmienne uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 22 kwietnia 2020 r. Nr 294 „W sprawie zmian w procedurze analizowania skuteczności partnerstwa publiczno-prywatnego”, a następnie uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 20 maja 2020 r. Nr 401 „W sprawie zmiany Procedury przeprowadzenia konkursu na wyznaczenie partnera prywatnego do realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w odniesieniu do obiektów państwowych, komunalnych oraz należących do Autonomicznej Republiki Krymu”;

2 Ministerstwo ekonomiki Ukraini, *Zagal'nij oghlad derzhavno-privatnogo partnerstva* [Міністерство економіки України, *Загальний огляд державно-приватного партнерства*], <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=311dfba-b31a-425f-8cff-428f450c7a0f&tag=SubnistDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>, dostęp: 3 maja 2022 r.

3 Ministerstwo ekonomiki Ukraini, *Normativno-pravovi akti* [Міністерство економіки України, *Нормативно-правові акти*], <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c5fe4de5-3213-413e-ac82-71fef98f6933&title=OznakiDerzhavno-privatnogoPartnerstva>, dostęp: 3 maja 2022 r.

- rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 1 lipca 2020 r. Nr 541 „O zatwierdzeniu Procedury zastąpienia partnera prywatnego (koncesjonariusza) na podstawie umowy zawartej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (umowa koncesji)”;
- rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 22 lipca 2020 r. Nr 621 „O zatwierdzeniu Procedury zwrotu przedmiotu koncesji koncesjonariuszowi po rozwiązaniu umowy koncesyjnej”;
- rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 12 sierpnia 2020 r. Nr 706 „O zatwierdzeniu sposobu obliczania płatności koncesyjnych”;
- rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 9 października 2020 r. Nr 950 „O zatwierdzeniu Procedury angażowania doradców do przygotowania projektu realizowanego na warunkach koncesji”;
- rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 9 grudnia 2020 r. Nr 1210 „Niektóre kwestie dotyczące wykorzystania systemu handlu elektronicznego do przeprowadzania przetargów koncesyjnych”;
- rozporządzenie Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 16 lutego 2011 r. Nr 232 „O zatwierdzeniu Metodologii identyfikacji zagrożeń partnerstwa publiczno-prywatnego, ich oceny i określenia formy zarządzania nimi”;
- rozporządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, Handlu i Rolnictwa Ukrainy z dnia 26 maja 2020 r. Nr 986 „W sprawie zatwierdzenia procedury składania przez partnerów państwowych (koncesjonariuszy) rocznego sprawozdania z realizacji umowy zawartej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, w tym umowy koncesyjnej”;
- rozporządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego, Handlu i Rolnictwa Ukrainy z dnia 22 grudnia 2020 r. Nr 2721 „W sprawie zatwierdzenia procedury wyboru niezależnych ekspertów w drodze konkursu”;
- rozporządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu Ukrainy z dnia 27 lutego 2012 r. Nr 255 „Niektóre zagadnienia analizy efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego”;
- rozporządzenie Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu Ukrainy z dnia 7 czerwca 2016 r. Nr 944 „W sprawie zatwierdzenia Rekomendacji metodycznych

stosowania Metodyki identyfikacji ryzyk partnerstwa publiczno-prywatnego, ich oceny i określenia formy zarządzania nimi”.

Partnerstwo publiczno-prywatne na Ukrainie ma więcej zalet w porównaniu do samodzielnego prowadzenia działalności przez państwo albo przez firmy prywatne. Jak dotąd, nie ma ograniczeń dotyczących możliwości współpracy z państwem tak dla przedsiębiorstw zagranicznych, jak i krajowych. Jak wspomniano wyżej, współpraca taka może być prowadzona na podstawie umowy koncesyjnej, umowy o wspólnym działaniu, umowy o zarządzanie nieruchomością lub umowy mieszanej. Tym samym zagraniczne przedsiębiorstwa mają możliwość uczestniczenia w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego, wykorzystując nie tylko jego atuty, ale także atuty wynikające z ustawy „O zasadach prowadzenia inwestycji zagranicznych”⁴.

3. Tworzenie spółek celowych i mechanizmów inwestycyjnych z udziałem kapitału zagranicznego

3.1. Istota mechanizmów inwestycyjnych w realiach ukraińskich

Ustawa „O działalności inwestycyjnej”⁵ zakłada, że inwestycjami są „wszelkiego rodzaju dobra i wartości intelektualne zainwestowane w przedmioty działalności gospodarczej i inne rodzaje działalności, w wyniku których powstaje zysk (dochód) i/lub osiągnięty jest efekt społeczny i środowiskowy” (art. 1).

Takimi dobrami i wartościami mogą być:

- fundusze, celowe lokaty bankowe, jednostki uczestnictwa, akcje i inne papiery wartościowe (z wyjątkiem weksli własnych);
- ruchomości i nieruchomości (budynki, obiekty, wyposażenie i inne aktywa materialne);
- prawa własności intelektualnej;
- zbiór wiedzy technicznej, technologicznej, handlowej i innej, sformalizowany w postaci dokumentacji technicznej, umiejętności i doświadczenia produkcyjnego

4 Zakon Ukraini „Pro režim inozemnogo investuvannâ” (Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini (VVR), 1996, № 19, st. 80) [Закон України „Про режим іноземного інвестування” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 19, ст. 80)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

5 Zakon Ukraini „Pro investicijnu diâlnist” (Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini (VVR), 1991, № 47, st. 646) [Закон України „Про інвестиційну діяльність” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 47, ст. 646)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

niezbędnych do organizacji określonego rodzaju produkcji, ale nieopatentowany (*know-how*);

- prawa do użytkowania gruntów, wody, zasobów, budynków, budowli, wyposażenia oraz inne prawa majątkowe;
- inne dobra lub wartości.

Inwestycje mające na celu stworzenie (nabycie), odbudowę lub techniczne doposażenie środków trwałych, których przewidywany okres użytkowania przekracza rok, realizowane są w formie inwestycji kapitałowych.

3.2. Inwestorzy zagraniczni i inwestycje zagraniczne – definicje

Inwestycje zagraniczne na Ukrainie reguluje ustawa „O zasadach prowadzenia inwestycji zagranicznych”. Zgodnie z warunkami tej ustawy (art. 1):

1. inwestorzy zagraniczni to podmioty prowadzące działalność inwestycyjną na terytorium Ukrainy, a mianowicie:
 - osoby prawne utworzone zgodnie z ustawodawstwem innym niż ustawodawstwo Ukrainy;
 - osoby fizyczne – cudzoziemcy, którzy nie mają stałego miejsca zamieszkania na terytorium Ukrainy i nie mają ograniczonej zdolności do czynności prawnych;
 - obce państwa, międzynarodowe organizacje rządowe i pozarządowe;
 - inne zagraniczne podmioty działalności inwestycyjnej, które są uznawane za takie zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy;
2. inwestycje zagraniczne to wartości zainwestowane przez inwestorów zagranicznych w przedmioty działalności inwestycyjnej zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy w celu osiągnięcia zysku lub efektu społecznego;
3. przedsiębiorstwo z kapitałem zagranicznym to przedsiębiorstwo (organizacja) o dowolnej formie organizacyjno-prawnej, utworzone zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy, którego zagraniczny wkład w kapitale zakładowym, o ile występuje, wynosi co najmniej 10%.

Przedsiębiorstwo uzyskuje status przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym od dnia uznania inwestycji zagranicznej (wkładu zagranicznego) w jego bilansie.

3.3. Specyfika inwestycji z kapitałem zagranicznym

Zgodnie z art. 7 ustawy „O zasadach prowadzenia inwestycji zagranicznych”, co do zasady, dla inwestorów zagranicznych ustanawia się krajowy system działalności inwestycyjnej, tj. zapewniane są takie same warunki działalności, jak dla inwestorów krajowych. Również art. 9 tej ustawy stanowi, że inwestycje zagraniczne na Ukrainie nie podlegają nacjonalizacji. W przypadku zakończenia działalności inwestycyjnej na terytorium Ukrainy inwestorowi zagranicznemu gwarantuje się zwrot inwestycji w naturze lub w walucie inwestycji bez zapłaty cła, a także dochód z inwestycji w formie pieniężnej lub towarowej. Ponadto ustawodawstwo gwarantuje także swobodny i natychmiastowy transfer za granicę zysków i innych środków w walucie obcej uzyskanych w legalny sposób w wyniku inwestycji zagranicznych. Poniżej przedstawiono cechy mechanizmów inwestowania z udziałem kapitału zagranicznego w podziale na korzyści i ograniczenia dla inwestorów zagranicznych.

Tabela 1. Zalety i wady mechanizmów inwestowania z udziałem kapitału zagranicznego

Korzyści dla inwestorów zagranicznych	Ograniczenia dla inwestorów zagranicznych
Ochrona przed zmianami w ukraińskim ustawodawstwie dotyczącym inwestycji zagranicznych jest gwarantowana przez 10 lat.	Niektóre rodzaje działalności gospodarczej mogą być prowadzone tylko przez przedsiębiorstwa państwowe, dotyczy to na przykład przemysłu raketowego, druku banknotów i niektórych form certyfikatów papierów wartościowych.
Ochrona przed rekwizycjami, nacjonalizacją i wywłaszczeniem inwestycji (odpowiednią decyzją – to znaczy o przyznaniu takiej ochrony – może wydać tylko właściwy organ odpowiedniego ministerstwa i tylko w wyjątkowych przypadkach).	Zagraniczne osoby fizyczne i krajowe osoby prawne, których udziałowcami lub ostatecznymi beneficjentami są zagraniczne osoby fizyczne, nie mogą posiadać gruntów rolnych do czasu uzyskania zezwolenia w drodze referendum. Zagraniczne osoby fizyczne i prawne nie mają również prawa do nabycia pakietu udziałów (akcji itp.) w kapitale zakładowym osób prawnych (z wyjątkiem banków) będących właścicielami gruntów rolnych, dopóki nie zostanie to dozwolone w referendum. Zagraniczne osoby fizyczne i prawne mają prawo do posiadania działek przeznaczonych do celów nierolniczych zgodnie z aktualną wersją Kodeksu rolnego Ukrainy.
Inwestorzy zagraniczni mają zagwarantowane prawo do odszkodowania za straty, w tym utracone korzyści i szkody moralne, powstałe w wyniku działania, zaniechania lub nienależytego wykonania przez organy państwowe lub samorządowe (lub ich urzędników) zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych. Zwroty takie są dokonywane na podstawie odpowiedniej opinii biegłego rewidenta.	
W przypadku zakończenia działalności inwestycyjnej inwestor zagraniczny ma prawo w ciągu sześciu miesięcy od dnia zakończenia takiej działalności do zwrotu swojej inwestycji w naturze lub w walucie obcej w wysokości faktycznego wkładu (z uwzględnieniem możliwego obniżenia kapitału zakładowego) bez ponoszenia jakichkolwiek opłat i prowizji. Inwestor zagraniczny ma prawo do czerpania korzyści ze swojej inwestycji w gotówce lub w naturze w oparciu o rzeczywistą wartość rynkową inwestycji w momencie zakończenia działalności inwestycyjnej, chyba że prawo stanowi inaczej.	
Po opłaceniu podatków, opłat i innych obowiązkowych płatności inwestorom zagranicznym gwarantuje się prawo do swobodnego i natychmiastowego przekazania za granicę w walucie obcej wszelkich zysków i innych dochodów uzyskanych legalnie w wyniku prowadzonej przez nich działalności inwestycyjnej (a podlegających wymianie walut).	
Przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym są zwolnione z należności celnych przywozowych w formie wkładów rzeczowych do kapitału zakładowego (z wyjątkiem towarów przeznaczonych do sprzedaży lub wykorzystania do celów niezwiązanych bezpośrednio z działalnością gospodarczą). Jeżeli jednak odpowiednie aktywa zostaną zbyte przez takie przedsiębiorstwa wcześniej niż po upływie trzech lat od daty ich włączenia do bilansu przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwo to będzie zobowiązane do zapłaty odpowiedniej należności celnej przywozowej na zasadach ogólnych.	
Przewiduje się możliwość ustanowienia zasad priorytetowych dla poszczególnych projektów z udziałem inwestorów zagranicznych, które będą realizowane zgodnie z państwowymi programami pomocy w kluczowych sektorach gospodarki i sferze społecznej.	
Przewiduje się utworzenie wolnych stref ekonomicznych, co będzie stanowić źródło dodatkowych korzyści.	

Regulacje prawne dotyczące mechanizmów inwestycyjnych z udziałem kapitału zagranicznego zawarte są w:

- ustawie Ukrainy „O działalności inwestycyjnej”;
- ustawie Ukrainy „O zasadach prowadzenia inwestycji zagranicznych”;
- rozporządzeniu Gabinetu Ministrów Ukrainy „O środkach wspierania innowacji i projektów inwestycyjnych”⁶;
- rozporządzeniu Gabinetu Ministrów Ukrainy „W sprawie zmian do rozporządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 17 grudnia 1999 r. Nr 2311 »W sprawie trybu rozpatrywania i rejestracji przedsięwzięć inwestycyjnych i innowacyjnych realizowanych w priorytetowych obszarach działalności parku technologicznego«”⁷.

Należy zaznaczyć, że żadna spółka inwestycyjna z kapitałem zagranicznym nie powinna tworzyć spółek celowych, gdyż korzysta ze wszystkich praw i obowiązków, jakie mają spółki ukraińskie, oraz posiada szereg przywilejów przewidzianych przez ustawodawstwo w porównaniu ze spółkami krajowymi.

Pod względem formy organizacyjno-prawnej firmy z kapitałem zagranicznym mogą działać na takich samych zasadach, jak firmy ukraińskie.

4. Utworzenie specjalnych stref ekonomicznych podczas odbudowy Ukrainy

Działalność specjalnych stref ekonomicznych reguluje ustawa „O ogólnych zasadach tworzenia i funkcjonowania specjalnych (wolnych) stref ekonomicznych”⁸.

Specjalną (wolną) strefą ekonomiczną jest część terytorium Ukrainy, na której ustanowiono i funkcjonuje specjalny system prawny dotyczący działalności gospodarczej

6 PKMU від 5 серпня 2002 р. № 1106 „Pro zahodi šodo pidtrimki innovacijno-investicijnih proekt” [ПКМУ від 5 серпня 2002 р. № 1106 „Про заходи щодо підтримки інноваційно-інвестиційних проєктів”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2002-n#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

7 PKMU від 29 листопада 2006 р. № 1657 „Pro vnesennâ zmin do PKMU від 17 grudnâ 1999 r. № 2311 »Pro porâdok rozglâdu i reâstracii investicijnih ta innovacijnih proektiv, šo realizuût’sâ za prioritetnimi naprâmami diâl’nosti tehnologičnogo parku«” [ПКМУ від 29 листопада 2006 р. № 1657 „Про внесення змін до ПКМУ від 17 грудня 1999 р. № 2311 »Про порядок розгляду і реєстрації інвестиційних та інноваційних проєктів, що реалізуються за пріоритетними напрямками діяльності технологічного парку«”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2311-99-n#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

8 Zakon Ukraïni „Pro zagal’ni zasady stvorennâ i funkcionuvannâ special’nih (vil’nih) ekonomičnih zon” (Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR), 1992, № 50, st. 676) [Закон Украïни „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” (Відомості Верховної Ради Украïни (ВВР), 1992, № 50, ст. 676)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-12#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

oraz tryb stosowania i funkcjonowania ustawodawstwa Ukrainy. Na terenie specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej wprowadza się preferencyjne warunki celne, pieniężne i finansowe, podatkowe i inne dla działalności gospodarczej krajowych i zagranicznych osób prawnych i osób fizycznych.

4.1. Status, terytorium specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej i okres jej funkcjonowania

Status i terytorium specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej oraz okres, na jaki jest tworzona, określa Rada Najwyższa Ukrainy, uchwalając odrębną ustawę dla każdej specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej.

4.2. Rodzaje specjalnych (wolnych) stref ekonomicznych

Na terytorium Ukrainy mogą być tworzone specjalne (wolne) strefy ekonomiczne o różnym charakterze funkcjonalnym: wolne strefy celne i porty, strefy eksportowe, tranzytowe, składy celne, parki technologiczne, technopolia, kompleksowe strefy produkcyjne, turystyczno-rekreacyjne, ubezpieczeniowe, bankowe itp. Wydzielone strefy mogą łączyć funkcje charakterystyczne dla różnych typów specjalnych (wolnych) stref ekonomicznych.

4.3. Ustawodawstwo obowiązujące na terenie specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej

Na terenie specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej obowiązuje ustawodawstwo Ukrainy uwzględniające cechy przewidziane w ustawie „O ogólnych zasadach tworzenia i funkcjonowania specjalnych (wolnych) stref ekonomicznych” lub ustawie o utworzeniu specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej, która nie powinna być sprzeczna z powyżej przywołaną ustawą.

4.4. Gwarancje państwowe dla inwestorów

Wszystkie obiekty i podmioty działalności gospodarczej na terenie specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej podlegają systemowi państwowych gwarancji ochrony inwestycji przewidzianemu ustawodawstwem Ukrainy o działalności inwestycyjnej i inwestycjach zagranicznych. Państwo gwarantuje podmiotom gospodarczym na terenie specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej prawo do eksportu zainwestowanego kapitału i osiągniętych zysków w specjalnej (wolnej) strefie ekonomicznej poza granice specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej czy też poza Ukrainę.

4.5. Swoboda działalności gospodarczej specjalnej (wolnej) strefie ekonomicznej

Wszelkie podmioty działalności gospodarczej mają prawo działać na terenie specjalnej (wolnej) strefy ekonomicznej zgodnie z ustawodawstwem Ukrainy i ustawą o utworzeniu tej strefy.

4.6. Podsumowanie

De jure dziś na Ukrainie istnieje 11 specjalnych stref ekonomicznych, ale z uwagi na upływ okresu obowiązywania specjalnego ustawodawstwa w części tych stref oraz inne wydarzenia za faktycznie działające można uznać tylko cztery takie strefy⁹.

Jak wskazano, na dzień dzisiejszy ustawodawstwo ukraińskie przewiduje możliwość tworzenia specjalnych stref ekonomicznych. Warto jednak zauważyć, że udostępnianie takich stref nie jest jedyną formą, dzięki której państwo zapewnia inwestorom różnego rodzaju preferencje, przez co może przyciągać inwestycje. Parki naukowe, parki inwestycyjne, parki technologiczne to formy, które również są przewidziane w ustawodawstwie ukraińskim oraz łączą się z szeregiem korzyści dla ich twórców – opisano je w podrozdziale 7.

Zatem poza specjalnymi strefami ekonomicznymi inwestorzy na terytorium Ukrainy mogą też skorzystać z innych rozwiązań, dzięki którym uzyskają dodatkowe możliwości stymulowania rozwoju swojego biznesu.

5. Preferencje podatkowe dla przedsiębiorstw zagranicznych, możliwość negocjacji indywidualnych warunków

Ustawa Ukrainy „O zmianie Kodeksu Podatkowego Ukrainy i innych aktów ustawodawczych Ukrainy dotyczących stosowania norm w okresie stanu wojennego” Nr 2120-IX z dnia 15 marca 2022 r.¹⁰ wprowadziła nowy model podatkowy, który przewiduje radykalne zmiany w jednolitym podatku, obniżenie podatku od wartości dodanej (VAT) i akcyzy na paliwo, zachęty podatkowe dla biznesu i dobroczynności w czasie wojny i w okresie powojennym dla rozwoju kraju. Poniżej zostaną omówione główne zmiany w ustawodawstwie podatkowym, jakie wprowadzono na okres stanu wojennego.

9 O.S. Šutova, *Vil'ni ekonomični zoni ak rižnovid teritorial'nih podatkovih zvil'nen'*, „Časopis Kiïvs'kogo universitetu prava” 2013/1 [O.S. Шутова, *Вільні економічні зони як різновид територіальних податкових звільнень*, „Часопис Київського університету права” 2013/1], http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/yyyyy/157.pdf, dostęp: 3 maja 2022 r.

10 Закон України „Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану” № 2120-IX від 15 березня 2022 року, *Golos Ukraini* офіційне видання від 17.03.2022, № 58 [Закон України „Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану” № 2120-IX від 15 березня 2022 року, *Голос України* офіційне видання від 17.03.2022, № 58], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

5.1. Uproszczony system podatkowy

Przejściowo, od 1 kwietnia 2022 r. do zakończenia lub zniesienia stanu wojennego na terytorium Ukrainy, będzie obowiązywał uproszczony system podatkowy uwzględniający następujące zasady:

- uproszczony system podatkowy może być stosowany także przez duże przedsiębiorstwa – limit osiągniętych w ciągu roku kalendarzowego dochodów dla trzeciej grupy został zwiększony do 10 miliardów hrywien ukraińskich; wyjątek stanowi działalność związana z wyrobami akcyzowymi, działalnością hazardową, wymianą walut, wydobywaniem i sprzedażą minerałów, działalnością banków, towarzystw ubezpieczeniowych, lombardów, osób fizycznych i prawnych niebędących rezydentami;
- ograniczenia liczby pracowników nie będą miały zastosowania;
- stawka podatku dla podatników trzeciej grupy jest obniżona do 2% dochodu;
- VAT nie musi być naliczany i płacony od dostaw towarów, robót i usług, których miejsce dostawy znajduje się na obszarze celnym Ukrainy;
- dla osób fizycznych – przedsiębiorców, którzy korzystają z uproszczonego opodatkowania dla pierwszej i drugiej grupy, zapłata jednolitego podatku jest dobrowolna; specyfikę naliczania i opłacania jednolitego podatku określi Gabinet Ministrów Ukrainy.

5.2. VAT

W okresie stanu wojennego obowiązuje na terytorium Ukrainy stawka VAT w wysokości 7% na import i dostawę benzyny, oleju napędowego, gazu płynnego i ropy naftowej, przy czym:

- za dostawę towarów i świadczenie usług nie będą uważane przypadki, gdy owe towary bądź usługi są przekazywane lub udostępniane wojsku, organom porządku publicznego na potrzeby obronności państwa i/lub instytucji medycznych, z wyjątkiem przypadków, gdy takie dostawy towarów czy owe świadczenia usług opodatkowane zostały zerową stawką VAT;
- transakcje związane z importem i dostawą towarów obronnych, produktów leczniczych i wyrobów medycznych zgodnie z wykazem ustalonym przez Gabinet Ministrów Ukrainy są zwolnione z podatku VAT;

- dopuszcza się uwzględnienie w uldze podatkowej kwoty podatku VAT na podstawie prawidłowo sporządzonych dokumentów pierwotnych (rozliczeniowych) dla transakcji zakupu towarów lub usług, za które nie zostały zarejestrowane faktury VAT (pod warunkiem, że w ciągu sześciu miesięcy po zakończeniu stanu wojennego wszystkie faktury VAT zostaną prawidłowo zarejestrowane w Jednolitym Rejestrze Faktur Podatkowych), a ulga podatkowa VAT uznana w okresie stanu wojennego podlega obowiązkowemu wyjaśnieniu (korekcje) na podstawie zarejestrowanych faktur VAT;
- przepisy dotyczące dostawy „warunkowej” dla celów VAT nie będą miały zastosowania do towarów, które zostały zniszczone lub utracone w wyniku działania siły wyższej w okresie stanu wojennego, przeniesione na własność państwową lub komunalną, a także przekazane osobom trzecim na potrzeby obronne Ukrainy w czasie stanu wojennego¹¹.

5.3. Akcyza

Przejsciowo, na okres stanu wojennego, na benzynę, inne produkty ropopochodne, ciężkie destylaty, gaz płynny, propan i izobutan ustalono stawkę podatku akcyzowego w wysokości 0,00 euro za 1000 litrów. Zwolniono z opodatkowania przekazywanie paliwa wojsku, organom porządku publicznego i placówkom medycznym, a także przymusowe odprowadzanie paliwa na potrzeby państwa lub przekazywanie paliwa w ramach pomocy humanitarnej.

5.4. Podatek dochodowy od osób prawnych

Organizacje non-profit mogą prowadzić działalność związaną z przekazaniem majątku, świadczeniem usług, przeznaczaniem dochodów na finansowanie wydatków niezwiązanych z realizacją przedmiotu działalności (celów, zadań) i kierunków działań organizacji w trakcie okresu stanu wojennego, stanu wyjątkowego, pod warunkiem, że takie usługi i mienie są dobrowolnie przekazane (świadczone, udostępniane) organom wojskowym i/lub organom porządku publicznego na potrzeby obronności państwa. Organizacje non-profit mogą również przekazywać środki na specjalne rachunki otwarte przez Narodowy Bank Ukrainy (dalej: NBU) w celu gromadzenia funduszy.

Płatnicy podatku mogą w pełni uwzględnić w deklaracjach koszt środków lub koszt specjalnego sprzętu ochrony osobistej (hełmy, kamizelki kuloodporne

11 Golovne upravlinnâ DPS u Dnipropetrovs'kij oblasti, *Voënnij stan: spravlinnâ podatku na dodanu vartist'* [Головне управління ДПС у Дніпропетровській області, *Воєнний стан: справляння податку на dodanu vartist'*], <https://dp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/print-580308.html>, dostęp: 3 maja 2022 r.

– produkowane według norm wojskowych), sprzętu nadzoru technicznego, leków i wyrobów medycznych, środków higieny osobistej, artykułów spożywczych, przedmiotów wsparcia fizycznego i innych towarów, wykonanych prac, usług świadczonych zgodnie z wykazem ustalonym przez Gabinet Ministrów Ukrainy, które są dobrowolnie wpłacane lub przekazywane na rzecz wojska, organów porządku publicznego, a kwoty środków przekazywane na specjalne konta otwarte przez NBU w celu gromadzenia funduszy.

5.5. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)

Pomoc charytatywna udzielana uczestnikom działań wojennych oraz osobom mieszkającym na terytorium działań wojennych, które ucierpiały w wyniku zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej, nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Osobom fizycznym przysługuje zniżka podatkowa za rok 2022 r. na wydatki charytatywne i darowizny na rzecz organizacji non-profit (do 16% całkowitego dochodu do opodatkowania w roku rozliczeniowym).

5.6. Jednorazowa składka na obowiązkowe państwowe ubezpieczenie społeczne (EUV)

Przejściowo, od 1 marca 2022 r. do końca stanu wojennego oraz przez 12 miesięcy po zakończeniu lub zniesieniu stanu wojennego, osoby wykonujące samodzielną działalność zawodową, samotni podatnicy i rolnicy są zwolnieni z obowiązku opłacania za siebie składek na ubezpieczenie społeczne (EUV).

Płatnicy jednolitego podatku drugiej i trzeciej grupy mogą nie odprowadzać składek na ubezpieczenie społeczne (EUV) za zmobilizowanych pracowników. Takie kwoty będą wypłacane z budżetu państwa.

5.7. Podatek gruntowy i środowiskowy

Od 1 marca 2022 r. do 31 grudnia roku następującego po roku zakończenia lub zniesienia stanu wojennego podatnicy są zwolnieni z opłaty podatku (podatku gruntowego i czynszu za działki będące własnością państwową i komunalną) za działki:

- zlokalizowane na terenach, na których prowadzone są (miały miejsce) działania wojenne lub na terenach czasowo okupowanych (dalej: tereny działań wojennych);
- zaśmiecone przedmiotami wybuchowymi lub na których znajdują się obiekty fortyfikacyjne (dalej: działki zaśmiecone).

W latach 2022–2023 minimalne zobowiązanie podatkowe nie będzie obliczane i opłacane dla działek na terenach działań wojennych, jak również dla działek zaśmieconych. Od 2022 r. zniesiony zostaje również podatek środowiskowy od obiektów znajdujących się na terenach działań wojennych.

Wykaz terenów działań wojennych ustala Gabinet Ministrów Ukrainy, a działek zaśmieconych – regionalna administracja wojskowa.

5.8. Kwestie administracyjne

Kontrole podatkowe są zawieszane, a nowe kontrole nie będą przeprowadzane do końca stanu wojennego, z wyjątkiem kontroli faktycznych (które są przeprowadzane w miejscu faktycznego prowadzenia działalności podatnika). Jednocześnie zniesiono wprowadzone na okres kwarantanny moratorium na przeprowadzanie faktycznych kontroli podatkowych, a także urzędowych kontroli deklaracji podatkowych lub korekt, w odniesieniu do których złożono wnioski o zwrot VAT. W okresie stanu wojennego i przez trzy miesiące po jego zakończeniu nakłada się moratorium na weryfikację prawidłowości naliczenia i zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne. W tym okresie nie będą stosowane grzywny i kary.

W okresie stanu wojennego wstrzymuje się bieg terminów, określonych w przepisach podatkowych i innych przepisach, których dotrzymanie kontrolują odpowiednie organy kontroli skarbowej. Kary za naruszenie przepisów podatkowych w związku z wprowadzeniem stanu wojennego nie są pobierane, a naliczone kary podlegają anulowaniu.

Podatnicy nie otrzymają odszkodowania za szkody spowodowane bezczynnością organów podatkowych w związku z funkcjonowaniem systemu prawnego w warunkach stanu wojennego lub wyjątkowego.

5.9. Inne zmiany

Podmioty gospodarcze są zobowiązane do zapewnienia możliwości zapłaty za towary kartami płatniczymi. Za naruszenie tego obowiązku przewidziana jest odpowiedzialność administracyjna w postaci grzywny w wysokości od 1,7 tysiąca do 17 tysięcy hrywien ukraińskich. Wydłużono ramy czasowe, w których oprogramowanie rejestrujące transakcje rozliczeniowe może pracować bez połączenia z Internetem. Do końca stanu wojennego przedsiębiorcy nie będą karani za naruszenie Ustawy Ukrainy „O korzystaniu z rejestratorów transakcji rozliczeniowych w sferze handlu, gastronomii i usług”. Jedynym wyjątkiem są kary za naruszenia przy sprzedaży wyrobów akcyzowych.

5.10. Zaświadczenia o działaniu siły wyższej

Izba Przemysłowo-Handlowa Ukrainy pismem z dnia 28 lutego 2022 r.¹² poinformowała o wystąpieniu siły wyższej. Zgodnie z tym pismem od 24 lutego 2022 r. do oficjalnego zakończenia stanu wojennego siła wyższa obowiązuje na terytorium całej Ukrainy. Dla potwierdzenia okoliczności siły wyższej wystarczy przedstawić wskazane pismo Izby Przemysłowo-Handlowej Ukrainy. Przedsiębiorcy dotknięci działaniem siły wyższej muszą powiadomić swoich kontrahentów na piśmie o określonych okolicznościach i dołączyć pismo Izby Przemysłowo-Handlowej Ukrainy. Powinni oni pamiętać, że stan wojenny stanowi dla nich siłę wyższą, jeśli uniemożliwia im wypełnienie określonego obowiązku. Jednak, dla przykładu, brak środków finansowych z powodu zaprzestania działalności przedsiębiorstwa nie jest siłą wyższą.

5.11. Podsumowanie

W związku z rozpoczęciem działań wojennych i wprowadzeniem stanu wojennego na terytorium Ukrainy zastosowano szereg narzędzi prawnych mających na celu zmniejszenie obciążeń finansowych i administracyjnych dla przedsiębiorstw i obywateli. Ponadto działania wojenne zostały uznane za wystąpienie siły wyższej.

Warto również podkreślić, że większość z wprowadzonych ulg będzie obowiązywała przez pewien czas, również po zakończeniu stanu wojennego.

6. Możliwości prawne i warunki derusyfikacji gospodarki Ukrainy

Z dniem 7 marca 2022 r. weszła w życie ustawa „O głównych zasadach przymusowego zajęcia przedmiotów praw majątkowych Federacji Rosyjskiej i jej rezydentów na Ukrainie”¹³ określająca zasady prawne przymusowego zajęcia ze względu na konieczność publiczną (w tym przypadki, w których jest to pilne z uwagi na konieczność wojskową) obiektów należących do Federacji Rosyjskiej jako państwa, które rozpoczęło wojnę na pełną skalę z Ukrainą, a także do rezydentów państwa będącego agresorem.

12 Torgovo-promislova palata Ukraini, listom vid 28.02.2022, №2024/02.0-7.1 [Торгово-промислова палата України, листом від 28.02.2022, № 2024/02.0-7.1], <https://ucc.org.ua/uploads/files/621cba543cda9382669631.pdf>, dostęp: 3 maja 2022 r.

13 Zakon Ukraini „Pro osnovni zasady primusovogo vilučennâ v Ukraini ob’ektiv prava vlasnosti Rosijs’koï Federacii ta її rezidentiv” № 2116-IX vid 03 bereznâ 2022 roku, Golos Ukraini, oficijne vidannâ vid 06.03.2022, № 47 [Закон України „Про основні засади примусового вилучення в Україні об’єктів права власності Російської Федерації та її резидентів” № 2116-IX від 03 березня 2022 року, Голос України офіційне видання від 06.03.2022, № 47], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

6.1. Pojęcie rezydentów

Rezydenci to osoby prawne (ich oddziały, przedstawicielstwa) prowadzące swoją działalność zgodnie z ukraińskim ustawodawstwem na terytorium Ukrainy, których założycielem (uczestnikiem, akcjonariuszem) lub beneficjentem jest bezpośrednio lub pośrednio Federacja Rosyjska i/lub w których Federacja Rosyjska bezpośrednio lub pośrednio ma udział w kapitale zakładowym (akcyjnym), posiada akcje, udziały lub inny rodzaj członkostwa (udział w dowolnej formie); lub też podmioty, w których osoby fizyczne są powiązane z takimi osobami prawnymi.

6.2. Pojęcie przymusowego zajęcia przedmiotów praw majątkowych

Przymusowe zajęcie na Ukrainie przedmiotów praw majątkowych Federacji Rosyjskiej i jej rezydentów oznacza przymusowe zajęcie przedmiotów praw majątkowych Federacji Rosyjskiej oraz przedmiotów praw majątkowych jej rezydentów ze względu na konieczność publiczną (w tym przypadki, w których jest to pilnie wymagane z uwagi na konieczność wojskową) na rzecz państwa Ukrainy, na podstawie i w sposób określony w ustawie „O głównych zasadach przymusowego zajęcia przedmiotów praw majątkowych Federacji Rosyjskiej i jej rezydentów na Ukrainie”.

Nacjonalizacja ma przebiegać w następujący sposób:

1. Gabinet Ministrów Ukrainy opracowuje stosowną decyzję zawierającą wykaz mienia podlegającego nacjonalizacji i przedkłada go Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony;
2. Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony przekazuje odpowiednią decyzję Prezydentowi Ukrainy, który musi wydać stosowny Dekret Prezydenta;
3. na podstawie odpowiedniego Dekretu Prezydenta dokonuje się rejestracji praw majątkowych na rzecz państwa reprezentowanego przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

Mienie, które podlega upaństwowieniu, obejmuje:

- majątek ruchomy i nieruchomy;
- fundusze, lokaty bankowe, papiery wartościowe, prawa korporacyjne;
- inne aktywa i mienie znajdujące się lub zarejestrowane na terytorium Ukrainy.

Ustawa nie zawiera odrębnego wyjaśnienia w odniesieniu do praw własności intelektualnej.

Nacjonalizacja mienia obywateli Federacji Rosyjskiej i osób prawnych popierających agresję zbrojną będzie miała zastosowanie do:

1. obywateli Federacji Rosyjskiej i osób, które nie są obywatelami Federacji Rosyjskiej, ale mają z nią ścisły związek;
2. osób prawnych Federacji Rosyjskiej (ich oddziałów i przedstawicielstw), których założycielem/beneficjentem jest bezpośrednio lub pośrednio Federacja Rosyjska i/lub w których Federacja Rosyjska bezpośrednio lub pośrednio ma udział w kapitale zakładowym (akcyjnym): posiada akcje, udziały lub inny rodzaj członkostwa (udział w dowolnej formie), lub też podmiotów, w których osoby fizyczne są powiązane z takimi osobami prawnymi;
3. osób fizycznych i prawnych, które znajdują się poza Ukrainą lub na czasowo okupowanym terytorium i popierają agresję zbrojną, a które nie zaprzestały działalności gospodarczej w Federacji Rosyjskiej¹⁴.

Jednocześnie kwestia nacjonalizacji mienia nie dotyczy wszystkich obywateli Federacji Rosyjskiej, a jedynie tych, którzy:

- publicznie zaprzeczają istnieniu agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę lub ją popierają;
- popierają i wyrażają zgodę na czasową okupację części terytorium Ukrainy;
- nie zaprzestali lub nie zakończyli działalności (w szczególności gospodarczej) na terytorium Federacji Rosyjskiej w okresie stanu wojennego na Ukrainie.

Ponadto należy zauważyć, że zajęcie przedmiotów praw majątkowych Federacji Rosyjskiej i jej rezydentów odbywa się bez jakiegokolwiek rekompensaty (zwrotu) ich wartości¹⁵.

6.3. Podsumowanie

Tym samym, na dzień dzisiejszy, ukształtował się na Ukrainie system aktów prawnych, których celem jest nacjonalizacja mienia rosyjskich osób fizycznych i prawnych wspierających agresję zbrojną na Ukrainę i prowadzących działalność gospodarczą na

14 Verhovna Rada Ukraini, Proekt Zakonu pro vnesennâ zmin do Zakonu Ukraini „Pro osnovni zasady primusovogo vilučennâ v Ukraini ob`ëktiv prava vlasnosti Rosijs`koï Federacii ta її rezidentiv” šodo utočnennâ okremih položen’ [Верховна Рада України, Проект Закону про внесення змін до Закону України „Про основні засади примусового вилучення в Україні об’єктів права власності Російської Федерації та її резидентів” щодо уточнення окремих положень], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73971, dostęp: 3 maja 2022 r.

15 Zakon Ukraini „Pro osnovni zasady primusovogo vilučennâ v Ukraini ob`ëktiv prava vlasnosti Rosijs`koï Federacii ta її rezidentiv”, dz. cyt.

terytorium Ukrainy w czasie stanu wojennego. Obecne ustawodawstwo nie przewiduje specjalnych mechanizmów, które przyspieszyłyby lub uprościły transfer aktywów wyżej wspomnianych rosyjskich osób fizycznych i prawnych do inwestorów zagranicznych.

Jednocześnie, w związku ze znaczną liczbą aktywów, które obejmie nacjonalizacja, ich przejście pod jurysdykcję Gabinetu Ministrów Ukrainy będzie stwarzać perspektywy inwestowania w nie na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego lub w innych formach inwestycji.

7. Inne ważne kwestie z punktu widzenia ustawodawstwa ukraińskiego

Osobno warto zwrócić uwagę na dodatkowe możliwości dla inwestorów, jakie, poza wskazanymi powyżej, stwarza ustawodawstwo ukraińskie.

7.1. Parki przemysłowe (ustawa Ukrainy „O parkach przemysłowych”¹⁶)

Park przemysłowy obejmuje teren wyznaczony zgodnie z dokumentacją urbanistyczną przez inicjatora utworzenia takiego parku i wyposażony w odpowiednią infrastrukturę, na którym uczestnicy parku przemysłowego mogą prowadzić działalność gospodarczą w zakresie przetwórstwa przemysłowego, przetwarzania odpadów przemysłowych i/lub domowych (z wyjątkiem unieszkodliwiania odpadów), a także działalność naukowo-techniczną, działalność w zakresie teleinformatyki i komunikacji elektronicznej na warunkach określonych w ustawie „O parkach przemysłowych” oraz umowie o wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie parków przemysłowych (punkt 1 części 3 art. 1 ustawy „O parkach przemysłowych”).

Wśród najistotniejszych udogodnień związanych z inwestowaniem na obszarach parków przemysłowych można wskazać następujące:

- pełna lub częściowa rekompensata oprocentowania kredytów (pożyczek) na zorganizowanie i/lub prowadzenie działalności gospodarczej na terenie parków przemysłowych jest udzielana zgodnie z procedurą ustanowioną przez Gabinet Ministrów Ukrainy;
- dostępna jest bezzwrotna pomoc finansowa na urządzenie parków przemysłowych i/lub zapewnienie budowy przyległych obiektów infrastrukturalnych

16 Zakon Ukraini „Pro ĩndustrial’ni parki” (Vidomosti Verhovnoi Radi (VVR), 2013, N° 22, st. 212) [Закон України „Про індустриальні парки” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, N° 22, ст. 212)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

(drogi, linie komunikacyjne, środki zaopatrzenia w ciepło, gaz, wodę i energię elektryczną, instalacje techniczne itp.) niezbędnych do tworzenia i funkcjonowania parków przemysłowych zgodnie z procedurą ustaloną przez Gabinet Ministrów Ukrainy;

- zwrot kosztów doprowadzenia i przyłączenia do sieci inżynierskich i transportowych odbywa się w trybie ustalonym przez Gabinet Ministrów Ukrainy;
- zachęty podatkowe i celne są przewidziane zgodnie z przepisami prawa¹⁷.

7.2. Parki technologiczne (ustawa Ukrainy „O szczególnym trybie działalności innowacyjnej parków technologicznych”¹⁸)

Park technologiczny (technopark) to osoba prawna lub grupa osób prawnych działająca na podstawie umowy o wspólnych działaniach bez tworzenia osobowości prawnej i bez łączenia wkładów w celu stworzenia podstaw organizacyjnych do realizacji projektów parków technologicznych na rzecz wdrożenia do produkcji zaawansowanych technologicznie opracowań, wysokich technologii i zapewnienia przemysłowej produkcji wyrobów konkurencyjnych na rynku światowym (część 1 art. 1 ustawy Ukrainy „O szczególnym trybie działalności innowacyjnej parków technologicznych”). W ramach programu wspierania działalności parków technologicznych budżet państwowy Ukrainy corocznie przeznaczają środki na:

- pełne lub częściowe (do 50%) nieoprocentowane kredytowanie (na warunkach indeksacji o wskaźnik inflacji) projektów parków technologicznych;
- pełną lub częściową rekompensatę odsetek należnych od wykonawców projektów parków technologicznych na rzecz banków komercyjnych i innych instytucji finansowych i kredytowych z tytułu udzielonych pożyczek na realizację projektów parków technologicznych¹⁹.

17 Ministerstvo ekonomiki Ukraini, *Industrial'ni parki v Ukraini* [Міністерство економіки України, Індустріальні парки в Україні], <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk=-UA&id6463=3dba-a13a4-54e8-d9b0-36642f43c9d&tag-IndustrialniParkiVUkraini>; Zakon Ukraini „Pro industrial'ni parki” (Vidomosti Verhovnoi Radi (VVR), 2013, № 22, st. 212) [Закон України „Про індустріальні парки” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 22, ст. 212)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

18 Zakon Ukraini „Pro special'nij režim innovacijnoi діяльності tehnologičnih parkiv” (Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini (VVR), 1999, № 40, st. 363) [Закон України „Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 40, ст. 363)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

19 Ministerstvo osviti i nauki Ukraini, *Tehnologični parki* [Міністерство освіти і науки України, Технологічні парки], <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/tehnologični-parki>; Zakon Ukraini „Pro special'nij režim innovacijnoi діяльності tehnologičnih parkiv”, dz. cyt.

7.3. Parki naukowe (ustawa Ukrainy „O parkach naukowych”²⁰ – wsparcie państwa przewidziane jest w ustawie „O działalności innowacyjnej”²¹)

Park naukowy to podmiot prawny utworzony w formie spółki osobowej, który wśród uczestników musi mieć co najmniej jedną uczelnię wyższą i/lub instytucję naukową. Park naukowy jest tworzony w celu rozwoju działalności naukowo-techniczno-innowacyjnej na uczelni i/lub w instytucji naukowej, efektywnego i racjonalnego wykorzystania dostępnego potencjału naukowego, bazy materialno-technicznej do tworzenia i komercjalizacji wyników działalności naukowo-technicznej i wdrożenia ich na rynkach krajowych i zagranicznych (art. 1 ust. 6 oraz art. 3 Ustawy Ukrainy „O parkach naukowych”).

Ustawa „O działalności innowacyjnej” przewiduje formy wsparcia udzielanego przez państwo w postaci (art. 17 pkt 1):

- nieoprocentowanych kredytów (na warunkach indeksacji o wskaźnik inflacji) na pokrycie pełnych kosztów realizacji priorytetowych projektów innowacyjnych z Budżetu Państwowego Ukrainy, budżetu Autonomicznej Republiki Krymu i budżetów lokalnych;
- częściowych (do 50%) nieoprocentowanych kredytów (na warunkach indeksacji o wskaźnik inflacji) na pokrycie kosztów realizacji innowacyjnych projektów z Budżetu Państwowego Ukrainy, budżetu Autonomicznej Republiki Krymu i budżetów lokalnych, pod warunkiem, że pozostałe niezbędne środki zapewni wykonawca projektu i (lub) inne podmioty zaangażowane w działalność innowacyjną;
- pełnej lub częściowej rekompensaty (ze środków Budżetu Państwowego Ukrainy, budżetu Autonomicznej Republiki Krymu i budżetów lokalnych) odsetek płaconych przez podmioty działalności innowacyjnej na rzecz banków komercyjnych i innych instytucji kredytowych za kredytowanie projektów innowacyjnych;
- gwarancji państwowych dla banków komercyjnych udzielających kredytów na realizację priorytetowych projektów innowacyjnych;

20 Zakon Ukraini „Pro naukovі parki” (Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini (VVR), 2009, № 51, st. 757) [Закон України „Про наукові парки” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, № 51, ст. 757)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17#Text>; zob. także: Ministerstvo osviti i nauki Ukraini, *Naukovi parki* [Міністерство освіти і науки України, *Наукові парки*], <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/naukovi-parki>, dostęp: 3 maja 2022 r.

21 Zakon Ukraini „Pro innovacijnu dijalnist” (Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraini (VVR), 2002, № 36, st. 266) [Закон України „Про інноваційну діяльність” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 36, ст. 266)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

- ubezpieczeń majątkowych na realizację innowacyjnych projektów zgodnie z ustawą Ukrainy „O ubezpieczeniu”.

7.4. Wsparcie finansowe działalności innowacyjnej

Wsparcie finansowe działalności innowacyjnej udzielane jest z Budżetu Państwowego Ukrainy, budżetu Autonomicznej Republiki Krymu i budżetów lokalnych w granicach środków przewidzianych w odpowiednich budżetach.

Ponadto na Ukrainie weszła w życie ustawa „O wsparciu przez państwo projektów inwestycyjnych o znacznych nakładach kapitałowych na Ukrainie”²², która przewiduje wsparcie udzielane przez państwo w następujących formach:

1. zwolnienie z opłaty niektórych podatków i opłat zgodnie z Kodeksem podatkowym Ukrainy;
2. zwolnienie z podatku importowego nowego sprzętu i wyposażenia do niego, które są importowane wyłącznie w celu realizacji projektu inwestycyjnego o znacznych nakładach kapitałowych w ramach specjalnej umowy inwestycyjnej, zgodnie z Kodeksem celnym Ukrainy;
3. udostępnienie preferencyjnego prawa użytkowania gruntu stanowiącego własność państwową lub komunalną w celu realizacji projektu inwestycyjnego o znacznych nakładach kapitałowych; udostępnienie do użytkowania (dzierżawy) działki mienia państwowego lub komunalnego pod realizację projektu inwestycyjnego (innowacyjnego) o znacznych nakładach na warunkach określonych z uwzględnieniem obowiązków przewidzianych w szczególnej umowie inwestycyjnej, oraz z przysługującym inwestorowi, który dokonał inwestycji o znacznych nakładach, prawem pierwokupu takiej działki na własność po wygaśnięciu specjalnej umowy inwestycyjnej (z wyjątkiem przypadków jej wcześniejszego rozwiązania), jeżeli takie prawo przewiduje specjalna umowa inwestycyjna;
4. zapewnienie ze środków pochodzących z budżetu państwa i budżetów lokalnych oraz z innych prawnie dopuszczalnych źródeł budowy przyległych obiektów infrastruktury (dróg, linii komunikacyjnych, systemów zaopatrzenia w ciepło, gaz,

22 Zakon Ukraini „Pro deržavnu pidtrimku investicijnih proektiv iz značnimi investicijami v Ukraini” № 1116-IX vid 17 grudnâ 2020 roku, Golos Ukraïni oficijne vidannâ vid 12.02.2021, № 26 [Закон України „Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні” № 1116-IX від 17 грудня 2020 року, Голос України офіційне видання від 12.02.2021, № 26], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

wodę i energię elektryczną, instalacji technicznych itp.) niezbędnych do realizacji projektu inwestycyjnego o znacznych nakładach kapitałowych.

W przypadku gdy realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego o znacznych nakładach kapitałowych wymaga podłączenia do sieci ciepłowniczej, gazowej, wodociągowej i elektrycznej, instalacji technicznych itp., w tym do sieci i/lub instalacji należących do podmiotów monopolu naturalnego na prawach własności, zarządzania gospodarczego, zarządzania operacyjnego lub innego prawa rzeczowego, państwo wspomaga inwestora, który dokonał znacznych nakładów kapitałowych, w procesie takiego podłączenia w sposób określony przepisami prawa²³.

7.5. Podsumowanie

Mając na uwadze wszystkie opisane powyżej rozwiązania, można stwierdzić, że ustawodawca zapewnił dodatkowe oraz różnorodne możliwości prawne ułatwiające stworzenie korzystnego klimatu inwestycyjnego na Ukrainie.

8. Konkluzje – rekomendacje dotyczące inwestowania na Ukrainie

Jeszcze przed rozpoczęciem wojny na pełną skalę ukraińskie władze aktywnie przystąpiły do opracowania ustawodawstwa inwestycyjnego. Dzięki temu inwestorzy zagraniczni mogą skorzystać z wielu wskazanych niżej udogodnień.

- Partnerstwo publiczno-prywatne – to rozwiązanie, która ma wiele zalet, ponieważ pozwala na interakcję z przedsiębiorstwami i organizacjami państwowymi, a jednocześnie wykorzystuje możliwości, jakie przewiduje krajowe ustawodawstwo inwestycyjne.
- Dla firm zagranicznych praktycznie nie ma ograniczeń co do rodzaju działalności, którą chcą prowadzić na terenie Ukrainy – wchodząc na rynek ukraiński, firmy zagraniczne mogą prowadzić swoją działalność we wszystkich formach organizacyjno-prawnych dostępnych dla firm ukraińskich.
- Wolne strefy ekonomiczne umożliwiają szybsze i łatwiejsze prowadzenie działalności gospodarczej na ich terytorium; jednocześnie owe wolne strefy nie są jedynymi

23 Tamże; *Ekonomična pravda, Investnïni: potencijni investicii vže sâgaût' 2 mil'ârdiv dolariv* [Економічна правда, Інвестиції: потенційні інвестиції вже сягають 2 мільярдів доларів], <https://www.epravda.com.ua/news/2021/09/14/677798/>, dostęp: 3 maja 2022 r.

przestrzeniami, w ramach których można prowadzić nowe inwestycje na Ukrainie, gdyż prawo przewiduje również formy takie jak: parki naukowe, przemysłowe, technologiczne, przy czym ich tworzenie i funkcjonowanie okazuje się być bardziej powszechne niż tworzenie specjalnych stref ekonomicznych.

- Istnieje szereg narzędzi zmniejszających obciążenia finansowe i administracyjne dla przedsiębiorstw i obywateli w czasie stanu wojennego i po jego zakończeniu.

Wszystkie powyższe możliwości uzupełni postępująca ostatnimi czasy liberalizacja stosunków handlowych i wizowych Ukrainy z USA, Kanadą, Wielką Brytanią i wieloma innymi krajami. Uzyskanie statusu kandydata, a następnie oczekiwanie na pełne członkostwo w UE, umożliwi dostęp do unijnych funduszy strukturalnych, co również przyspieszy rozwój gospodarczy państwa. Ponadto oczekiwane są nowe inicjatywy legislacyjne, które przyspieszą liberalizację klimatu inwestycyjnego i pozwolą jak najszybciej rozpocząć odbudowę Ukrainy.

Rozdział V

Europejskie aspiracje Ukrainy – rola Polski



Europejskie aspiracje Ukrainy – rola Polski

1. Uwagi wprowadzające

Euroatlantyckie ambicje Ukrainy – jakkolwiek formułowane już od 2003 r. – są pochodną zasadniczego zwrotu w polityce ukraińskiej, jaki nastąpił po masowych protestach i obaleniu prorosyjskiego prezydenta Wiktora Janukowycza w 2014 r. (tzw. Euromajdan). Normatywnym wyrazem tych ambicji są wprowadzone w 2019 r. do preambuły ukraińskiej konstytucji, a także jej artykułów 85, 102 i 116 postanowienia dotyczące dążeń Ukrainy do pełnego członkostwa tak w Unii Europejskiej, jak i w NATO¹. Obecnie Ukraina jest państwem stowarzyszonym z Unią Europejską, a na dynamizację wzajemnych relacji wpłynęła rosyjska agresja względem Ukrainy w lutym 2022 r., dokonana na pełną skalę. W związku z działaniami armii rosyjskiej władze Ukrainy postanowiły o niezwłocznym złożeniu wniosku o członkostwo kraju w Unii Europejskiej², a Parlament Europejski wezwał „instytucje UE do podjęcia starań na rzecz przyznania Ukrainie statusu kraju kandydującego do UE, zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej i na podstawie osiągnięć, a w międzyczasie do kontynuowania prac na rzecz jej integracji z jednolitym rynkiem UE zgodnie z układem o stowarzyszeniu”³.

Proces ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej jest jednak długotrwały, a na jego przebieg wpływają rozmaite czynniki. Poza koniecznością spełnienia kryteriów prawnych i ekonomicznych niezbędna jest trwała wola polityczna istniejąca zarówno po stronie państwa kandydującego, jak i samej Unii oraz poszczególnych państw członkowskich.

1 Zakon Ukraini „Pro wnesennâ zmin do Konstytucii Ukraini (šodo stratehičnogo kursu deržavi na nabuttâ povnopravnogo členstva Ukraini v Ėvropejs'komu Souzi ta v Organizacii Pivničnoatlantičnogo dogovoru)” (Vidomosti Verhovnoi Radi (VVR), 2019, № 9, st. 50) [Закон України „Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 9, ст. 50)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>, dostęp: 3 maja 2022.

2 J. Ojczyk, *Wniosek Ukrainy o przyjęcie do UE już rozpatrywany*, <https://www.prawo.pl/prawo/czy-ukraina-wejdzie-do-ue,513712.html>, dostęp: 11 kwietnia 2022 r.

3 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę (2022/2564(RSP)).

2. Relacje między Ukrainą oraz Unią Europejską do końca 2021 r.

Podstawą prawną aktualnego statusu Ukrainy jako państwa stowarzyszonego z Unią Europejską jest układ stowarzyszeniowy z 2014 r.⁴ Negocjacje w sprawie jego zawarcia rozpoczęły się w 2007 r.⁵, a do ich przedłużenia przyczyniły się perturbacje polityczne związane ze zmianami orientacji polityki zagranicznej Ukrainy po objęciu urzędu prezydenta przez Wiktora Janukowycza. Zawieszenie prac nad przyjęciem układu stało się jednak jedną z przyczyn wybuchu tzw. Euromajdanu, co doprowadziło do powrotu Ukrainy na kurs prounijny. W swoim ostatecznym kształcie podpisany dokument jest niezwykle obszerny, obejmuje bowiem 486 artykułów. Uznaje się go za największy pod względem objętości akt prawa międzynarodowego, który wiąże Ukrainę i jaki kiedykolwiek Unia Europejska zawarła z państwem trzecim⁶. Stosownie do treści układu stowarzyszeniowego celem stowarzyszenia jest:

- a. propagowanie stopniowego zbliżenia między Ukrainą oraz UE i jej państwami członkowskimi w oparciu o wspólne wartości, bliskie i uprzywilejowane związki oraz coraz większe stowarzyszenie Ukrainy z politykami UE, a także coraz większy udział w jej programach i agencjach;
- b. zapewnienie odpowiednich ram dla zwiększonego dialogu politycznego we wszystkich obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania;
- c. propagowanie, zachowanie i wzmacnianie pokoju i stabilizacji w wymiarze regionalnym i międzynarodowym zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i aktem końcowym z Helsinek Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz celami Paryskiej Karty dla Nowej Europy z 1990 r.;
- d. stworzenie warunków dla wzmoczonych stosunków gospodarczych i handlowych w ramach dążenia do stopniowej integracji Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE, w tym poprzez stworzenie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu oraz wspieranie wysiłków Ukrainy mających na celu przejście do funkcjonującej gospodarki rynkowej między innymi poprzez stopniowe zbliżenie jej prawodawstwa do prawodawstwa Unii;

4 Dz. Urz. UE z 2014 r., L 161/3.

5 O. Sushko i in., *EU-Ukraine Association Agreement: Guideline for Reforms*, Konrad Adenauer Stiftung – Institute for Euro-Atlantic Cooperation, KAS Policy paper 20, Kyiv 2012, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3fe7c9ce-c727-8fcb-a0f4-2620a59a5341&groupId=252038, dostęp: 11 kwietnia 2022 r., s. 9.

6 Tamże, s. 6.

- e. zwiększenie współpracy w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa w celu wzmocnienia praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności;
- f. stworzenie warunków dla coraz bliższej współpracy w innych dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Jeszcze w 2014 r. nastąpiło tymczasowe wejście w życie części politycznej układu stowarzyszeniowego. Jego część handlowa tymczasowo weszła w życie z początkiem 2016 r., skutkiem czego powstała „pogłębiona i całościowa strefa wolnego handlu” (*Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA*) obejmująca UE oraz Ukrainę⁷. W ramach tego etapu wzajemnej współpracy Unia zobowiązała się zarówno do wsparcia o charakterze instytucjonalnym, zwłaszcza w zakresie kierunku podejmowanych przez Ukrainę reform oraz zbliżenia ukraińskiego systemu prawnego do standardów unijnych, jak i do uruchomienia programów wsparcia finansowego. Już w latach 2007–2013 Unia przeznaczyła ok. miliarda euro na realizację programów mających wzmocnić państwo ukraińskie instytucjonalnie, rozwijać praworządność, wdrażać dobre praktyki oraz przyczynić się do umożliwienia utworzenia DCFTA⁸. Do 2021 r. UE w dalszym ciągu wspierała Ukrainę finansowo, przeznaczając chociażby ponad 300 milionów euro na programy związane z przeciwdziałaniem korupcji, reformą administracji publicznej oraz rozwojem praworządności⁹.

3. Wymagania stawiane państwom aspirującym do członkostwa w Unii Europejskiej a sytuacja Ukrainy

Ogólne ramy prawne określające zasady ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej wyznacza art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)¹⁰. Stosownie do tego przepisu: „Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę

7 Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, s. 3–4, https://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.

8 Tamże.

9 *EU – Ukraine Summit: Sustained EU support for accountable and transparent governance in Ukraine*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3948, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.

10 Dz. Urz. UE z 2016 r., C202/43.

kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską. Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a Państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

Powołane postanowienie TUE statuuje przede wszystkim wymagania o charakterze proceduralnym, regulując w ogólnym zarysie przebieg procesu ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej. Odesłanie do art. 2 TUE pozwala jednak zrekonstruować podstawowe wymogi o charakterze materialnym, które spełnić musi państwo ubiegające się o status członka Unii. Państwo starające się o członkostwo w UE powinno szanować wyliczone w art. 2 TUE wartości oraz musi zobowiązać się do ich wspierania. Do tych wartości zaliczają się: poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości oraz państwa prawnego; poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości; poszanowanie społeczeństwa opartego na pluralizmie; niedyskryminacja, tolerancja, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn. Interpretacja treści normatywnej art. 2 TUE na potrzeby procedury przyjęcia nowego państwa członkowskiego odbywa się z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co z pewnością stanowi dla tego państwa dodatkowe wyzwanie – interpretacja ta może bowiem ewoluować w okresie od złożenia wniosku do ratyfikacji traktatu akcesyjnego wskutek wydawania kolejnych orzeczeń Trybunału¹¹. Art. 49 TUE wskazuje także na kryterium o charakterze geograficznym, związane z położeniem państwa ubiegającego się o członkostwo w UE na obszarze kontynentu europejskiego.

Procedura określona w art. 49 TUE rozpoczyna się od złożenia wniosku o członkostwo w Unii. Jak wiadomo, Ukraina wniosek taki złożyła w lutym 2022 r. Wniosek o członkostwo składany jest do Rady Unii Europejskiej, która informuje o jego wpłynięciu Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Z treści omawianego przepisu wynika również, że o wniosku poinformować należy Komisję Europejską, która go opiniuje. W kwestii wniosku Rada decyduje jednomyślnie przy współudziale innych instytucji Unii Europejskiej, a mianowicie Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego. Stopień partycypacji tych instytucji w podejmowaniu decyzji odnoszącej się do wniosku jest jednak odmienny, ponieważ Komisja jedynie opiniuje wniosek, natomiast to Parlament Europejski większością głosów wyraża zgodę na jego przyjęcie.

11 Zob. Ch. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, [w:] *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, red. C. Closa, D. Kochenov, Cambridge 2016, s. 68–69.

Już na tym wstępnym etapie należy uwzględnić kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 r. i skorygowane w Madrycie w 1995 r. (tzw. kryteria kopenhaskie)¹². Ich spełnienie jest konieczne, by uzyskać status państwa kandydującego do Unii Europejskiej i rozpocząć negocjacje dotyczące członkostwa. Do kryteriów kopenhaskich zalicza się:

- a. stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości;
- b. funkcjonującą gospodarkę rynkową oraz zdolność sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE;
- c. zdolność do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, włączając w to możliwość skutecznego wdrażania zasad, norm i polityk tworzących unijny dorobek prawny (*acquis communautaire*) oraz realizację celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Kryteria kopenhaskie sformułowane są w sposób ogólny, co z jednej strony przełożyć się musi na ogromny wysiłek transformacyjny ze strony państwa aspirującego do członkostwa w Unii, z drugiej zaś daje rozległą swobodę instytucjom unijnym w zakresie oceny ich realizacji. Ocena ta dokonywana jest przez Komisję, Radę UE oraz Radę¹³. W praktyce od złożenia wniosku do uzyskania statusu państwa kandydującego i rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych upływa kilka lat – przykładowo Polska wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej złożyła 8 kwietnia 1994 r., negocjacje rozpoczęto natomiast 31 marca 1998 r.¹⁴.

Co istotne z punktu widzenia Ukrainy, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniach 12–13 grudnia 1997 r. Rada Europejska sformułowała dwa dodatkowe kryteria, które wówczas miały szczególne znaczenie z punktu widzenia państw bałtyckich (zwłaszcza Estonii)¹⁵, a mianowicie:

- a. utrzymywanie przez państwa aspirujące do członkostwa w UE wysokiego poziomu bezpieczeństwa atomowego i ochrony środowiska;

12 D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 21.

13 Ch. Hillion, dz. cyt., s. 68.

14 T. Sieniow, *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 54.

15 Przyczyną tego stanu rzeczy był spór graniczny między Estonią a Rosją – na ten temat zob.: K. Raś, R. Tarnogórski, *Estorsko-rosyjski spór graniczny*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 23 (2020), <https://www.pism.pl/upload/images/artykuly/7e80d329-4da5-4210-b32d-0227d21b7922/1581592308052.pdf>, dostęp: 29 kwietnia 2022 r.

- b. uregulowanie sporów granicznych zgodnie z procedurami ustalonymi przez Kartę Narodów Zjednoczonych¹⁶.

Nie jest jasne, czy te dwa dodatkowe kryteria będą stosowane również w stosunku do Ukrainy. Jeżeli jednak tak się stanie, oznaczałoby to *de facto* uniemożliwienie uzyskania statusu państwa kandydującego do czasu, aż dojdzie do uregulowania sporów terytorialnych zachodzących między państwem ukraińskim a Federacją Rosyjską, która bezprawnie zaanektowała Krym oraz uznała niepodległość quasi-republik Donieckiej i Ługańskiej. Nie chodzi tu jedynie o zaprzestanie działań militarnych i faktyczne „zamrożenie” pewnego *status quo*, ale o uregulowanie sporu w sposób zgodny z normami prawa międzynarodowego. Istniejący od 1951 r. spór między Rosją a Japonią o tzw. Kuryle Południowe (a także inne długoletnie spory terytorialne, na przykład między Wielką Brytanią a Argentyną o Falklandy lub między Hiszpanią a Marokiem o Ceutę i Melilę) daje pewne wyobrażenie dotyczące tego, jak bardzo rygorystyczne stosowanie tych kryteriów mogłoby odsunąć perspektywę członkostwa Ukrainy w Unii, a jednocześnie uzależnić ją niejako od dobrej woli agresora. Problem faktycznego rozbioru części Ukrainy dokonanego przez Rosję jest tym bardziej palący, iż północna (z Białorusią), wschodnia (z Rosją), a także południowo-zachodnia (z Mołdawią) granica Ukrainy – w przypadku jej akcesji do UE – stałyby się granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej. W przypadku państw bałkańskich kwestia relacji dwustronnych, w tym w zakresie dotyczącym wytyczenia wzajemnych granic, jest jednym z najbardziej palących problemów w procesie rozszerzeniowym¹⁷. Wydaje się, że w przypadku Ukrainy jego znaczenie będzie jeszcze większe.

Uzyskanie statusu państwa kandydującego wiąże się zatem z koniecznością spełnienia tzw. kryteriów kopenhaskich z 1993 r., dotyczących głównie standardów prawno-instytucjonalnych oraz ekonomicznych, którym musi zadośćuczynić państwo aspirujące do członkostwa w UE, a także sformułowanych w 1997 r. przez Radę Europejską dodatkowych kryteriów odnoszących się między innymi do uregulowania stosunków granicznych. Zastosowanie tych ostatnich w przypadku Ukrainy mogłoby rozciągnąć proces integracyjny na całe dekady, jeżeli Ukraina nie usunie wojsk rosyjskich ze swojego terytorium w kształcie sprzed 2014 r.

Kolejne etapy procesu akcesyjnego mają zasadniczy wpływ na jego długość. Państwo ubiegające się o przyjęcie do Unii musi bowiem dostosować swój system prawny

16 A. Doliwa-Klepacka, Z. Doliwa-Klepacki, *Członkostwo w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Białystok 2008, s. 23.

17 Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2014–2015*, COM (2014) 700 – wersja ostateczna, s. 19.

do standardów unijnych, a także wdrożyć przeprowadzone reformy w życie. Z tej perspektywy wiele zależy od instytucjonalnej sprawności państwa kandydującego, jego kultury politycznej, organizacji i sprawności administracji publicznej, kondycji ekonomicznej itp. Stąd też wstępne negocjacje służącej mają przeglądowi prawodawstwa krajowego państwa-kandydata¹⁸, by dopiero na dalszym etapie wypracować konkretny program reform, których realizacja jest konieczna do przystąpienia do UE. Ich realizacja otwiera drogę do zawarcia traktatu akcesyjnego, który musi być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie oraz państwo kandydujące, w którym z reguły przeprowadzane jest także referendum w tym zakresie¹⁹. Dodać należy, że w przypadku ewentualnego rozszerzenia UE o Ukrainę konieczne byłoby również przeprowadzenie referendum dotyczącego zgody na zawarcie traktatu akcesyjnego we Francji (jest to wymóg konstytucyjny w sytuacji, gdy ludność państwa kandydującego przekracza liczebnie 5% ludności ogółu Unii). Być może podobne referenda przeprowadzone zostałyby w innych państwach UE, co w najlepszym razie wiąże się z dalszym przedłużeniem całej procedury.

W trakcie trwania procedury rozszerzeniowej w polskim interesie leży wspieranie Ukrainy na płaszczyźnie politycznej, przede wszystkim poprzez prezentowanie korzystanego dla tego państwa stanowiska we wszystkich gremiach decyzyjnych, w tym w szczególności na forum Rady oraz Rady Unii Europejskiej. Poszerzenie Unii o Ukrainę stanowi polską rację stanu z przynajmniej kilku względów. Przede wszystkim doprowadzi to do wzmocnienia tego państwa, które z oczywistych względów stanowi swego rodzaju „bufor bezpieczeństwa” między Polską a Rosją. Wszelkie działania mogące doprowadzić do wzmocnienia i stabilizacji Ukrainy, także na polu gospodarczym, są w tym względzie pożądane. Otworzyłyby to również nowe pola do współpracy między Ukrainą oraz Polską i innymi państwami naszego regionu. Co więcej, z politycznego punktu widzenia dalsze rozszerzenie UE, zwłaszcza o tak duże i ludne państwo jak Ukraina, spowolni procesy federalizacyjne, które uznać należy za niepożądane, zwłaszcza w kontekście niewielkiej zdolności Unii Europejskiej do szybkiego i efektywnego reagowania na sytuacje kryzysowe (co pokazał zarówno kryzys migracyjny, jak i brak podjęcia szybkich i sprawnych działań w początkowej fazie pandemii koronawirusa) oraz tendencji do forsowania projektów o profilu ideologicznym.

Z uwagi na dwuznaczną postawę Niemiec w pierwszym okresie wojny rosyjsko-ukraińskiej i niechęć niemieckich elit do okazywania realnego wsparcia stronie

18 A. Doliwa-Klepacka, Z. Doliwa-Klepacki, dz. cyt., s. 25.

19 Tamże, s. 27.

ukraińskiej (czy wręcz haniebne wezwania niektórych intelektualistów niemieckich do faktycznej kapitulacji Ukrainy) Ukraina mogłaby stanowić istotne wsparcie w budowaniu przeciwwagi do niemiecko-francuskiego duopolu, zgłaszającego pretensje do przywództwa w Unii. Jak wiadomo, niemiecka wizja wzmocnienia własnej potęgi opierała się o założenie wykorzystania tanich surowców (zwłaszcza gazu) z Rosji i ich redystrybucji w Europie. Francja natomiast, tradycyjnie sympatyzująca z Rosją, jeszcze do niedawna wspólnie z Niemcami, a wbrew unijnemu embargu, sprzedawała Rosji broń. Według informacji, jakie Komisja Europejska przekazała prasie, wartość wyeksportowanego do Rosji uzbrojenia wyniosła w przypadku Francji 152 miliony euro, zaś w przypadku Niemiec 121,8 miliona euro²⁰. W ramach przyjęcia tej perspektywy polskie i ukraińskie interesy byłyby zbieżne – zarówno na forum wewnątrzunijnym, jak i w sferze relacji między UE a Federacją Rosyjską.

Wszystko to powinno skłaniać polskie władze, niezależnie od ich politycznej afiliacji, do mocnego wsparcia dążeń ukraińskich na forum wszystkich politycznych gremiów decyzyjnych Unii Europejskiej. W tym względzie Polska, jako najsilniejsze spośród państw tzw. nowej Unii, musi przyjąć na siebie rolę lidera. Możliwe jest jednak również pogłębianie polsko-ukraińskiej współpracy na wielu innych płaszczyznach istotnych dla możliwie szybkiego przebiegu procesu rozszerzeniowego.

4. Transformacja Ukrainy w zakresie praworządności, zarządzania gospodarczego i reformy administracji publicznej

Od 2012 r. Komisja Europejska kładzie większy nacisk na wysiłek transformacyjny państw aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej na wczesnym etapie procesu akcesyjnego w zakresie trzech podstawowych filarów. Zaliczają się do nich: praworządność, zarządzanie gospodarcze i reforma administracji publicznej²¹. Warto zatem w pierwszej kolejności poddać analizie sytuację Ukrainy w tej właśnie perspektywie. Jakkolwiek bowiem Ukraina włożyła już znaczny wysiłek w przeprowadzenie pewnych reform – zwłaszcza po 2014 r. – to wciąż pozostaje w tym względzie bardzo wiele do zrobienia, a rola Polski w procesach przekształceniowych i poprawie ukraińskich standardów może znacząco przyczynić się do polepszenia wzajemnych relacji i osiągnięcia wymiernych korzyści.

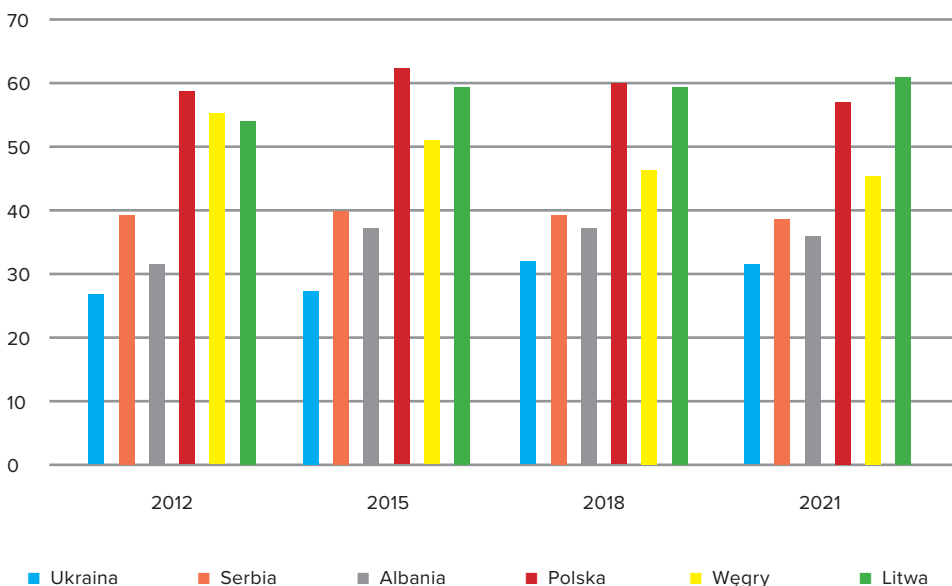
20 Zob. informacje prasowe: Business Insider, „The Telegraph”: *oto jak Niemcy i Francja omijały embargo na sprzedaż broni do Rosji*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/the-telegraph-oto-jak-niemcy-i-francja-omijaly-embargo-na-sprzedaz-broni-do-rosji/e6bhdw3>, dostęp: 29 kwietnia 2022 r.

21 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów..., s. 1.

4.1. Praworządność i prawa podstawowe

Do sfery funkcjonowania państwa związanej z filarem praworządności zalicza się niezawisłość i sprawne funkcjonowanie sądownictwa, przeciwdziałanie korupcji oraz przestępczości zorganizowanej, a także kwestie związane z ochroną praw podstawowych²². W zakresie funkcjonowania sądownictwa Komisja podkreśla, że „[w] większości przypadków należy przeprowadzić daleko idące reformy sądownictwa w celu zapewnienia niezawisłego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości zdolnego zagwarantować rzetelne procesy, gdzie bezstronni i pociągani do odpowiedzialności sędziowie są powoływani i awansowani w oparciu o merytoryczne kryteria”²³. Tak zorganizowane sądownictwo jest gwarantem realizacji pozostałych wymogów. W przypadku Ukrainy szczególnie palące wydaje się zagadnienie przeciwdziałania korupcji. Wedle Indeksu Percepcji Korupcji (Corruption Perceptions Index – CPI), badania prowadzonego przez Transparency International, Ukraina w 2021 r. zajmowała 122 miejsce na 180 przebadanych krajów (wśród państw europejskich gorszy wynik miała jedynie Rosja).

Wykres 2. Wskaźnik CPI. Ukraina oraz wybrane państwa kandydujące oraz członkowskie UE – obszar Europy Środkowej (lata 2012, 2015, 2018, 2021).



Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>, dostęp: 28 kwietnia 2022 r.

²² Tamże, s. 12.

²³ Tamże.

Wskaźnik CPI w stosunku do Ukrainy na tle innych państw regionu, które kandydują do Unii Europejskiej (jak Albania oraz Serbia) lub są jej państwami członkowskimi (Litwa, Polska, Węgry), wypada zdecydowanie niekorzystnie. Pomimo że od 2016 r. Unia Europejska przeznaczyła kwotę 15 milionów euro w ramach programu EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine²⁴, wyniki wciąż nie są zadowalające, a inwazja rosyjska może jedynie spowolnić wysiłki mające na celu przeciwdziałanie korupcji na Ukrainie. W tym kontekście otwiera się pole do działań Polski, która zdecydowanie skuteczniej zwalcza korupcję. Polskie wsparcie powinno mieć głównie charakter koncepcyjny, polegający na przekazywaniu *know-how* i dobrych praktyk poprzez szkolenia pracowników różnych sektorów usług publicznych, a także doradztwo w zakresie organizacji i funkcjonowania podmiotów wyspecjalizowanych w zwalczaniu korupcji. Aktualnie rolę tę na Ukrainie pełnią przede wszystkim Narodowa Agencja Zwalczania Korupcji (Національне агентство з питань запобігання корупції), Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (Національне Антикорупційне Бюро України, НАБУ) oraz Wyszczepione Biuro Antykorupcyjne Prokuratury (Спеціалізована антикорупційна прокуратура). Konieczna jest też oczywiście współpraca między tymi podmiotami a właściwymi organami polskiego systemu przeciwdziałania korupcji w związku z konkretnymi postępowaniami wszędzie tam, gdzie jest ona możliwa i celowa.

Przeciwdziałaniu korupcji sprzyja także większa transparentność życia publicznego. W tym zakresie możliwa jest również współpraca Ukrainy z Polską, polegająca na działalności szkoleniowej i przekazywaniu dobrych praktyk, zarówno w zakresie propagowania skutecznych rozwiązań normatywnych, jak i prawidłowego funkcjonowania podmiotów władzy publicznej. W tym względzie warto podkreślić rolę dobrych regulacji prawnych, które dają obywatelom narzędzia do pozyskiwania informacji publicznych. W przypadku Polski kluczowe znaczenie ma tu ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁵. Z uwagi na to, że regulacje ukraińskie wydają się w tym względzie niedostateczne, należy zaoferować wsparcie eksperckie w celu opracowania nowego prawodawstwa ukraińskiego dotyczącego dostępu do informacji publicznych i transparentności życia publicznego. Kwestia transparentności funkcjonowania aparatu państwowego i samorządowego otwiera również pole dla współpracy polskich organizacji pozarządowych o profilu strażniczym lub doświadczeniu z zakresu spraw dotyczących dostępu do informacji publicznej z ukraińskimi podmiotami trzeciego sektora. Jest to zadanie niezwykle istotne, ponieważ docelowo powinno doprowadzić do trwałych zmian w kulturze życia społecznego,

24 Zob. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *EU-Ukraine summit, Brussels, 24 November 2016*, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/11/24/>, dostęp: 21 kwietnia 2022 r. Zob. także: *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, s. 14–15.

25 Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

wzmacniających przejrzystość funkcjonowania podmiotów publicznych i jednocześnie skutecznie wpływających na ograniczenie zjawiska korupcji.

Komisja Europejska akcentuje również znaczenie zwalczania przestępczości zorganizowanej przez właściwe organy państw kandydujących. Komisja podkreśla, że „[z]walczanie przestępczości zorganizowanej i korupcji ma zasadnicze znaczenie dla przeciwdziałania infiltracji systemu politycznego, prawnego i gospodarczego przez przestępców”²⁶. Także w tym zakresie wzajemna współpraca Polski i Ukrainy wydaje się pożądana. Polska jest państwem o jednym z najniższych wskaźników przestępczości w Unii Europejskiej²⁷. Polska policja już od lat prowadzi szkolenia dla funkcjonariuszy ukraińskich – współpracę w tym zakresie należy kontynuować i zintensyfikować.

W przypadku ochrony praw podstawowych Komisja „uważnie śledzi sytuację w zakresie praw obywatelskich, politycznych, społecznych i gospodarczych, jak również praw osób należących do mniejszości w krajach objętych procesem rozszerzenia”²⁸. Kluczowe zagadnienie w tym obszarze stanowi stworzenie sprawnie funkcjonującego i efektywnego systemu gwarancji instytucjonalnych dotyczących ochrony praw podstawowych. Jest to problem integralnie związany ze sprawnie funkcjonującym sądownictwem, wyposażonym w wystarczające mechanizmy gwarantujące jego bezstronność i niezależność. Szczególnie istotnym instrumentem ochrony praw podstawowych są skargi do sądów konstytucyjnych lub innych organów o zbliżonym statusie. W literaturze przedmiotu wskazuje się na konieczność zmian prawodawstwa ukraińskiego w tym zakresie, przy czym rozwiązania polskie mogą stanowić pewien punkt odniesienia dla ukraińskiej legislatywy²⁹. Aktualnie bowiem podkreśla się zarówno mankamenty konstrukcyjne samej skargi, jak i brak efektywnych rozwiązań zapewniających wykonywanie wyroków wydanych w postępowaniach inicjowanych takimi skargami³⁰.

Komisja akcentuje również konieczność zapewnienia odpowiedniego standardu niezależności oraz szerokich kompetencji rzecznikom praw obywatelskich³¹. W odniesie-

26 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów..., s. 13.

27 Potwierdzają to zarówno badania Eurostatu, jak i dane krajowe – zob. informację prasową Policji: *W Polsce jeden z najniższych wskaźników przestępstw w Unii Europejskiej*, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/206040,W-Polsce-jeden-z-najnizszych-wskaznikow-przestepstw-w-Unii-Europejskiej.html>, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.

28 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów..., s. 15.

29 Zob. w szczególności: V. Kiselychnyk, *Instytucja skargi konstytucyjnej w Ukrainie (uwagi na tle regulacji i praktyki polskiej)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (2021), s. 313–323.

30 Tamże, s. 322–323.

31 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów..., s. 15.

niu do tego problemu należałoby wzmocnić współpracę polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z jego ukraińskim odpowiednikiem, ale także podejmować starania zmierzające do zmian w kulturze politycznej ukraińskich elit. Zarówno w sferze normatywnej, jak i w praktyce życia publicznego pozycja ombudsmansu musi ulec wzmocnieniu. Wymaga to zmian na gruncie konstytucyjnym, ponieważ obecny urząd Rzecznika Praw Człowieka Rady Najwyższej Ukrainy (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) ma zbyt słabe gwarancje niezależności. Pozycja polskiego RPO powinna być w tym kontekście uznana za wzorcową.

Poza kluczowymi zmianami o charakterze proceduralnym konieczne będzie także zmodyfikowanie mechanizmów ochronnych związanych z realizacją poszczególnych praw podstawowych. W tym aspekcie Komisja akcentuje w szczególności znaczenie wolności prasy, wolności zgromadzeń oraz ochrony praw mniejszości. Warto jednak zwrócić uwagę na wiele innych problemów związanych z ochroną praw podstawowych na Ukrainie. Przede wszystkim chodzi o prawną dopuszczalność surogacji komercyjnej³², która wiąże się z rażącym uprzedmiotowieniem zarówno będących przedmiotem transakcji dzieci, jak i ich matek, często zmuszonych do poddania się zabiegowi sztucznego zapłodnienia z uwagi na dramatyczną sytuację materialną. Ukraińskie władze publiczne – dla zapewnienia należytego standardu ochrony praw podstawowych – muszą być zatem gotowe do oparcia się naciskom środowisk, które z procederów takich jak surogacyjny handel dziećmi czerpią ogromne profity.

Należy podkreślić, że zmiany w sferze kultury politycznej i prawnej powinny towarzyszyć konkretnym reformom instytucjonalnym. W tym zakresie zatem możliwa jest dwójaka rola Polski: z jednej strony związana z doradztwem merytorycznym w dziedzinie wprowadzania nowych rozwiązań normatywnych, z drugiej zaś z promowaniem dobrych wzorców i zmian kultury życia społecznego poprzez szkolenia, staże, wspólne inicjatywy naukowe i dydaktyczne. Otwiera to szerokie pole do współpracy na gruncie środowiska akademickiego oraz podmiotów trzeciego sektora, czemu sprzyja bliskość językowa oraz kulturowa. Istotna jest tu także rola polskich władz publicznych, które powinny ze swojej strony stworzyć system zachęt i wsparcia finansowego, tak by wesprzeć oddolne inicjatywy mające wzmocnić współpracę polsko-ukraińską.

Ponadto należy zauważyć, że współpraca polsko-ukraińska powinna przełożyć się również na zmiany w ukraińskiej polityce historycznej. Opieranie jej o kult skrajnych

32 Zob. O. Reznik, Y. Yakushchenko, *Legal considerations surrounding surrogacy in Ukraine*, „Wiadomości Lekarskie” 73/5 (2020), s. 1048.

ruchów nacjonalistycznych aktywnych w pierwszej połowie XX w. w znacznej mierze utrudnia dobre relacje polsko-ukraińskie. Rozliczenie z przeszłością, a przede wszystkim ze zbrodniami ukraińskich nacjonalistów na Wołyniu, jest niezbędne. Obecnie Ukraina wykuwa swoją nową tożsamość, a należyte upamiętnienie przeszłości przełoży się zarówno na wzrost sympatii proeuropejskich, jak i na poprawę stosunków pomiędzy Ukrainą a Polską. Przypomnieć warto, że kwestia „przewycięzenia spuścizny przeszłości” – jakkolwiek mało fortunne jest to ogólnikowe sformułowanie – oraz dobrosąsiedzkie stosunki są istotnymi czynnikami, które Komisja Europejska bierze pod uwagę w ocenie postępów procesów rozszerzeniowych na Bałkanach³³. W tym kontekście warto również poświęcić więcej uwagi dobrym stronom wspólnej historii narodów Europy Środkowej, jak choćby unii hadziackiej i niestety w pełni niezrealizowanej idei Rzeczypospolitej Trojga Narodów.

4.2. Reforma administracji publicznej

Kwestia reformy administracji publicznej jest jednym z kluczowych zagadnień ocenianych przez Komisję Europejską podczas procesu rozszerzeniowego. Jak wskazuje Komisja, „[r]eforma administracji publicznej ma na celu zwiększenie przejrzystości, rozliczalności i skuteczności. Pozwala również w większym stopniu skupić się na potrzebach obywateli i przedsiębiorstw. Odpowiednie zarządzanie zasobami ludzkimi, lepsze planowanie polityki, większa koordynacja i rozwój, rzetelne procedury administracyjne oraz sprawniejsze zarządzanie finansami publicznymi, w tym zarządzanie dochodami i ich pobór, mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania państwa i wdrażania reform koniecznych do integracji z UE”³⁴.

W zakresie reformy administracji publicznej Komisja wyróżnia wiele punktów istotnych dla oceny wysiłków państwa członkowskiego:

- a. nakreślenie ram strategicznych reformy administracji publicznej – w tym zakresie bierze się pod uwagę zaangażowanie ośrodków dyspozycji politycznej w proces reform, ich koordynację oraz monitorowanie ich realizacji;
- b. opracowanie i koordynację polityki – w tej dziedzinie uwzględnia się odpowiednią koordynację na szczeblu centralnym i międzyresortowym, opracowanie strategii i analizę finansową;

33 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów..., s. 19.

34 Tamże, s. 4.

- c. funkcjonowanie i organizację służb publicznych oraz zarządzanie zasobami ludzkimi;
- d. rozliczalność, w tym transparentność funkcjonowania administracji publicznej;
- e. poprawę standardu świadczenia usług na rzecz obywateli i przedsiębiorstw oraz poprawę procedur administracyjnych i stopień ich informatyzacji;
- f. zarządzanie finansami publicznymi³⁵.

Na polu reformy administracji publicznej polskie wsparcie może mieć charakter głównie koncepcyjny i szkoleniowy. Przede wszystkim pożądana jest współpraca w obszarze eksperckim, związana z reformą procedury administracyjnej oraz cyfryzacją usług publicznych. W tym zakresie możliwe jest zorganizowanie wspólnych szkoleń, wyjazdów studyjnych oraz konferencji naukowych. Pożądanym jest również przekazanie polskiego *know-how* w dziedzinie tworzenia i funkcjonowania e-administracji – aktualnie bowiem Polska ma już za sobą etap tworzenia podstaw do funkcjonowania cyfrowych usług publicznych i obecnie skupia się na ich modernizacji i usprawnieniu³⁶. Polska może zaoferować również rozwiązania dotyczące administracji wyspecjalizowanej – na przykład skarbowej oraz drogowej, gdzie osiągnięto spore sukcesy.

Jakkolwiek w zakresie cyfryzacji usług publicznych Polska wciąż lokuje się niżej niż większość państw UE, można wskazać obszary, w których polskie doświadczenia będą szczególnie cenne. Jak wskazuje Komisja Europejska, „[p]olityka otwartych danych realizowana przez polski rząd przynosi rezultaty: zwiększono liczbę dostępnych danych nadających się do ponownego wykorzystania, zaś coraz większa liczba przedsiębiorstw wykorzystuje ich potencjał. *Otwarte Dane* – krajowy portal pełniący funkcję punktu kompleksowej obsługi w dziedzinie otwartych danych – znacząco zyskał na popularności i został doceniony na szczeblu międzynarodowym. W 2020 r. Polska awansowała z grupy państw należących do trzeciej kategorii (państwa szybko wprowadzające innowacje) do grupy państw należących do najwyższej, czwartej kategorii (państwa wyznaczające trendy) w rankingu pt. »Stopień zaawansowania wdrożenia polityki otwartych danych w 2020 r.«, w ramach którego państwa przyporządkowuje się do jednej z czterech kategorii w zależności od ich stopnia zaawansowania w tej dziedzinie»³⁷. Na tym zatem polu polskie wsparcie dla Ukrainy mogłoby być pożądane.

35 Tamże, s. 5.

36 Zob. wydany przez Komisję Europejską *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2020 r. Polska*, s. 15, <https://www.scdn.pl/images/stories/raporty2020/DESI2020-POLAND-lang.pdf>, dostęp: 22 kwietnia 2022 r.

37 Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. Polska*, s. 13, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-poland>, dostęp: 22 kwietnia 2022 r.

4.3. Zarządzanie gospodarcze i konkurencyjność

Wydaje się, że największym wyzwaniem dla Ukrainy będzie sprostanie kryteriom ekonomicznym związanym z członkostwem w Unii Europejskiej. Jakkolwiek państwo to jest bogate w zasoby naturalne, a dynamika jego wzrostu gospodarczego w 2021 r. była bardzo duża, to koszty wojny będą dla Ukrainy ogromne. Jak wskazuje się w raporcie Polskiego Instytutu Ekonomicznego *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*: „[s]traty w PKB w 2022 r. mogą sięgnąć nawet 100 mld USD (podobną skalę strat spowodowała wojna domowa w Syrii). Nawet zachowawczy w swoich prognozach Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazuje, że zagrożone jest 35 proc. ukraińskiego PKB (...)”³⁸.

W zakresie zarządzania gospodarczego i konkurencyjności Komisja Europejska formułuje wymogi członkostwa w Unii Europejskiej w sposób zindywidualizowany, związany z kondycją ekonomiczną państwa kandydującego. W przypadku Ukrainy proces reform będzie jednak musiał zostać poprzedzony etapem odbudowy ukraińskiej gospodarki, co przynajmniej częściowo powinno odbyć się z wykorzystaniem rosyjskich reparacji. Biorąc jednak pod uwagę, że ich wyegzekwowanie będzie najprawdopodobniej niemożliwe, Ukraina stanie wobec bardzo poważnych trudności, które wpłyną na znaczące przedłużenie, i tak wieloletnich, procesów akcesyjnych.

Z uwagi na to, że prezentowane uwagi mają charakter przede wszystkim prawniczy, nie zaś ekonomiczny, należy ograniczyć się tu do kilku spostrzeżeń związanych z oddziaływaniem kwestii normatywnych na odbudowę gospodarczą Ukrainy. Przede wszystkim duże znaczenie w tym względzie będą miały zagadnienia, które były przedmiotem analizy we wcześniejszych częściach opracowania: zwalczanie korupcji i usprawnienie funkcjonowania sądownictwa. Szybkie i efektywne sądownictwo, a także wolny od zjawisk korupcyjnych aparat władzy publicznej są istotnymi czynnikami stabilizującymi gospodarkę, przyciągającymi inwestorów oraz ułatwiającymi codzienne funkcjonowanie przedsiębiorców. Ważna jest w tym również rola cyfryzacji usług publicznych dedykowanych właśnie podmiotom, które prowadzą działalność gospodarczą. We wszystkich tych obszarach Polska może zaoferować Ukrainie kompleksowe wsparcie.

Odrębnym problemem, który jedynie pośrednio może być realizowany za pomocą instrumentarium prawnego, jest kwestia oligarchizacji życia społeczno-gospodarczego

38 Polski Instytut Ekonomiczny, *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, red. J. Nowak, M. Wieteska, Warszawa (marzec 2022), https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/PIE-Raport_Warnomics.-Gospodarcze-koszty_2022.pdf, dostęp: 21 kwietnia 2022 r., s. 26.

Ukrainy. W tym względzie należy zwrócić uwagę na przepisy antymonopolowe i inne, które mają na celu przeciwdziałanie koncentracji kapitału. W znacznej mierze ich implementacja jest niezbędna, ponieważ ustanawianie reguł konkurencji koniecznych do funkcjonowania rynku wewnętrznego należy do wyłącznych kompetencji Unii. Ogólne ramy w tym zakresie reguluje art. 101 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Praktyczne wdrożenie tych regulacji jest warunkiem niezbędnym przystąpienia Ukrainy do UE. Może jednak spotkać się z oporem oligarchów, którego przewyciężenie możliwe będzie wyłącznie wówczas, gdy wprowadzona zostanie zdecydowana polityka antykorupcyjna. Niezależnie od tego prowadzone muszą być działania, które pozwolą wykreować silną klasę średnią, czemu sprzyja racjonalna polityka fiskalna. Tutaj pomocne być mogą polskie doświadczenia związane z przeciwdziałaniem procederowi wyłudzenia podatku od towarów i usług.

Trzeba mieć jednak świadomość, że w szczególnej sytuacji, w jakiej znalazła się Ukraina, konieczne będzie przede wszystkim możliwie elastyczne podejście do przepisów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i deregulacja wielu sfer aktywności ekonomicznej obywateli. Doprowadzi to z jednej strony do dynamizacji procesów gospodarczych, zachęcając do podejmowania działalności, z drugiej zaś odciąży aparat biurokratyczny państwa. Elastyczne podejście będzie musiało jednak cechować także unijnych partnerów Ukrainy: Komisja Europejska musi mieć bowiem świadomość, że sprostanie wielu unijnym standardom będzie nieosiągalne dla ukraińskich przedsiębiorców być może przez najbliższe dziesiątki lat. Kluczowym zagadnieniem dla ewentualnego członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej – niezależnie od tego, jak odległa jest to perspektywa – będzie zatem udzielenie jej wsparcia w odbudowie gospodarki. Procesy odbudowy oraz wprowadzania standardów unijnych powinny przebiegać równolegle.

5. Podsumowanie

Jakkolwiek proces zacieśnienia współpracy między Ukrainą a Unią Europejską trwa od 2014 r., to perspektywa członkostwa tego państwa w UE jest wciąż odległa. Zniszczenia wojenne mogą w praktyce uniemożliwić sprostanie kryteriom ekonomicznym członkostwa Ukrainy w Unii przez dziesiątki lat. Zagadnieniem fundamentalnym pozostaje zatem odbudowa gospodarki ukraińskiej, co powinno być połączone z równoległe przeprowadzanymi reformami w zakresie praworządności, ochrony praw podstawowych oraz funkcjonowania administracji publicznej. Wielopoziomowa współpraca z Polską będzie w tym kontekście bardzo cennym wsparciem dla ukraińskich aspiracji. Powinna ona obejmować nie tylko wsparcie polityczne – a obecność Ukrainy w UE z różnych względów stanowi polską rację stanu – ale również współpracę na polu

ekonomicznym, analitycznym, akademickim oraz eksperckim. Polska powinna z jednej strony skonstruować system wsparcia dla wspólnych inicjatyw (staże, szkolenia, stypendia), z drugiej zaś prowadzić politykę asertywną, w której polski interes narodowy będzie odpowiednio zabezpieczony. Ze strony ukraińskiej należy oczekiwać również wyjścia naprzeciw polskim oczekiwaniom w sprawach polityki historycznej oraz gospodarczej, tak by umożliwić nieskrępowany rozwój polsko-ukraińskich relacji gospodarczych. Należy też podkreślić, że dobrym pomysłem byłoby również wypracowanie regionalnego forum współpracy na rzecz ukraińskiej integracji z UE, co mogłoby przyczynić się do reorientacji polityki ukraińskiej, która w okresie poprzedzającym rosyjską inwazję poszukiwała przede wszystkim oparcia w Niemczech. Moralne bankructwo niemieckiej wizji rozwoju Europy nie oznacza bowiem upadku znaczenia gospodarczego Berlina, którego przynajmniej częściowe zrównoważenie wymaga współpracy w ramach całego obszaru Międzymorza. W tym kontekście wskazać trzeba na możliwość wykorzystania istniejących już instrumentów, przewidzianych chociażby w ramach programu Partnerstwa Wschodniego. Współpraca w tym względzie związana była w ostatnich latach głównie z zagadnieniami z zakresu zdrowia publicznego, co wiązało się z pandemią COVID-19. W obecnej sytuacji należałoby powrócić do wcześniejszego modelu współpracy i istotnie go zintensyfikować.



Konkluzje



Konkluzje

Doświadczenia historyczne dowodzą, że uczestnictwo w procesie odbudowy z powojennych zniszczeń może zapewnić korzyści ekonomiczne zarówno państwu dotkniętemu tragedią wojny, jak również państwu udzielającemu mu pomocy po ustaniu działań zbrojnych. Krótco po zakończeniu II wojny światowej amerykańskie wsparcie w formie planu Marshalla zapewniło przyjmującym je państwom zarówno szybkie odtworzenie przedwojennych potencjałów gospodarczych, jak też wejście na ścieżkę długotrwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego, który doprowadził je do dobrobytu nieznanego za „żelazną kurtyną”. Podobnie stało się w przypadku Stanów Zjednoczonych, dla których powojenne zaangażowanie w Europie stanowiło kontynuację aktywności gospodarczej z okresu wojny: pozwoliło zapewnić rynki zbytu dla amerykańskiego przemysłu, uchroniło go przed spadkiem produkcji wywołanym wygaśnięciem zamówień wojennych oraz umożliwiło realizację politycznych zamierzeń USA w Europie dzięki ograniczeniu w istotny sposób ekspansji komunistycznej ideologii w zniszczonych państwach kontynentu.

Podobna perspektywa wydaje się obecnie rysować przed Polską. Nie budzi przy tym wątpliwości, że współczesne możliwości i uwarunkowania do podjęcia działania przez Polskę są zupełnie inne niż Stanów Zjednoczonych po II wojnie światowej. Mając jednak świadomość własnych ograniczeń, powinniśmy wykorzystać szansę, którą przewidywana międzynarodowa akcja odbudowy Ukrainy daje zarówno jej, jak i innym państwom europejskim. Dla Ukrainy oznacza ona szansę na podniesienie dotychczasowych możliwości na wielu polach oraz zapewnienie godnego bytu dla swoich obywateli, dla Polski zaś – korzyści ekonomiczne związane z realizacją intratnych kontraktów przez naszych przedsiębiorców oraz perspektywę realizacji zarówno gospodarczych, jak i politycznych celów na Wschodzie.

Istniejące rozwiązania prawne zapewniają Polsce możliwości włączenia się w proces odbudowy Ukrainy po wojnie, a więc wyjście poza dotychczasowy format pomocy humanitarnej i prowadzenie również działalności inwestycyjnej. Jak wynika z niniejszych opracowań, pierwszy obszar, w którym dostrzegalne są te możliwości,

obejmuje środki prawne pozostające w bezpośredniej gestii międzynarodowych organizacji gospodarczych oraz Unii Europejskiej. Od rozpoczęcia konfliktu na Ukrainie, w różnym stopniu, angażują się one w proces udzielania pomocy humanitarnej, deklarują jednak również gotowość przekazania napadniętemu państwu różnorodnego wsparcia finansowego. Może ono przybrać formę preferencyjnych pożyczek i kredytów, zarówno na podtrzymanie realizowania funkcji państwa, jak też na likwidację zniszczeń tak w trakcie działań zbrojnych, jak i bezpośrednio po ich zakończeniu. Interesujące wydają się perspektywy współpracy z Unią Europejską, do której dołączenia Ukraina wyraziła gotowość. Na obecnym etapie, poza deklaracjami politycznymi, Unia nie zaproponowała kompleksowego programu odbudowy tego państwa. Biorąc jednak pod uwagę silne powiązania gospodarcze i polityczne, mające obecnie niemal wymiar braku alternatywy dla Ukrainy, można z całą pewnością założyć, że taki program się pojawi i być może będzie miał konstrukcję zbliżoną do wdrażanego obecnie projektu Next Generation EU, z uwzględnieniem oczywiście tej zasadniczej różnicy, że Ukraina nie jest obecnie członkiem UE. Rola Polski w działaniach organizacji międzynarodowych, których jest członkiem, polega natomiast na skierowaniu uwagi na Ukrainę i wynegocjowaniu sposobu podziału środków, który zostanie w większym stopniu uzależniony od państw sprzyjających ukraińskiej niepodległości. Następnie Polska winna posiadać czynny udział w procesie decydowania o rozdziale środków oraz kształtowaniu kierunków ich wykorzystania tak, aby międzynarodowe dotacje oraz pożyczki w maksymalnie szerokim stopniu zostały wykorzystane przez polskie podmioty gospodarcze uczestniczące w odbudowie Ukrainy. Olbrzymia pomoc udzielona dotychczas przez Polskę, nasze położenie geograficzne, zasoby, kompetencje oraz istniejące już różnorodne powiązania z Ukrainą powinny umożliwić realizację tych założeń. Istotnym zagadnieniem, którego realizację winna sondować polska dyplomacja, jest utworzenie odrębnego względem działań organizacji międzynarodowych funduszu międzypaństwowego, którego głównym sponsorem pozostawałyby Stany Zjednoczone, a pośrednictwo w przekazywaniu środków czy administracja nimi powierzone zostałyby przynajmniej w jakiejś części głównemu sojusznikowi USA w Europie Środkowo-Wschodniej – Polsce.

Niezależnie od korzyści i możliwości związanych z członkostwem w organizacjach międzynarodowych Polska posiada środki prawne do samodzielnego wspierania procesu odbudowy Ukrainy. W okresie, który nastąpi bezpośrednio po zakończeniu wojny, powinny zostać przede wszystkim uruchomione środki pozostające w gestii organów władzy publicznej. Funkcjonują one bowiem na zupełnie innych zasadach niż podmioty prywatne, które w mniejszym stopniu niż publiczne są skłonne do ponoszenia zwiększonego ryzyka działania w niestabilnych, powojennych warunkach

życia gospodarczego Ukrainy. Obowiązujące środki prawne pozwalają na udzielenie polskim przedsiębiorcom, zainteresowanym podjęciem aktywności na Ukrainie, wsparcia publicznego w postaci kredytów, pożyczek, gwarancji oraz ubezpieczeń na warunkach lepszych niż dostępne na zasadach komercyjnych. Duże możliwości dla obu państw może zapewnić udzielenie Ukrainie kredytu eksportowego na zasadach pomocy związanej. Środki uzyskane w ten sposób zostałyby, po pierwsze, przeznaczone na realizację konkretnych zadań (a więc zapewniły obu zainteresowanym stronom widoczne i zarazem wymierne efekty), a po drugie, w istotnej części byłyby wydatkowane na zakup polskich towarów i usług. Ostatecznie więc, niezależnie od konieczności zwrotu kredytu przez Ukrainę, pochodzące z niego środki powróciłyby do naszego państwa dodatkowo w postaci zysków polskich przedsiębiorców. I to właśnie dokonana przez nich reinwestycja środków, a nie oprocentowanie udzielonego kredytu, stanowiłaby główną korzyść uzyskaną przez Polskę.

Pozytywnie przedstawiają się możliwości uczestnictwa polskich przedsiębiorców w odbudowie z perspektywy samej Ukrainy. Obecnie jest to kraj otwarty na współpracę i nastawiony na przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Sprzyjają temu obowiązujące rozwiązania prawne. Należą do nich na przykład konstrukcja partnerstwa publiczno-prywatnego czy znaczące uproszczenia podatkowe wprowadzone przez Ukrainę krótko po rozpoczęciu rosyjskiej agresji. Interesującą kwestię stanowi też proces „derusyfikacji” przejawiający się w zrywaniu połączeń gospodarczych Ukrainy z Federacją Rosyjską. W perspektywie jest także dalsza liberalizacja dostępu do ukraińskiego rynku dla podmiotów nierosyjskich. Sumarycznie wszystkie te działania mogą ułatwić ekspansję gospodarczą europejskim, w tym polskim, przedsiębiorcom. Zarówno w trudnym okresie bezpośrednio po zakończeniu wojny, jak też biorąc pod uwagę rozwój na przestrzeni wielu lat. Możliwe wydaje się przy tym przejęcie części pozycji zajmowanych dotychczas na ukraińskim rynku przez przedsiębiorców rosyjskich. Tym bardziej że możliwość takiej ekspansji wspierają polskie rozwiązania prawne, a ukraińskie, co do zasady, jej nie wykluczają.

Wydaje się więc, że istnieją warunki do podjęcia współpracy w procesie odbudowy. Ukraina w sposób wyraźny zadeklarowała kierunek swojego przyszłego rozwoju, składając wniosek o przystąpienie do Unii Europejskiej i definitywnie odcinając się od dotychczasowych powiązań z Rosją. Proces ubiegania się o członkostwo w UE jest jednak długi i wymagający. Przed Ukrainą stoi wiele problemów wymagających rozwiązania. Dotyczą one przede wszystkim zapewnienia należytego poziomu praworządności, w tym zwalczania „choroby” toczącej Ukrainę, jaką stanowi korupcja (w szczególności w sądownictwie), modernizacji administracji publicznej i zarządzania gospodarką, w tym poprawy jej konkurencyjności. Ukraina poczyniła już pewne kroki

na wskazanych polach, które dowodzą, że istnieje w tym kraju woła wyjścia z grona państw nazywanych zbiorczo poradzieckimi i wkroczenia na ścieżkę wzrostu taką, jaką wiele lat temu wybrała Polska.

Szeroko zakrojonej i różnorodnej pomocy płynącej do zaatakowanego narodu ukraińskiego z Polski towarzyszyć powinno zakończenie sporu dotyczącego ludobójczej działalności ukraińskich organizacji nacjonalistycznych na mieszkańcach Kresów Południowo-Wschodnich w XX wieku. Negowanie oczywistych faktów historycznych oraz pomijanie polskiej wrażliwości na krzywdę, która została dokonana w imię samostnej Ukrainy, będzie w przyszłości utrudniać wzajemną współpracę. Doświadczenia Polski, na przykład w relacjach z Niemcami, pokazują, że zbudowanie efektywnych perspektyw porozumienia możliwe jest wyłącznie po rzetelnych i otwartych rozliczeniach (nawet jeżeli dotychczas definitywnie niezakończonych), w warunkach przyjęcia odpowiedzialności za popełnione w przeszłości zbrodnie. Odmiennym, negatywnym przykładem na arenie międzynarodowej jest natomiast postawa Turcji, która od ponad 100 lat neguje swoją odpowiedzialność za ludobójstwo Ormian. Postawa ta nie przyniosła dotychczas żadnych korzyści i sprawia, że temat co roku powraca do publicznego dyskursu, negatywnie oddziałując na prestiż i pozycję Turcji w świecie. Ukraina, która w ostatnich miesiącach sama stała się ofiarą zewnętrznej agresji, powinna mieć to na względzie, a i Polska winna wyraźnie wyartykułować swoje stanowisko w kwestii dokonania historycznych rozliczeń. Tylko dzięki zbudowaniu wzajemnych dobrosąsiedzkich relacji na prawdzie możliwe będzie bowiem połączenie potencjału i sił obu narodów w przywróceniu Ukraińcom wolności ich państwa i jego postęp na drodze obranego przez nich prozachodniego kierunku rozwoju własnej państwowości.



Bibliografia



Bibliografia

Literatura

- » Bis K., *Rola Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 22, II (2012).
- » Bonusiak W., *Historia Polski (1944–1989)*, Rzeszów 2007.
- » Carrasco-Gallego J.A., *The Marshall Plan and the Spanish postwar economy: a welfare loss analysis*, *The Economic History Review*, t. 65, z. 1 (2012), <https://doi.org/10.1111/j.1468-0289.2010.00576.x>.
- » Doliwa-Klepcka A., Doliwa-Klepcki Z., *Członkostwo w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Białystok 2008.
- » Gaddis J.L., *Teraz już wiemy... Nowa historia zimnej wojny*, tłum. M. Antosiewicz, Warszawa 1997.
- » Goldthorpe J., *The Sociology of Post-Colonial Societies: Economic Disparity, Cultural Diversity and Development*, Cambridge 1996, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511557897>.
- » Hillion Ch., *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, [w:] *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, red. C. Closa, D. Kochenov, Cambridge 2016.
- » Hogan M.J., *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947–1952*, Cambridge 2005.
- » Judt T., *Wielkie złudzenie? Esej o Europie*, przeł. A. Jankowski, Poznań 2012.
- » Kim K., *Stosunki Polski z państwami Półwyspu Koreańskiego w latach 1948–2013*, Warszawa 2015 (praca doktorska).
- » Kiselychnyk V., *Instytucja skargi konstytucyjnej w Ukrainie (uwagi na tle regulacji i praktyki polskiej)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 2 (2021).
- » Kochenov D., *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, Alphen aan den Rijn 2007.
- » Kukułka J., *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945–2000*, wyd. 5, Warszawa 2007.

- » Levi N., *Zarys stosunków między Polską a Koreańską Republiką Ludowo-Demokratyczną (1948–1974)*, „Kwartalnik Historyczny”, t. 74, nr 4 (2017), <https://doi.org/10.12775/KH.2017.124.4.04>.
- » Mejsak R., *System ochrony uchodźców w wymiarze uniwersalnym – perspektywa instytucjonalnoprawna*, [w:] „Studia Podlaskie”, t. 20, Białystok 2012, <https://doi.org/10.15290/sp.2012.20.13>.
- » Odziemkowski J., *Konflikty międzynarodowe po 1945 roku*, Warszawa 2011.
- » *Plan Marshalla nie istnieje w ogóle. Przyrzeczenia Dep. Stanu były naiwne i bezpodstawne. Organ wielkiego kapitału »Wall Street Journal« dementuje i poucza*, „Życie Warszawy”, nr 246(1032) (1947).
- » *Problemy stosowania Konstytucji Polski i Ukrainy w praktyce*, red. M. Granat, J. Sobczak, Lublin 2004.
- » Raś K., Tarnogórski R., *Estońsko-rosyjski spór graniczny*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 23 (2020), <https://www.pism.pl/upload/images/artykuly/7e80d329-4da5-4210-b32d-0227d21b7922//1581592308052.pdf>, dostęp: 29 kwietnia 2022 r.
- » Reznik O., Yakushchenko Y., *Legal considerations surrounding surrogacy in Ukraine*, „Wiadomości Lekarskie” 73/5 (2020).
- » Roberts G., *Moscow and the Marshall plan: Politics, ideology and the onset of the cold war, 1947*, „Europe-Asia Studies”, Vol. 46, No. 4 (1994), <https://doi.org/10.1080/09668139408412234>.
- » Sieniow T., *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010.
- » Stec A., *Reforma samorządu terytorialnego na Ukrainie (2014–2018)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (2018).
- » Šutova O.S., *Vil'ni ekonomični zoni âk rižnovid teritorial'nih podatkovih zvil'nen'*, „Časopis Kiiivs'kogo univrsitetu prava” 2013/1 [O.C. Шутова, *Вільні економічні зони як різновид територіальних податкових звільнень*, „Часопис Київського університету права” 2013/1], http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/yyyyy/157.pdf, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Wasilewska A., *Rządowe kredyty w ramach pomocy wiązanej w polskiej polityce wspierania eksportu*, „International Journal of Management and Economics”, nr 20 (2006).

Akty prawne

- » Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559).
- » Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 826).

- » Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528).
- » Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 547).
- » Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).
- » Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
- » Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1425).
- » Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2022 r. poz. 593).
- » Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).
- » Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 583).
- » Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy wiązanej, podpisana w Warszawie dnia 9 września 2015 r. (M.P. z 2016 r., poz. 716).
- » Закон України „Pro investicijnu diál'nist'” (Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR), 1991, № 47, st. 646) [Закон України „Про інвестиційну діяльність” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 47, ст. 646)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro zagal'ni zasady stvorennâ i funkcionuvannâ special'nih (vil'nih) ekonomičnih zon” (Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR), 1992, № 50, st. 676) [Закон України „Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 50, ст. 676)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2673-12#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro režim inozemnego investuvannâ” (Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR), 1996, № 19, st. 80) [Закон України „Про режим іноземного інвестування” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 19, ст. 80)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro special'nij režim innovacijnoï diál'nosti tehnologičnih parkiv” (Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR), 1999, № 40, st. 363) [Закон України „Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 40, ст. 363)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro innovacijnu diál'nist'” (Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni (VVR), 2002, № 36, st. 266) [Закон України „Про інноваційну діяльність” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 36, ст. 266)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

- » Закон України „Pro naukovì parki” (Vìdomosti Verhovnoi Radi Ukraïni (VVR), 2009, N° 51, st. 757) [Закон України „Про наукові парки” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N° 51, ст. 757)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1563-17#Text>
- » Закон України „Pro deržavno-privatne partnerstvo” (Vìdomosti Verhovnoi Radi Ukraïni (VVR), 2010, N° 40, st. 524) [Закон України „Про державно-приватне партнерство” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N° 40, ст. 524)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro ìndustrial’ni parki” (Vìdomosti Verhovnoi Radi (VVR), 2013, N° 22, st. 212) [Закон України „Про індустриальні парки” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, N° 22, ст. 212)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5018-17#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro vnesennâ zmìn do Konstitucïi Ukraïni (šodo strategičnogo kursu deržavi na nabuttâ povnopravnogo členstva Ukraïni v Èvrops’komu Souzi ta v Organizacïi Pivničnoatlantičnogo dogovoru)” (Vìdomosti Verhovnoi Radi (VVR), 2019, N° 9, st. 50) [Закон України „Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)” (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, N° 9, ст. 50)], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>, dostęp: 3 maja 2022.
- » Закон України „Pro deržavnu pidtrimku ìnvesticïjnih proektiv ìz značnimi ìnvesticïâmi v Ukraïni” N° 1116-IX від 17 груднâ 2020 roku, Golos Ukraïni oficïjne vidannâ від 12.02.2021, N° 26 [Закон України „Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні” N° 1116-IX від 17 грудня 2020 року, Голос України офіційне видання від 12.02.2021, N° 26], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-20#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro osnovni zasady primusovogo vilučennâ v Ukraïni ob`èktiv prava vlasnosti Rosijs’koï Federacïi ta її rezidentiv” N° 2116-IX від 03 bereznâ 2022 roku, Golos Ukraïni, oficïjne vidannâ від 06.03.2022, N° 47 [Закон України „Про основні засади примусового вилучення в Україні об’єктів права власності Російської Федерації та її резидентів” N° 2116-IX від 03 березня 2022 року, Голос України офіційне видання від 06.03.2022, N° 47], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2116-20#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Закон України „Pro vnesennâ zmìn do Podatkovogo kodeksu Ukraïni ta ìnših zakonodavčih aktiv Ukraïni šodo діï norm na період діï воєнного стану” N° 2120-IX від 15 bereznâ 2022 roku, Golos Ukraïni oficïjne vidannâ від 17.03.2022, N° 58 [Закон України „Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану” N° 2120-IX від 15 березня 2022 року, Голос України офіційне видання від 17.03.2022, N° 58], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.

- » PKMU від 5 серпня 2002 р. № 1106 „Pro zahodi šodo підтримki ìnnovacìjno-ìnvesticìjnih projekt” [ПКМУ від 5 серпня 2002 р. № 1106 „Про заходи щодо підтримки інноваційно-інвестиційних проектів”], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2002-p#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » PKMU від 29 listopada 2006 r. № 1657 „Pro vnesennâ zmìn do PKMU від 17 grudnâ 1999 r. № 2311 »Pro porâdok rozglâdu ì reêstracìi ìnvesticìjnih ta ìnnovacìjnih projektiv, šo realizuût’sâ za prìoritetnimi naprâmami dìâl’nosti tehnologičnogo parku» [ПКМУ від 29 листопада 2006 р. № 1657 „Про внесення змін до ПКМУ від 17 грудня 1999 р. № 2311 »Про порядок розгляду і реєстрації інвестиційних та інноваційних проектів, що реалізуються за пріоритетними напрямками діяльності технологічного парку»], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2311-99-p#Text>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Foreign Assistance Act of 1948, 80th Congress, Public Law 80–472.
- » Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).
- » Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony (Dz. Urz. UE z 2014 r., L 161/3).
- » Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2014–2015, COM (2014) 700 – wersja ostateczna.
- » Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., C202/43).
- » Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie rosyjskiej agresji na Ukrainę (2022/2564(RSP)).
- » OECD, *Arrangement on Officially Supported Export Credits*, TAD/PG(2017)1, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg\(2021\)6](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=tad/pg(2021)6), dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).
- » Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).
- » Konwencja o statusie bezpaństwowców przyjęta dnia 28 sierpnia 1954 r., https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2016/12/Konwencja_1954_PL.pdf, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » Konwencja o ograniczeniu bezpaństwowości uchwalona dnia 30 sierpnia 1961 r., https://www.unhcr.org/pl/wp-content/uploads/sites/22/2016/12/Konwencja_1961_PL.pdf, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, A/RES/428(V), <https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.

Pozostałe pisma i dokumenty urzędowe

- » Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, https://eeas.europa.eu/archives/docs/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.
- » Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca należności Skarbu Państwa z tytułu kredytów udzielonych z budżetu państwa rządowi innych krajów, według stanu na 31.12.2021 r.*
- » Torgovo-promislova palata Ukraïni, listom від 28.02.2022, N°2024/02.0-7.1 [Торгово-промислова палата України, листом від 28.02.2022, N° 2024/02.0-7.1], <https://uccr.org.ua/uploads/files/621cba543cda9382669631.pdf>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Verhovna Rada Ukraïni, Proekt Zakonu pro vnesennâ zmîn do Zakonu Ukraïni „Pro osnovni zasady primusovogo vilučennâ v Ukraïni ob'ëktiv prava vlasnosti Rosijs'koï Federacii ta ii rezidentiv” šodo utočnennâ okremih položen' [Верховна Рада України, Проект Закону про внесення змін до Закону України „Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів” щодо уточнення окремих положень], http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73971, dostęp: 3 maja 2022 r.

Źródła internetowe

- » Bank Gospodarstwa Krajowego, *Finansowe wspieranie eksportu. Rządowy program*, Warszawa 2015, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Przedsiębiorstwa/Program_Rzadowy_Finansowe_Wspieranie_Eksportu.pdf, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Bank Światowy, *IBRD Flexible Loan*, <https://treasury.worldbank.org/en/about/unit/treasury/ibrd-financial-products/ibrd-flexible-loan#1>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, *Business Guide. Ukraine Humanitarian Crisis*, https://www.connectingbusiness.org/sites/default/files/downloads/publication/UN%20Business%20Guide_Ukraine_1.pdf, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » Business Insider, „The Telegraph”: *oto jak Niemcy i Francja omijały embargo na sprzedaż broni do Rosji*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/the-telegraph-oto-jak-niemcy-i-francja-omijaly-embargo-na-sprzedaz-broni-do-rosji/e6bhdw3>, dostęp: 29 kwietnia 2022 r.
- » Centrum Informacji o Rynku Energii, *EBOR udzielił 212 mln zł kredytu na farmę wiatrową w Zwartowie*, <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/ebor>

- udzielil-212-mln-zl-kredytu-na-farme-wiatrowa-w-zwartowie, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.
- » Czyż A., *53,6 mln euro wsparcia polskiego eksportu na Ukrainie*, <https://media.bgk.pl/82044-536-mln-euro-wsparcia-polskiego-eksportu-na-ukrainie>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
 - » Deloitte, *Polskie spółki budowlane 2021 – najważniejsi gracze, kluczowe czynniki wzrostu i perspektywy rozwoju branży. Listopad 2021 r.*, Warszawa 2021, https://pzpb.com.pl/wp-content/uploads/2021/11/Raport_spolki_budowlane_2021-PL_Id.pdf, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
 - » *Ekonomična pravda, Īnvestnâni: potencijni ĩnvesticij vže sâgaût' 2 mil'ârdiv dolariv [Економічна правда, Інвестняні: потенційні інвестиції вже сягають 2 мільярдів доларів]*, <https://www.epravda.com.ua/news/2021/09/14/677798/>, dostęp: 3 maja 2022 r.
 - » Europejski Bank Inwestycyjny, „*Stand Up for Ukraine – Razem dla Ukrainy*”: *EBI zobowiązuje się przeznaczyć dodatkowe 4 mld EUR na wsparcie dla ukraińskich uchodźców wojennych*, <https://www.eib.org/en/press/all/2022-193-stand-up-for-ukraine-eib-pledges-additional-eur4-billion-to-support-ukrainian-war-refugees?lang=pl>, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.
 - » Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Interactive funding adviser*, <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/funding-adviser.html>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.
 - » Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Loans*, <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/loans.html#lp>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.
 - » Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Products and services*, <https://www.ebrd.com/what-we-do/products-and-services.html>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.
 - » Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, *Trade Facilitation Programme*, <https://www.ebrd.com/work-with-us/trade-facilitation-programme.html>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.
 - » Global Compact Network Poland, *Struktura*, <https://ungc.org.pl/o-nas/#struktura>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
 - » Global Compact Network Poland, *Zjednoczony biznes dla Ukrainy!*, <https://ungc.org.pl/zjednoczony-biznes-na-rzecz-ukrainy-apel-un-global-compact-network-poland/>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
 - » *Golovne upravlĩnnâ DPS u Dnĩpropetrovs'kij oblasti, Voĕnnij stan: spravlânnâ podatku na dodanu vartist' [Головне управління ДПС у Дніпропетровській області, Воєнний стан: справляння податку на додану вартість]*, <https://dp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/print-580308.html>, dostęp: 3 maja 2022 r.
 - » *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce? [NAJNOWSZE DANE]*, <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8366607,ukraina-liczba-uchodzcow-w-polsce-najnowsze-dane.html>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

- » *Ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce?*, <https://300gospodarka.pl/news/uchodzy-z-ukrainy-w-polsce-liczba>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » Komisja Europejska, *EU – Ukraine Summit: Sustained EU support for accountable and transparent governance in Ukraine*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3948, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.
- » Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2020 r. Polska*, <https://www.scdn.pl/images/stories/raporty2020/DESI-2020-POLAND-lang.pdf>, dostęp: 22 kwietnia 2022 r.
- » Komisja Europejska, *Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego (DESI) na 2021 r. Polska*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-poland>, dostęp: 22 kwietnia 2022 r.
- » Komisja Europejska, *Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pl, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.
- » Komisja Europejska, *Overview – Instrument for Pre-accession Assistance*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Kosiński K., *Ursus znów zarobi na afrykańskich polach*, <https://www.pb.pl/ursus-znow-zarobi-na-afrykanskich-polach-857564>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Kowalski W., *Niemcy wypłacają ostatnią ratę odszkodowań za I wojnę światową*, <https://histmag.org/Niemcy-wyplacaja-ostatnia-rate-odszkodowan-za-l-wojne-swiatowa-4694>, dostęp: 14 kwietnia 2022 r.
- » Kucharski B., *Polska pomoc wojskowa dla Ukrainy?*, <https://zbiam.pl/polska-pomoc-wojskowa-dla-ukrainy/>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » KUKE, *KUKE i BGK pomagają w zagranicznej ekspansji polskich firm budowlanych*, <https://kuke.com.pl/wiedza/kuke-i-bgk-pomagaja-w-zagranicznej-ekspansji-polskich-firm-budowlanych>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » KUKE, *Ukraina. Gospodarka i rynek Ukrainy; Wymiana handlowa Polska – Ukraina; Ukraina: charakterystyka rynku*, <https://kuke.com.pl/rynki-swiatowe/gospodarka-ukrainy>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Ministerstvo ekonomiki Ukraini, *Industrial'nì parki v Ukraini* [Міністерство економіки України, *Індустріальні парки в Україні*], <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=6463=3dba-a13a4-54e8-d9b0-36642f43c9d&tag=IndustrialniParkiVUkraini>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Ministerstvo ekonomiki Ukraini, *Normativno-pravovì akti* [Міністерство економіки України, *Нормативно-правові акти*], <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=c5fe4de5-3213-413e-ac82-71fef98f6933&title=OznakiDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>, dostęp: 3 maja 2022 r.

- » Ministerstvo ekonomiki Ukraini, *Zagal'nij ogljad deržavno-privatnogo partnerstva* [Ministerstvo ekonomiki Ukraini, *Zagal'nij ogljad deržavno-privatnogo partnerstva*], <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=311dfbfa-b31a-425f-8cff-428f450c7a0f&tag=SutnistDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Ministerstvo osviti i nauki Ukraini, *Naukovi parki* [Ministerstvo osviti i nauki Ukraini, *Naukovi parki*], <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/naukovi-parki>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Ministerstvo osviti i nauki Ukraini, *Tehnologični parki* [Ministerstvo osviti i nauki Ukraini, *Tehnologični parki*], <https://mon.gov.ua/ua/nauka/innovacijna-diyalnist-ta-transfer-tehnologij/tehnologichni-parki>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o udziale Polski w tworzeniu i budowie Akademii Rybołówstwa i Nauk o Morzu w Angoli*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/udzial-polski-w-budowie-akademii-rybolowstwa-i-nauk-o-morzu-w-angoli.html>, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.
- » Narodowy Bank Polski, *Ogromne wsparcie dla Ukrainy ze strony NBP*, https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2022/swap-nbu.html, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » OECD, *Export credits*, <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Ojczyk J., *Wniosek Ukrainy o przyjęcie do UE już rozpatrywany*, <https://www.prawo.pl/prawo/czy-ukraina-wejdzie-do-ue,513712.html>, dostęp: 11 kwietnia 2022 r.
- » Pielach M., *Skup hrywny to nie jest pomoc humanitarna*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/skup-hrywny-to-nie-jest-pomoc-humanitarna/>, dostęp: 10 maja 2022 r.
- » Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *IBRD – dalsze informacje*, <https://www.paih.gov.pl/index/?id=82138b11a724b94d18df2e083d8b7b55>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *Mongolia zaprasza do udziału w przetargach*, https://www.paih.gov.pl/20210429/przetargi_mongolia, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Polska Agencja Prasowa, *Eksperci na EKF: Polska musi skorzystać z „drugiego Planu Marshalla”*, <https://pap-mediroom.pl/biznes-i-finanse/eksperci-na-ekf-polska-musi-skorzystac-z-drugiego-planu-marshalla>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » Polska Agencja Prasowa, *Rafał Trzaskowski: Warszawa przyjęła 300 000 uchodźców z Ukrainy*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1119514%2Crafal-trzaskowski-warszawa-przyjela-ok-300-tys-uchodzcow-z-ukrainy.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » Polski Instytut Ekonomiczny, *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, red. J. Nowak, M. Wieteska, Warszawa (marzec) 2022, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/PIE-Raport_Warnomics.-Gospodarcze-koszty_2022.pdf, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.

- » Polski Instytut Ekonomiczny, *Zamiast rekomendacji – koszty odbudowy Ukrainy*, [w:] Tegoż, *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, red. J. Nowak, M. Wieteska, Warszawa (marzec) 2022, s. 51, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/PIE-Raport_Warnomics.-Gospodarcze-koszty_2022.pdf, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.
- » *Pomoc finansowa UNHCR dla osób z Ukrainy*, <https://www.kielce.eu/pl/aktualnosci/pomoc-finansowa-unhcr-dla-osob-z-ukrainy.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » *Program Narodów Zjednoczonych na rzecz Rozwoju*, [w:] Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Program-Narodow-Zjednoczonych-na-rzecz-Rozwoju;3962495>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *EU-Ukraine summit, Brussels, 24 November 2016*, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/11/24/>, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.
- » Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Plan odbudowy dla Europy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Ukraina: 17 mld EUR z innych funduszy, by pomóc uchodźcom*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/04/04/ukraine-council-unlocks-17-billion-of-eu-funds-to-help-refugees>, dostęp: 3 maja 2022 r.
- » Rakić D., *Europejski Bank Inwestycyjny*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/17/europejski-bank-inwestycyjny>, dostęp: 20 kwietnia 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, „*Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2021–2030. Solidarność dla rozwoju*” przyjęty, <https://tiny.pl/96njt>, dostęp: 17 kwietnia 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Europejski Bank Rozbudowy i Rozwoju*, <https://www.gov.pl/web/finanse/europejski-bank-odbudowy-i-rozwoju-miedzynarodowe-instytucje-finansowe>, dostęp: 19 kwietnia 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Plan współpracy rozwojowej w 2022 r. przyjęty*, <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/plan-wspolpracy-rozwojowej-w-2022-r-przyjety>, dostęp: 17 kwietnia 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Polska kontynuuje wsparcie dla Ukrainy w walce z pandemią COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/ukraina/polska-kontynuuje-wsparcie-dla-ukrainy-w-walce-z-pandemia-covid-19>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Polskie rządowe kredyty eksportowe przeznaczone na finansowanie dostaw z Polski*, <https://www.gov.pl/web/finanse/kredyty-rzadowe-wspieranie-eksportu>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Wsparcie humanitarne dla Ukrainy i Mołdawii*, <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/wsparcie-humanitarne-dla-ukrainy-i-moldawii>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Wykaz umów międzyrządowych*, <https://www.gov.pl/web/finanse/wykaz-umow-miedzyrządowych-kredyty-rządowe>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Serwis Rzeczypospolitej Polskiej GOV.PL, *Wyniki konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2021”*, <https://dane.gov.pl/en/dataset/1207,konkursy-departamentu-wspolpracy-rozwojowej-msz/resource/34247/table>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Siarkiewicz A., *Standardy i co dalej?*, <https://odpowiedzialnybiznes.pl/aktualno%C5%9Bci/standardy-i-co-dalej/>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » Siegfried K., *Pomoc finansowa UNHCR daje nadzieję uchodźcom z Ukrainy przybywającym do Polski*, <https://www.unhcr.org/pl/13759-pomoc-finansowa-unhcr.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » Siemonczyk G., *Zaangażowanie EBOiR w Ukrainie, Polsce i regionie osmieli innych inwestorów*, <https://www.parkiet.com/banki/art35876291-zaangazowanie-eboir-w-ukrainie-polsce-i-regionie-osmieli-innych-inwestorow>, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.
- » Stańczyk M., *Prezes Banku Światowego podczas wizyty w Polsce: Przekażemy Ukrainie około 1,5 mld dolarów*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8400194,prezes-banku-swiatowego-przekazemy-ukrainie-15-ml-dolarow.html>, dostęp: 18 kwietnia 2022 r.
- » Starzewski Ł., *RPO pyta MSWiA o ratyfikację konwencji dotyczących praw bezpaństwowców*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-pyta-mswia-o-ratyfikacje-konwencji-dotyczacych-praw-bezpanstwowcow>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » Sushko O. i in., *EU-Ukraine Association Agreement: Guideline for Reforms*, Konrad Adenauer Stiftung – Institute for Euro-Atlantic Cooperation, KAS Policy paper 20, Kyiv 2012, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=3fe7c9cec727-8fcb-a0f4-2620a59a5341&groupId=252038, dostęp: 11 kwietnia 2022 r.
- » Transparency International, *Corruption perception index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.
- » *Ukraina: Konwój humanitarny z pomocą dla uchodźców*, <https://pcpm.org.pl/pomoc-humanitarna/ukraina-konwoj-humanitarny-z-pomoca-dla-uchodzcow>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » UNDP, *Funding. Allocations*, <https://www.undp.org/funding/funding-windows/allocations>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » UNDP, *Funding. Overview*, <https://www.undp.org/funding>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » UNDP, *Our mission, our goals, our mandate*, <https://www.undp.org/about-us>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » UNDP, *UNDP launches new programme address socio-economic impact Ukraine caused by the war*, <https://www.undp.org/press-releases/undp-launches-new-programme-address-socio-economic-impact-ukraine-caused-war>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.

- » UNHCR Polska, Broszura informacyjna Programu Pomocy Finansowej UNHCR w Polsce dla osób przybyłych z Ukrainy, <https://help.unhcr.org/poland/wp-content/uploads/sites/92/2022/03/Slide3.jpg>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » UNHCR Polska, *Polska przyjęła ponad dwa miliony uchodźców z Ukrainy – komunikat prasowy*, <https://www.unhcr.org/pl/13653-polska-przyjela-ponad-dwa-miliony-uchodzcow-z-ukrainy-komunikat-prasowy.html>, dostęp: 16 kwietnia 2022 r.
- » UNHCR Polska, *UNHCR otwiera w Krakowie centrum wsparcia finansowego dla uchodźców z Ukrainy*, <https://www.unhcr.org/pl/13785-unhcr-otwiera-w-krakowie-centrum-wsparcia-finansowego-dla-uchodzcow-z-ukrainy.html>, dostęp: 15 kwietnia 2022 r.
- » *W Polsce jeden z najniższych wskaźników przestępstw w Unii Europejskiej*, <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/206040,W-Polsce-jeden-z-najnizszych-wskaznikow-przestepstw-w-Unii-Europejskiej.html>, dostęp: 21 kwietnia 2022 r.
- » Ziarnicki J., „*Duma Angoli*” – poznaj kulisy niezwykłego przedsięwzięcia, <https://www.gdynia.pl/nauka-2,7718/duma-angoli-poznaj-kulisy-niezwyklego-przedswiezecia,527763>, dostęp: 30 kwietnia 2022 r.

Biogramy autorów



Biogramy autorów



ŁUKASZ BERNACIŃSKI

Uniwersytet Łódzki

 orcid.org/0000-0002-3491-8675

Prawnik, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Czterokrotny stypendysta Rektora UŁ. W obszarze jego zainteresowań naukowych znajdują się przede wszystkim prawo konstytucyjne i wyznaniowe. Prelegent międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji naukowych. Autor lub współautor kilkunastu publikacji naukowych, w tym trzech monografii. Absolwent programów liderkich z zakresu prawa, zarządzania i funkcjonowania organizacji pozarządowych. Członek Zarządu Instytutu Ordo Iuris oraz Dyrektor Centrum Analiz Legislacyjnych Instytutu.

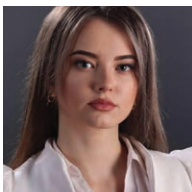


PRZEMYSŁAW PIETRZAK

Instytut Ordo Iuris

 orcid.org/0000-0003-4096-6005

Prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, programu „Professional Certificate in World Politics & International Negotiation” w Nowym Jorku, a także szkoły letniej „The legal system and justice system of the U.S. in the global context”. Analityk Centrum Analiz Legislacyjnych Instytutu Ordo Iuris oraz sekretarz redakcji czasopisma naukowego „Kultura Prawna”. Doświadczenie zdobywał, pracując m.in. w warszawskiej kancelarii adwokackiej, Ministerstwie Sprawiedliwości, Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli oraz Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości w Warszawie.



MARIJA TKACZUK [МАРІЯ ТКАЧУК]

Magister prawa, absolwentka Uniwersytetu Państwowej Służby Podatkowej Ukrainy oraz Wydziału Prawa Kijowskiego Kolegium Finansów i Ekonomii. Doświadczenie zdobywała w kancelariach adwokackich w Kijowie. Specjalizuje się w prawie korporacyjnym oraz cywilnym.

Магістр права, випускниця Державного податкового університету та Київського фінансово-економічного коледжу. Досвід отримувала в адвокатських об'єднаннях міста Києва. Спеціалізуюсь на корпоративному та цивільному праві.



ANNA WAWRZYNIAK

Instytut Ordo Iuris

Analityk Centrum Analiz Legislacyjnych Instytutu Ordo Iuris. Aplikantka radcowska Okręgowej Izby Radców Prawnych w Opolu. Absolwentka kierunków prawo oraz politologia – komunikacja społeczna i dziennikarstwo Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Doświadczenie zawodowe zdobywała w kancelariach adwokackich, sądzie i prokuraturze.



TOMASZ WOŹNIAK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej




orcid.org/0000-0002-0917-7190

Doktor nauk prawnych. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Prawa Finansowego UMCS. Ekspert Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Autor publikacji z zakresu prawa podatkowego oraz dostępu do informacji publicznej. Specjalizacja naukowa rozwijana w obszarze międzynarodowego prawa podatkowego, postępowania podatkowego oraz historii prawa.



BARTOSZ ZALEWSKI

 orcid.org/0000-0001-7508-354X

Doktor nauk prawnych. Radca prawny. Absolwent studiów prawniczych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Doktryn Polityczno-Prawnych i Prawa Rzymskiego UMCS. Ekspert Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris oraz Ośrodka Analiz Cegielskiego. Autor licznych publikacji z zakresu prawa rzymskiego oraz historii prawa.

Autorzy recenzowanej publikacji pochylili się nad ważnym i aktualnym problemem, wobec czego jej oryginalność nie budzi żadnych zastrzeżeń. Najważniejszą zaletą niniejszej monografii jest skuteczna próba ujęcia prawnych aspektów potencjalnej odbudowy Ukrainy bez wnikania się jedynie w dominujące w naszym dyskursie publicznym determinanty polityczne. Oczywiście zajmują one poczesne miejsce w rozważaniach Autorów, lecz są one jedynie tłem dla rozważań o charakterze jurydycznym. Podkreślić należy profesjonalizm Autorów oraz pogłębioną wiedzę na temat opisywanych zagadnień.

prof. dr hab. Tomasz Tulejski

Wyjątkowo aktualna tematyka. Praca składa się z pięciu rozdziałów i każdy z nich stanowi samodzielne odniesienie do tematu podstawowego. Opisy są bardzo syntetyczne (...). Zdecydowanie popieram publikację tej wartościowej książki.

dr hab. Jan Olszewski, prof. UR

Solidarność między narodami, której Polska jest przykładem dla świata w ostatnich miesiącach, nakazuje włączyć się na miarę swoich możliwości w pomoc poszkodowanym w odbudowie ich domu – ich ojczyzny. Jak dowodzą doświadczenia historyczne, bezpośredni lub przynajmniej pośredni udział Polski w powojennej odbudowie Ukrainy może przynieść korzyści obu stronom. (...) Korzyści, o których mowa, wydają się być interesującą perspektywą, którą należy rozważyć, zanim z rysujących się już dzisiaj możliwości skorzystają inne państwa. Zwłaszcza te, które nie poniosły tak wysokich jak Polska kosztów oraz ryzyka związanego z możliwością rozszerzenia się konfliktu także na ich terytorium.

fragment Słowa wstępnego

Monografia koncentruje się na ukazaniu prawnych możliwości pomocy Polski w odbudowie Ukrainy w taki sposób, aby pomoc ta zabezpieczała również polskie interesy. W poszczególnych rozdziałach przeanalizowano historyczne precedensy udzielania powojennego wsparcia finansowego w odbudowie zniszczonych krajów, przedstawiono międzynarodowe instrumenty udzielania pomocy finansowej, polskie regulacje dotyczące przekazywania wsparcia finansowego za granicę oraz prawne i ekonomiczne warunki inwestycji zagranicznych na Ukrainie. Zaprezentowano również analizę warunków, które stawia się Ukrainie w procesie integracji z Unią Europejską, i roli Polski w tym procesie.



WESPRZYJ
ORDO IURIS

