

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

## Przedmowa

**1. Prawo przedsiębiorców.** Począwszy od 1989 r. do czasu wejścia w życie komentowanej ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 646 ze zm.), tj. co do zasady do 30.4.2018 r. (zob. szerzej uwagi zawarte w komentarzu do art. 72 tej ustawy), zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce były normowane w trzech kolejnych ustawach: z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 ze zm.), z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), a także z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.).

Ustawa – Prawo przedsiębiorców w zamiarze jej projektodawcy, tj. rządu Rzeczypospolitej Polskiej (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy VIII kadencji Nr 2051, s. 1) ma być jednym z głównych elementów przebudowy i reformy prawno-instytucjonalnego otoczenia przedsiębiorców, a także wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Jej uchwalenie stanowi konsekwencję realizacji formułowanych w Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (przyjętym uchwałą Nr 14/2016 Rady Ministrów z 16.2.2016 r.) i Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zapowiedzi uchwalenia nowego aktu prawnego, który będzie w sposób całościowy i spójny regulował ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej w Polsce i który – tworząc korzystne, przejrzyste i stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzmacniając gwarancje wolności i praw przedsiębiorców – zmniejszy ryzyko biznesowe oraz zwiększy chęć przedsiębiorców do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w tym także ich skłonność do ponoszenia ryzyka technologicznego związanego z realizacją innowacyjnych projektów.

Prawo przedsiębiorców w założeniu ma zastępować obowiązującą poprzednio przez ponad 13 lat ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. W Uzasadnieniu projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców (s. 1–2) stwierdzono, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej była nowelizowana 90 razy, a w związku z tym istnieją w jej ramach przepisy pochodzące z różnych okresów i czasami niestanowiące spójnej całości. Pomimo niezaprzeczalnych starań polskiego ustawodawcy ustawy odrębne dotyczące poszczególnych aspektów lub dziedzin działalności gospodarczej nie zawsze udawało się uchylać w taki sposób, aby ich treść była w pełni kompatybilna z rozwiązaniami przewidzianymi w danym zakresie spraw w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. W ustawie tej nie unormowano instytucji prawnych ocenianych przez przedsiębiorców jako potrzebne i przydatne, takich jak np. fora instytucjonalizujące współpracę rządu RP oraz przedsiębiorców, szerszych ustawowych gwarancji wielu

ogólnych zasad konstytucyjnych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa lub zasady pewności prawa. Wskazano także (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 2) na niepotrzebne przeregulowanie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej szczegółowymi rozwiązaniami o charakterze technicznym i wykonawczym, które z powodzeniem – i z pożytkiem dla większej przejrzystości i czytelności tego ogólnego aktu prawnego – mogłyby być unormowane w ustawach odrębnych, przy zachowaniu w tej ustawie jedynie podstawowych zrębów określonych instytucji prawnych (dotyczy to np. instytucji Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub instytucji pojedynczego punktu kontaktowego dla przedsiębiorców).

Ustawa – Prawo przedsiębiorców reguluje podstawowe zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Wraz z innymi aktami prawnymi, tj. 1) ustawą z 6.3.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2018 r. poz. 647); 2) ustawą z 6.3.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 648); 3) ustawą z 6.3.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 649 ze zm.); a także 4) ustawą z 6.3.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650), która m.in. dostosowuje przepisy licznych ustaw do rozwiązań zawartych w Prawie przedsiębiorców), tworzy tzw. Konstytucję Biznesu.

W ustawie – Prawo przedsiębiorców unormowano następujące zagadnienia: 1) zakres zastosowania ustawy i wyłączenia z zakresu jej stosowania (art. 1, 4 ust. 3 oraz art. 6); 2) podstawowe pojęcia ustawowe (art. 3, 4 ust. 1 i 2, art. 5 i 7); 3) podstawowe zasady wiążące przedsiębiorców oraz organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami (art. 2 i 8–15); 4) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 16); 5) podstawowe reguły podejmowania, wykonywania, zawieszenia i zakończenia działalności gospodarczej, zwłaszcza związanych z rejestrowaniem przedsiębiorców (art. 17–26); 6) podstawowe zasady załatwiania przez organy władzy publicznej spraw z zakresu działalności gospodarczej, w tym zasadę szybkości działania (art. 27), zasadę 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), Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy (art. 36); 7) podstawowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej (art. 37–40); 8) podstawowe zasady udzielania zezwoleń na działalność gospodarczą (art. 42 i 43); 9) działalność gospodarczą regulowaną (art. 43); 10) gwarancje większego legalizmu w trakcie dokonywania kontroli przed-

siębiorycy (art. 45); 11) reguły planowania kontroli i uprzedniego uprzedzenia przedsiębiorców o kontrolach (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 art. 71); 19) opracowywanie ocen oraz przeglądów funkcjonowania aktów normatywnych dotyczących podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej (art. 69 i 70).

Zakres regulacji ustawy – Prawo przedsiębiorców nie obejmuje szczegółowego unormowania zagadnień dotyczących: 1) Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – 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). Ustawodawca przyjął w tym obszarze dosyć niejednorodną i niekonsekwentną koncepcję (metodę) regulacji, w ramach której ustawa ta ma zawierać podstawy uregulowania danej instytucji prawnej wraz z odesłaniem do szczegółowej regulacji w ustawach odrębnych albo przynajmniej (blankietowo) odsyłać w zakresie uregulowania określonych kwestii do ustaw odrębnych (zob. Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 14). W ustawie – Prawo przedsiębiorców zostały jednocześnie unormowane zagadnienia, które w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej nie były w ogóle regulowane, tj. wiele 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), Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (zob. art. 16 PrPrzed), objaśnień prawnych (zob. art. 33 PrPrzed), 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).

W celu określenia przepisów wprowadzających, uchylających, zmieniających, przejściowych, dostosowujących i końcowych w ustawie – Prawo przedsiębiorców ustawodawca zastosował technikę odesłania do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 PWPrPrzed

## Przedmowa

ustawa – Prawo przedsiębiorców weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia (tj. 30.4.2018 r.), z wyjątkiem art. 24 ust. 6 PrPrzed, który wejdzie w życie 1.2.2019 r. Jednocześnie zgodnie z art. 191–193 PWPrPrzed 30.4.2018 r. zostały uchylone: 1) ustawa z 6.7.1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (t.j. Dz.U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 ze zm.); 2) ustawa o swobodzie działalności gospodarczej; 3) ustawa z 4.3.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 893 ze zm.). Z kolei w rozdziale 4 PWPrPrzed (tj. w art. 194 i n. PWPrPrzed) zatytułowanym „Przepisy przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy” zostały zawarte szczegółowe unormowania z tego obszaru (szerzej w tym zakresie zob. uwagi zawarte w komentarzu do art. 72 PrPrzed).

Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców został opracowany przez samodzielnych pracowników naukowych pochodzących z różnych ośrodków akademickich w Polsce, w tym Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Są oni cenionymi przedstawicielami nauki oraz praktyki stosowania prawa publicznego gospodarczego, stanowiącego dziedzinę prawa publicznego (dr hab. *Tomasz Długosz* z UJ, dr hab. *Anna Piszcz*, profesor UwB i dr hab. *Artur Żurawik* z UJ), lub nauki prawa prywatnego gospodarczego (prawa handlowego), które jest jedną z gałęzi prawa prywatnego (w tym cywilnego – dr hab. *Grzegorz Kozieł* z UMCS i dr hab. *Agnieszka Malarewicz-Jakubów*, profesor UwB). Z uwagi na obszar regulacji ustawy – Prawo przedsiębiorców, który obejmuje także zagadnienia z zakresu stanowienia prawa (w tym szerzej prawa konstytucyjnego), Autorem komentarza do przedostatniego rozdziału, który dotyczy tej problematyki, jest uznany przedstawiciel nauki prawa konstytucyjnego – dr hab. *Sławomir Patyra*, profesor UMCS.

Uzasadnieniem takiego doboru Autorów komentarza, poza wspomnianą wyżej kwestią dotyczącą udziału w nim konstytucjonalisty, jest to, że pewna, istotna część zagadnień uregulowanych w ustawie – Prawo przedsiębiorców (podobnie jak w poprzednio obowiązującej SwobDziałGospU) ma 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). Odnosi się to w obszarze regulacji ustawy – Prawo przedsiębiorców zwłaszcza do 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 w dniu złożenia wniosku o wpis do CEIDG albo po uzyskaniu wpisu do rejestru – KRS). W zakresie unormowania pozostałych aktów prawnych składających się na Konstytucję Biznesu dotyczy to także m.in. 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 powyższego jest m.in. zakres merytoryczny opracowań, także podręczników z obszaru prawa handlowego, który obejmuje 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 w szczególności 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, poza wyżej wymienionymi, wprawdzie w zarysie, jednak także 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).

Skład zespołu autorskiego komentarza w zamiarze jego redaktora miał wyrazić bliską mu ideę współpracy, a nie konkurencji – zarówno w obszarze naukowym, jak i na płaszczyźnie praktyki stosowania prawa – przedstawicieli nauki prawa publicznego (w tym publicznego prawa gospodarczego), a także prawa prywatnego (w tym prawa handlowego). Jest ona ściśle związana z występowaniem we współczesnym systemie prawnym (we współczesnych przepisach prawa) złożonych i trudnych pod względem teoretycznym i praktycznym instytucji prawnych (w tym konstrukcji prawnych) łączących elementy prawa publicznego i prywatnego będących wyrazem tzw. hybrydyzacji prawa (w tym instytucji prawnych), a także zagadnień międzygałęziowych (stanowiących przedmiot zainteresowania prawa publicznego i prywatnego, takich jak wymienione wyżej zagadnienia z obszaru regulacji ustawy – Prawo przedsiębiorców), co wymaga, w celu ich wyjaśnienia, sięgnięcia po wiedzę i doświadczenie zarówno przedstawicieli prawa publicznego, jak i prywatnego, a być może także ich bezpośredniej współpracy.

Istotne znaczenie dla takiego doboru Autorów komentarza miały również przebieg, a także satysfakcjonujące rezultaty dyskursu naukowego, który miał miejsce podczas organizowanych z mojej inicjatywy w ostatnich trzech latach w Lublinie trzech edycjach ogólnopolskich konferencji naukowych „Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji” – w 2016 r. (o podtytule „Zagadnienia istniejące, projektowane i postulaty *de lege ferenda*”), w 2017 r. (o podtytule „Stanowienie, wykładnia i stosowanie”) oraz w 2018 r. (o podtytule „Tradycja i nowoczesność w instytucjach prawnych”), a który dotyczył zagadnień z pogranicza prawa publicznego i prywatnego. Owocem tych dyskusji naukowych są wydane pod moją

redakcją naukową monografie: Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Rozwiązania istniejące, projektowane i postulaty *de lege ferenda*, Lublin 2017, oraz Prawo cywilne i handlowe w działaniach administracji. Stanowienie, wykładnia i stosowanie, Lublin 2018.

Zamierzeniem Autorów komentarza było, we wszystkich przypadkach, w których okazało się to – ze względu na rozmiar komentowanej regulacji i komentarza – możliwe, wprowadzenie do każdego z komentarzy spisu treści, uwag ogólnych (wprowadzających), porównania do poprzedniej regulacji w tym obszarze – ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, odwołanie się do intencji ustawodawcy wyrażonej w Uzasadnieniu projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, jak również możliwe szczegółowego wyjaśnienia unormowanych w poszczególnych artykułach zagadnień, uwzględnienie podstawowych, odnoszących się do poszczególnych komentowanych zagadnień, przepisów ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz innych ustaw dotyczących działalności gospodarczej, syntetyczne przedstawienie albo zasygnalizowanie zagadnień z obszaru aktów prawnych, do których odwołuje się Prawo przedsiębiorców, a także odesłania do pozostałych kwestii uregulowanych poza tą ustawą bądź poruszonych w komentarzach do innych przepisów tej ustawy – do innych stosownych aktów prawnych, komentarzy do pozostałych przepisów oraz literatury i orzecznictwa. Z uwagi na to, że komentowana ustawa w znacznym zakresie opiera się na unormowaniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także ze względu na krótki, obejmujący niespełna 6 miesięcy, okres obowiązywania tej ustawy i związaną z tym niewielką liczbę opublikowanych szczegółowych opracowań dotyczących poruszanych w niej zagadnień, w komentarzu zamieszczono odesłania przede wszystkim do aktualnej literatury i orzecznictwa odnoszącego się do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców ma charakter utworu zbiorowego, w ramach którego poszczególni Autorzy zaprezentowali własne poglądy w zakresie opracowanych przez siebie zagadnień składających się na unormowania zawarte w poszczególnych artykułach ustawy – Prawo przedsiębiorców.

W tym miejscu pragnę bardzo serdecznie podziękować Autorom za trud włożony w opracowanie tego komentarza, a także wszelką pomoc i życzliwość związaną z tym przedsięwzięciem.

**2. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu.** W związku z tym, że, jak wyżej wspomniano, w ustawie – Prawo przedsiębiorców, celem ustanowienia przepisów wprowadzających, uchylających, zmieniających, przejściowych, dostosowujących i końcowego, ustawodawca zastosował technikę odesłania do ustawy wprowadzającej – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, uzasadnione było opracowanie, poza komentarzem do ustawy – Prawo przedsiębiorców, również przynajmniej zwięzłego komentarza ogólnego do przepisów wprowadzających do aktów prawnych z zakresu tzw. Konstytucji Biznesu. Zamysłem Autora tego komentarza było przed-

stawienie w nim w sposób zwarty, w odniesieniu do poszczególnych rozdziałów ustawy wprowadzającej – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej, najważniejszych norm prawnych wynikających z przepisów wprowadzających i uchylających, przejściowych, dostosowujących oraz końcowego, a następnie ogólne przybliżenie najistotniejszych zmian wprowadzanych przez przepisy zmieniające obowiązujące unormowania w związku z wejściem w życie aktów prawnych, które składają się na tzw. Konstytucję Biznesu.

Komentarz do ustawy – Prawo przedsiębiorców wraz z ogólnym, związanym komentarzem do ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej jest w zamiarze Wydawcy, Autorów i Redaktora pierwszym z serii komentarzy, które mają odnosić się kolejno do poszczególnych aktów prawnych z zakresu Konstytucji Biznesu.

Autorzy komentarzy wyrażają nadzieję, że będą one przydatne zarówno dla teoretyków, jak i praktyków stosowania prawa, w tym zwłaszcza prawa gospodarczego (zarówno publicznego, jak i prywatnego), a także mogą stanowić podstawę do dalszych rozważań oraz dyskusji nad stanowieniem, wykładnią i stosowaniem prawa w tym obszarze.

redaktor naukowy, dr hab. *Grzegorz Kozieł*

Lublin, październik 2018 r.



[Przejdź do księgarni →](#)