

**Prawo przedsiębiorców.
Przepisy wprowadzające
do Konstytucji Biznesu.
Komentarz**

1. Prawo przedsiębiorców¹

z dnia 6 marca 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 646)

(zm.: Dz.U. 2018, poz. 1479, *poz. 1629*, poz. 1633)

Spis treści

| | Art. |
|---|-------|
| Rozdział 1. Przepisy ogólne | 1–16 |
| Rozdział 2. Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej | 17–26 |
| Rozdział 3. Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej | 27–36 |
| Rozdział 4. Reglamentacja działalności gospodarczej | 37–44 |
| Rozdział 5. Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej | 45–65 |
| Rozdział 6. Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania | 66–71 |
| Rozdział 7. Przepis końcowy | 72 |

Kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju,

uznając, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego,

dążąc do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji,

uchwała się, co następuje:

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

¹ Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L Nr 376 z 27.12.2006, s. 36).

w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie.

Spis treści

| | Nb |
|---|----|
| 1. Uwagi ogólne | 1 |
| 2. Zakres PrPrzed a zaliczenie jej regulacji do określonej dziedziny (gałęzi) prawa | 2 |
| 3. Zakres i sposób regulacji zakresu przedmiotowego PrPrzed | 3 |
| 4. Budowa (struktura) PrPrzed | 4 |
| 5. Zakres przedmiotowy PrPrzed | 5 |
| 6. Działalność gospodarcza – podejmowanie, wykonywanie i zakończenie tej działalności | 6 |
| 7. Zadania organów władzy publicznej w obszarze podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej | 7 |
| 8. Przepisy wprowadzające PrPrzed | 8 |

1 1. Uwagi ogólne. W przepisie art. 1 PrPrzed został określony **zakres przedmiotowy ustawy** – Prawo przedsiębiorców. Sformułowanie tego przepisu wskazuje na to, że zamiarem ustawodawcy było zawarcie w komentowanej ustawie możliwie kompleksowego unormowania statusu prawnego przedsiębiorców w obszarze podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium RP, a także zadań organów władzy publicznej we wskazanych wyżej działaniach związanych z działalnością gospodarczą (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 12; *M. Sieradzka*, Zakres przedmiotowy i podmiotowy, s. 1034).

Należy mieć w tym zakresie na uwadze, że **tytuł komentowanej ustawy** (Prawo przedsiębiorców) podkreśla – z jednej strony – kodyfikacyjny charakter tego aktu prawnego, mającego być ustawą o podstawowym i systemowym znaczeniu dla uregulowanych w niej zagadnień, z drugiej strony – wyraźnie identyfikuje podstawową grupę adresatów i beneficjentów tego aktu prawnego, tj. przedsiębiorców (mimo że nie nawiązuje do określeń używanych dotychczas w tytułach aktów prawnych z tego obszaru, tj. ustawa o działalności gospodarczej, Prawo działalności gospodarczej czy ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – zob. *G. Kozieł*, Koncepcje wyodrębnienia, s. 95). Z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283) wynika, że określenie „prawo” zawarte w tytule ustawy jest zarezerwowane dla takich ustaw, które mają charakter podstawowy dla danej dziedziny spraw (§ 9 Zasad techniki prawodawczej) lub też są ustawami wyczerpująco regulującymi obszerną dziedzinę spraw (§ 19 pkt 2 Zasad techniki prawodawczej). Ustawa – Prawo przedsiębiorców w odniesieniu do spraw w niej uregulowanych, tj. podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium RP, w tym praw i obowiązków przedsiębiorców oraz zadań organów władzy publicznej w tym zakresie (art. 1 PrPrzed), ma – w zamiarze ustawodawcy – odgrywać rolę podstawową, systemową i or-

ganizującą (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 9, a także *G. Kozieł*, *Koncepcje wyodrębnienia*, s. 95).

Ponadto ustawa – Prawo przedsiębiorców została wyposażona w **preambulę** zamieszczoną po jej tytule, a przed wszystkimi jednostkami redakcyjnymi tej ustawy. W preambule wskazano na konkretne wartości, którymi kieruje się ustawodawca, przyjmując komentowany akt ustawowy. Wskazanie na te wartości stanowi w istocie przejaw zadeklarowania przez ustawodawcę celów ustawy, za które generalnie należy uznać: wolność działalności gospodarczej, inne zasady konstytucyjne mające znaczenie dla przedsiębiorców i ich działalności gospodarczej, np. wprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego (praworządność, pewność prawa, niedyskryminacja, zrównoważony rozwój), a także rozwijanie działalności gospodarczej, ochrona konkurencji oraz rozwój gospodarki (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 11–12).

Preambuła ustawy nie rodzi skutków prawnych dla jej adresatów, jednak nie można twierdzić, że jej brzmienie jest bez znaczenia dla osób objętych regulacjami danej ustawy. Preambuła ukierunkowuje bowiem interpretację przepisów danej ustawy i sposób jej stosowania (zob. wyr. TK z 11.5.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia). Preambuła ustawy spełnia więc m.in. funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni części artykułowanej ustawy (zob. wyr. TK z 24.2.2010 r., K 6/09, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 15, pkt III.1.6 uzasadnienia). W związku z powyższym zasadne jest traktowanie preambuły ustawy, w tym preambuły ustawy – Prawo przedsiębiorców, jako wypowiedzi normatywnej, mającej znaczenie m.in. dla analizy konstytucyjności ustawy przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny (zob. wyr. TK z 11.5.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia).

2. Zakres PrPrzed a zaliczenie jej regulacji do określonej dziedziny (gałęzi) prawa. Obszar regulacji ustawy – Prawo przedsiębiorców uzasadnia zaliczenie jej do dziedziny (gałęzi) **publicznego prawa gospodarczego**, które normuje zagadnienia dotyczące oddziaływania władz publicznych na sferę gospodarki (działalności gospodarczej – szerzej w tym zakresie: *K. Strzyczkowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 36; *C. Kosikowski*, *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 35 i n.; *J. Grabowski*, *Prawo a gospodarka*, s. 22 i n.).

Trzeba jednak mieć na uwadze, że pewna część zagadnień uregulowanych w ustawie – Prawo przedsiębiorców (tym bardziej w poprzednio obowiązującej ustawie posiadającej szerszy zakres przedmiotowy) ma (w przypadku jej poprzedniczki – miała) charakter międzygałęziowy; są one zaliczane zarówno do prawa publicznego gospodarczego, stanowiącego jedną z gałęzi prawa publicznego, jak i do **prawa prywatnego gospodarczego** (prawa handlowego), które jest jedną z dziedzin prawa prywatnego [w tym – zgodnie z zasadą jedności prawa cywilnego – prawa cywilnego – zob. w tym zakresie *G. Kozieł*, *Uwagi podstawowe*, s. 82–88, *tenże*, *Koncepcje wyodrębnienia*, s. 85–88, 95, a także mające charak-

ter opracowań międzygałęziowych, w których poruszane są zagadnienia zarówno z obszaru prawa prywatnego, jak i publicznego, monografie – *G. Kozieł* (red.), *Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Rozwiązania istniejące, oraz G. Kozieł* (red.), *Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Stanowienie*]. Dotyczy to w obszarze regulacji ustawy – *Prawo przedsiębiorców* zwłaszcza definicji przedsiębiorcy (w tym mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy), działalności gospodarczej, zasad podstawowych prowadzenia tej działalności (uregulowanych w rozdziale 1 PrPrzed) czy zasad podejmowania, wykonywania i zakończenia tej działalności („związanych z włączaniem się przedsiębiorcy do obrotu gospodarczego” – zob. komentarz do art. 2 – unormowanych w rozdziale 2 PrPrzed, w tym np. zasady, że przedsiębiorca może rozpocząć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do ewidencji – CEIDG albo rejestru – KRS). W zakresie unormowania pozostałych aktów prawnych składających się na Konstytucję Biznesu powyższe stwierdzenie o międzygałęziowości odnosi się natomiast także m.in. do kwestii zasad działania (funkcjonowania) CEIDG, postępowania w sprawie i skutków wpisów przedsiębiorców do CEIDG, zasad prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez przedsiębiorców zagranicznych, w tym przez oddziały i przedstawicielstwa tych przedsiębiorców.

Wyrazem tego jest m.in. zakres merytoryczny opracowań, w tym także podręczników z obszaru **prawa handlowego**, obejmujący wymienione wyżej zagadnienia w ramach tzw. części ogólnej prawa handlowego (np. pojęcie przedsiębiorcy), jak również w ramach tzw. części podmiotowej prawa handlowego (np. prowadzenie działalności gospodarczej przez oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych). Przykładem takiego ujęcia może być choćby podręcznik *Prawo handlowe* autorstwa przedstawiciela nauki prawa cywilnego i handlowego (a zatem prywatnego, nie publicznego) – *A. Kidyby*, w którym autor ten od wielu lat przedstawia także – poza wyżej wymienionymi – wprawdzie w zarysie, ale jednak typowe dla publicznego prawa gospodarczego, a nie prawa handlowego zagadnienia działalności regulowanej, w tym koncesji, zezwoleń i licencji (zob. *A. Kidyba*, *Prawo handlowe*, s. 1–38, 87–92, 173–176, 743–752).

3 3. Zakres i sposób regulacji zakresu przedmiotowego PrPrzed.

Przepis art. 1 PrPrzed stanowi odpowiednik art. 1 SwobDziałGospU. W porównaniu z art. 1 SwobDziałGospU w przepisie art. 1 PrPrzed ustawodawca odnosi się wyraźnie do zasad podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej (a nie ogólnie do podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej). Ponadto w przepisie art. 1 PrPrzed ustawodawca podkreśla, że w ramach zakresu przedmiotowego ustawy szczególne, najistotniejsze znaczenie mają prawa i obowiązki składające się na ogólny status prawny przedsiębiorców, do czego nie odnieszono się w art. 1 SwobDziałGospU. Poza prawami i obowiązkami przedsiębiorców w art. 1 PrPrzed ustawodawca za kluczowe uznał, w nawiązaniu do dotychczasowej regulacji, zadania organów władzy publicznej (a nie jak

do tego odnosił się, jak można sądzić, mniej precyzyjnie na gruncie art. 1 SwobDziałGospU – zadania organów w ogólności) w tym zakresie.

4. **Budowa (struktura) PrPrzed.** Ustawa – Prawo przedsiębiorców 4 składa się z **siedmiu rozdziałów**: rozdziału 1 – Przepisy ogólne (art. 1–16), rozdziału 2 – Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej (art. 17–26), rozdziału 3 – Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej (art. 27–36), rozdziału 4 – Reglamentacja działalności gospodarczej (art. 37–44), rozdziału 5 – Ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej (art. 45–65), rozdziału 6 – Zasady opracowania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego (art. 66–71), rozdziału 7 – Przepis końcowy (art. 72).

5. **Zakres przedmiotowy PrPrzed.** Zakres przedmiotowy ustawy łączy 5 się z ustawowym **określeniem zasad korzystania z konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej** (art. 20 Konstytucji RP) i ograniczenia tej wolności (art. 22 Konstytucji RP). W Konstytucji RP swoboda działalności gospodarczej (zob. obszernie: *M. Szydło*, Swoboda działalności gospodarczej, s. 6 i n.; *C. Kosikowski*, Wolność działalności gospodarczej, s. 37 i n.) jest uznana za podstawę społecznej gospodarki rynkowej stanowiącej formułę ustroju gospodarczego RP przyjętą w wyniku doświadczeń płynących z procesu transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. (zob. *C. Kosikowski*, Ustawa o swobodzie, 2013, kom. do art. 1, Nb 1).

Od 1989 r. zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce były regulowane **w trzech kolejnych ustawach**: o działalności gospodarczej, Prawie działalności gospodarczej, o swobodzie działalności gospodarczej. Podobnie jak Prawo przedsiębiorców każda z poprzednich ustaw w tym obszarze z jednej strony opierała się na zasadzie wolności gospodarczej, co odpowiadało światowym i europejskim standardom, natomiast z drugiej – stosowała formy reglamentacji gospodarczej, które wykształciły się w drodze ewolucji w rodzimym polskim ustawodawstwie.

W zakresie przedmiotowym ustawy – Prawo przedsiębiorców mieści się regulacja następujących, bardziej szczegółowych zagadnień: 1) określenie zakresu zastosowania ustawy i wyłączeń z obszaru jej stosowania (art. 1, 4 ust. 3 oraz art. 6); 2) zdefiniowanie podstawowych pojęć ustawowych (art. 3, 4 ust. 1 i 2, art. 5 i 7); 3) wskazanie podstawowych zasad wiążących przedsiębiorców oraz organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami (art. 2 i 8–15); 4) instytucjonalizacja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 16); 5) ustanowienie podstawowych reguł podejmowania, wykonywania, zawieszenia i zakończenia działalności gospodarczej, zwłaszcza związanych z rejestrowaniem przedsiębiorców (art. 17–26); 6) unormowanie podstawowych zasad i reguł załatwiania przez organy władzy publicznej spraw z zakresu działalności gospodarczej, w tym zasady szybkości działania (art. 27), zasady współdziałania organów (art. 28), odformalizowanie załatwiania spraw (art. 29–31), wydawanie przez organy władzy publicznej objaśnień prawnych z zakresu działalności gospodarczej (art. 33), wydawanie przez władze publiczne interpretacji indywidualnych w sprawach świadczeń przedsiębiorców z zakresu

działalności gospodarczej (art. 34), zdjęcie z przedsiębiorców ryzyka zastosowania się do interpretacji indywidualnej, objaśnień prawnych oraz do utrwalonej praktyki administracyjnej (art. 35), ustanowienie Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy (art. 36); 7) określenie podstawowych zasad koncesjonowania działalności gospodarczej (art. 37–40); 8) określenie podstawowych zasad udzielania zezwoleń na działalność gospodarczą (art. 42 i 43); 9) instytucja działalności gospodarczej regulowanej (art. 43); 10) zagwarantowanie większego legalizmu w trakcie dokonywania kontroli przedsiębiorcy (art. 45); 11) reguły planowania kontroli i uprzedniego uprzedzenia o nich przedsiębiorców (art. 47 i 48); 12) uregulowanie czynności kontrolnych (art. 49–53); 13) zakaz podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 54); 14) ustalenie czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 55 i 56); 15) reguły prowadzenia książki kontroli (art. 57), zakaz powtórnych kontroli o tożsamym przedmiocie (art. 58); 16) sprzeciwu przedsiębiorców wobec kontroli i ich załatwianie (art. 59); 17) rodzaje kontroli o szczególnym reżimie prawnym (art. 61–65); 18) zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego (art. 66–68 oraz 71); 19) opracowywanie ocen oraz przeglądów funkcjonowania aktów normatywnych dotyczących podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej (art. 69 i 70).

Zakres ustawy – Prawo przedsiębiorców jest odmienny od zakresu normowania poprzednio obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Nie obejmuje on szczegółowej regulacji zagadnień odnoszących się do: 1) CEIDG (które były poprzednio uregulowane w art. 23–39b SwobDziałGospU), 2) pojedynczego punktu kontaktowego (do którego odnosiły się poprzednio art. 22a–22h SwobDziałGospU), a także 3) działalności gospodarczej osób zagranicznych i przedsiębiorców zagranicznych (uregulowanej poprzednio w art. 13 i 85–102a SwobDziałGospU). W związku z tym w ustawie – Prawo przedsiębiorców ustawodawca przyjął dosyć niejednorodną i niekonsekwentną koncepcję (metodę) regulacji, w ramach której ustawa ta ma zawierać podstawy uregulowania danej instytucji prawnej wraz z odesłaniem do ustaw odrębnych albo przynajmniej (blankietowo) odsyłać do uregulowania określonych kwestii w ustawach odrębnych (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 14). Pierwszy wariant normowania (regulację podstawowych zagadnień w ustawie – Prawo przedsiębiorców i odesłanie w pozostałych kwestiach do ustawy odrębnej) ustawodawca zastosował w odniesieniu do: 1) CEIDG (zob. art. 17 PrPrzed i komentarz do tego artykułu), 2) Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy, który oprócz swoich właściwych zadań ma przejąć rolę (i zastąpić instytucję) pojedynczego punktu kontaktowego (zob. art. 36 PrPrzed i komentarz do tego artykułu), 3) reglamentacji działalności gospodarczej (zob. art. 37–44 PrPrzed oraz komentarze do tych artykułów), natomiast drugi (odesłanie w pełnym zakresie do ustawy odrębnej) zastosowano w odniesieniu do działalności gospodarczej osób zagranicznych (zob. art. 4 ust. 3 PrPrzed, a także komentarz do tego artykułu).

Jednocześnie ustawodawca zamieścił w ustawie – Prawo przedsiębiorców **regulacje zagadnień, które w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej nie były w ogóle normowane**. Odnosi się to do kwestii, których ustawowe uregulowanie w ustawie podstawowej w obszarze zagadnień związanych z działalnością gospodarczą ma wzmacniać pozycję prawną przedsiębiorców w relacjach z organami władzy publicznej, tj. wielu ogólnych zasad wiążących organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami i konkretyzujących wymogi wynikające z konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (zob. np. przepisy rozdziału 3 PrPrzed o załatwianiu spraw z zakresu działalności gospodarczej, ukierunkowane na zwiększenie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawnej po stronie przedsiębiorców), instytucji działalności nieewidencjonowanej (zob. art. 5 PrPrzed, a także komentarz do tego artykułu), Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (zob. art. 16 PrPrzed i komentarz do tego artykułu), objaśnień prawnych (zob. art. 33 PrPrzed oraz komentarz do tego artykułu), zasad opracowywania projektów aktów prawnych określających warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, które mają uczynić to prawo bardziej przyjaznym dla przedsiębiorców, jak również lepiej odpowiadającym potrzebom obrotu gospodarczego (zob. przepisy rozdziału 6 PrPrzed).

Prawo przedsiębiorców reguluje **działalność gospodarczą „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”** bez względu na to, czy będzie ona podejmowana lub wykonywana przez przedsiębiorców polskich czy przez przedsiębiorców zagranicznych – w zakresie nieunormowanym w odrębnych przepisach (zob. także Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 17). Działalność gospodarcza osób zagranicznych (w tym przedsiębiorców zagranicznych) została uregulowana ustawą odrębną (art. 4 ust. 3 PrPrzed – zob. uwagi zawarte w komentarzu do tego artykułu, Nb 11–12). Bardzo duża grupa osób zagranicznych lub cudzoziemców jest uprawniona do podejmowania i wykonywania na terytorium RP działalności gospodarczej na takich samych zasadach, jak obywatele polscy (zob. art. 4 ust. 1 i 2 PrzedZagrObrGospU, a także poprzednio obowiązujący art. 13 ust. 1, 2 i 2a SwobDziałGospU). Do działalności polegającej na świadczeniu usług mają zastosowanie przepisy art. 7–11 i przepisy rozdziału 6 ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 2 PrPrzed). Jest to związane z obowiązkiem pełnej implementacji dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L Nr 376, z 27.12.2006 r., s. 36).

Ustawa – Prawo przedsiębiorców **wyłącza z zakresu jej zastosowania określone rodzaje działalności związanej z eksploatacją zasobów przyrody** (tj. działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwo, warzywnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe), a także określone rodzaje działalności wykonywanej przez rolników, takie jak: działalność agroturystyczna, działalność

w zakresie wyrobu wina oraz działalność w zakresie sprzedaży produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu (art. 6 ust. 1 PrPrzed, zob. uwagi zawarte w komentarzu do tego artykułu). W prawie polskim istnieje wiele normatywnych definicji rolnika (lub producenta rolnego). Z perspektywy art. 6 PrPrzed najbardziej zasadne jest przyjęcie definicji rolnika z art. 6 pkt 1 UbRolIndU. Została ona zawarta w akcie prawnym mającym w stosunku do rolników najbardziej ogólne zastosowanie. Jest ona najszersza zakresowo (w szczególności nieograniczona żadnymi kryteriami liczbowymi, np. wielkością powierzchni użytków rolnych), zatem najkorzystniejsza dla tej grupy społecznej. Wyłączenie tych rodzajów działalności z zakresu zastosowania przepisów ustawy regulującej ogólne zasady wykonywania w Polsce działalności gospodarczej należy do utrwalonej od dawna praktyki legislacyjnej (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 18). Konsekwencją tego wyłączenia powinno być niestosowanie do rodzajów działalności określonych w art. 6 PrPrzed (w tym wykonywanych przez wspomnianych w tym przepisie rolników) przepisów tej ustawy.

6 6. Działalność gospodarcza – podejmowanie, wykonywanie i zakończenie tej działalności. Definicja **działalności gospodarczej** została zawarta w art. 3 PrPrzed, zgodnie z którym działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (szerzej na temat pojęcia działalności gospodarczej i jej wyznaczników – zob. komentarz do art. 3 PrPrzed). Założeniem ustawodawcy było uregulowanie w ustawie – Prawo przedsiębiorców, z uwzględnieniem przywołanej powyżej koncepcji (metody) regulacji, wszystkich „etapów” (elementów funkcjonalnych) działalności gospodarczej (tj. jej podejmowania, wykonywania oraz zakończenia).

Przez **podejmowanie (rozpoczynanie) działalności gospodarczej** należy rozumieć wiele czynności przygotowawczych o charakterze materialnym (zob. *M. Szydło*, Swoboda działalności gospodarczej, s. 101 i n.). Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie za moment podjęcia działalności gospodarczej można uznać chwilę wystawienia pierwszej faktury (zob. np. *M. Szydło*, Moment czasowy podjęcia, s. 3–4). Wydaje się jednak, że momentem tym jest podjęcie pierwszej czynności składającej się na działalność gospodarczą, np. wydanie towaru (tym bardziej że faktura może być wystawiona w terminie późniejszym – tak również *M. Szydło*, Moment czasowy podjęcia, s. 4; *W. Kubala*, Prawo działalności gospodarczej, s. 75–76; *M. Sieradzka*, w: *M. Sieradzka, M. Zdyb*, Ustawa o swobodzie, kom. do art. 1, Nb 1–2). Rozpoczęcie działalności gospodarczej jest możliwe już w dniu złożenia wniosku o wpis do CEIDG albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w KRS (natomiast w przypadku spółki kapitałowej w organizacji przed tym momentem – zob. uwagi zawarte w komentarzu do art. 17 PrPrzed). Przedsiębiorca będący osobą fizyczną może we wniosku o wpis określić późniejszy dzień podjęcia działalności gospodarczej (niż dzień złożenia wniosku – zob. szerzej komentarz do art. 17 PrPrzed). W przypadku

gdy przedsiębiorca podejmuje działalność, której podjęcie i wykonywanie jest uzależnione od obowiązku uzyskania koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, działalność ta może być podjęta po ich uzyskaniu przez przedsiębiorcę. W wyroku z 13.12.2017 r. (III AUa 567/17, Legalis) SA w Gdańsku uznał, że za rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej może być uznane nie tylko podjęcie działań określonych we wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, ale również dokonanie takich czynności, które w okolicznościach danej sprawy są bezpośrednio i wprost związane z określonym w ewidencji przedmiotem działalności gospodarczej i stanowią czynności przygotowawcze do jej wykonywania. Należy jednak pamiętać, że o ile za podjęcie działalności gospodarczej można już uznać zainicjowanie działań przygotowawczych do wykonywania działalności gospodarczej, a więc uzyskania statusu przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 SwobDziałGospU, o tyle prowadzenie (wykonywanie) działalności gospodarczej oznacza dokonywanie faktycznych i prawnych czynności wchodzących w zakres działalności gospodarczej przedsiębiorcy, podejmowanych w celu realizacji zadań związanych z jej przedmiotem i zmierzających w sposób zorganizowany i ciągły do osiągnięcia celu zarobkowego (art. 2 SwobDziałGospU). Dlatego czynności przygotowawcze zmierzające bezpośrednio i wprost do rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej mogą być – w zależności od okoliczności konkretnego przypadku – uznane za jej wykonywanie tylko wówczas, gdy prowadzenie tej działalności zostało faktycznie rozpoczęte, a więc gdy przedsiębiorca w wyniku dokonanych czynności przygotowawczych podjął działania wchodzące w jej zakres. Orzeczenie to pozostaje aktualne również na gruncie przepisów Prawa przedsiębiorców, w tym w szczególności art. 3 i 4 tej ustawy. W wyroku SA w Lublinie z 15.11.2017 r. (III AUa 304/17, Lex Nr 2409437) stwierdzono, że podejmowanie czynności przygotowawczych polegających na poszukiwaniu kontrahentów umowy obejmującej zakres działań określony we wpisie do ewidencji oraz gotowość do podjęcia tych działań nie świadczą o rozpoczęciu wykonywania działalności gospodarczej w rozumieniu art. 13 pkt 4 SysUbSpoU, jeżeli nie doprowadziły do faktycznego jej uruchomienia.

Wykonywanie działalności gospodarczej polega na realizacji czynności składających się na określoną działalność gospodarczą prowadzoną przez konkretnego przedsiębiorcę (zob. w tym zakresie również wyr. SA w Lublinie z 15.11.2017 r., III AUa 304/17). „Wykonywanie” obejmuje wiele czynności podejmowanych przez przedsiębiorcę, a związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Oznacza faktyczne wykonywanie w celu zarobkowym czynności określonych we wpisie do ewidencji (CEIDG) albo rejestru (rejestru przedsiębiorców w KRS), jak również czynności zmierzających do zaistnienia takich czynności gospodarczych (czynności przygotowawczych i organizacyjnych), polegających między innymi na załatwianiu spraw urzędowych, poszukiwaniu klientów, uzyskaniu lokalu i narzędzi służących do jej prowadzenia, uzyskaniu pozwoleń, zakupie towaru, za-

mówieniu reklamy, zatrudnieniu pracowników czy zorganizowaniu obsługi księgowej, prawnej itp. (zob. wyr. SA we Wrocławiu z 12.4.2016 r., III AUa 1667/15, Legalis, a także wyr. SA w Poznaniu z 22.6.2016 r., III AUa 1985/15, Legalis). Nie budzi wątpliwości, że osoba wykonująca działalność gospodarczą musi podjąć szereg czynności o charakterze organizacyjnym, których celem jest umożliwienie wykonywania tej działalności w sposób zorganizowany i ciągły. Prowadzenie działalności gospodarczej to zatem także proces polegający na stworzeniu odpowiednich warunków do jej wykonywania (zob. wyr. SA w Lublinie z 24.5.2017 r., III AUa 1154/16, Legalis).

Przez **zakończenie działalności gospodarczej** należy rozumieć trwałe zaprzestanie jej wykonywania. Ze względu na istnienie podstaw prawnych zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej czasowe zaprzestanie wykonywania działalności gospodarczej (czasowe niewykonywanie działalności gospodarczej) nie stanowi zakończenia wykonywania tej działalności (zob. uwagi zawarte w komentarzach do art. 22–25 PrPrzed). Zakończenie wykonywania działalności gospodarczej ma miejsce w sytuacji, w której działalność ta traci jej cechy normatywne (zob. kom. do art. 3 PrPrzed) i stanowi to odzwierciedlenie obiektywnego oraz subiektywnego zamiaru przedsiębiorcy trwałego zaniechania wykonywania tej działalności (tak również *M. Sieradzka*, w: *M. Sieradzka, M. Zdyb*, Ustawa o swobodzie, kom. do art. 1, Nb 2). Wbrew wynikającemu z treści art. 1 PrPrzed podstawowemu założeniu w ustawie tej nie poświęcono szerszej uwagi zagadnieniom zakończenia działalności gospodarczej. Zasadniczo odnosi się do tego jeden przepis rozdziału 2 PrPrzed, tj. art. 26 dotyczący wykreślenia z CEIDG (zob. uwagi zawarte w komentarzu do art. 26 PrPrzed).

- 7 **7. Zadania organów władzy publicznej w obszarze podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej.** Zadania organów administracji publicznej w zakresie działalności gospodarczej są określone w różnych przepisach ustawy, po części w postaci zasad w rozdziałach 1 i 2 PrPrzed, a częściowo przez określenie uprawnień i obowiązków ewidencyjnych, reglamentacyjnych i kontrolnych w przepisach zawartych w kolejnych rozdziałach tej ustawy.

Nie stanowi to unormowania zupełnego, ponieważ szczegółowe zadania i kompetencje organów w dziedzinie działalności gospodarczej wynikają z licznych przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego (zob. w tym zakresie: *C. Kosikowski*, Ustawa o swobodzie, 2013, kom. do art. 1, Nb 4).

- 8 **8. Przepisy wprowadzające PrPrzed.** W ustawie – Prawo przedsiębiorców w celu określenia przepisów wprowadzających, uchylających, zmieniających, przejściowych, dostosowujących i końcowych zastosowano **technikę odesłania do ustawy wprowadzającej**, czyli ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 PWPPrzed ustawa – Prawo przedsiębiorców weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia (30.4.2018 r.), z wyjątkiem art. 24 ust. 6 PrPrzed, który wejdzie w życie 1.2.2019 r.

[Przejdź do księgarni →](#)