

## UZASADNIENIE

### **I. Potrzeba regulacji**

Projekt ustawy Prawo przedsiębiorców jest przedkładany przez Rząd RP jako jeden z centralnych elementów przebudowy i reformy prawno-instytucjonalnego otoczenia przedsiębiorców oraz wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Projekt stanowi realizację formułowanych w „Planie na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (przyjętym uchwałą nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r.) oraz „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” zapowiedzi uchwalenia nowego aktu prawnego, który będzie w sposób całościowy i spójny regulował 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 chęć do ponoszenia ryzyka technologicznego związanego z realizacją innowacyjnych projektów („Konstytucja Biznesu”).

Projekt ma w swoim założeniu zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (u.s.d.g.)<sup>1</sup>. Przez ponad 12 lat swojego obowiązywania u.s.d.g. dobrze spełniła swoją rolę uporządkowania zasad podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce u progu uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (UE) oraz w okresie pierwszych lat po akcesji, będąc w tym czasie fundamentem publicznego prawa gospodarczego oraz gwarantując konstytucyjną wolność działalności gospodarczej<sup>2</sup>. Obecnie jednak istnieje dostrzegalna potrzeba zastąpienia u.s.d.g. nowym aktem prawnym, lepiej dostosowanym do aktualnych oczekiwań przedsiębiorców oraz do poważnych wyzwań, w tym zwłaszcza wyzwań rozwojowych, stojących przed polską gospodarką. U.s.d.g. była już nowelizowana ponad 85 razy i siłą rzeczy istnieją w jej ramach przepisy pochodzące z różnych okresów i czasami niestanowiące spójnej całości. Ponadto, pomimo niezaprzeczalnych starań polskiego ustawodawcy, ustawy odrębne dotyczące rozmaitych aspektów lub dziedzin działalności gospodarczej nie zawsze udawało się uchylać w taki sposób, by ich treść była w pełni kompatybilna z rozwiązaniami

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1829.

<sup>2</sup> Z kolei u.s.d.g. była następczynią poprzednio obowiązujących w tym zakresie: ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm. (która rozpoczęła w Polsce proces przechodzenia od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej) oraz ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.

przewidzianymi w danym zakresie spraw w u.s.d.g.<sup>3</sup>. Tak więc w praktyce, wbrew pierwotnym założeniom formułowanym w roku 2004, przepisom u.s.d.g. nie zawsze udawało się utrzymywać ich prymat jako przepisów, które by miały rzeczywiście podstawowe znaczenie dla sfery działalności gospodarczej w Polsce.

Innymi jeszcze mankamentami u.s.d.g. są brak uregulowania w niej wielu instytucji prawnych odczuwanych przez przedsiębiorców jako potrzebne i przydatne (np. fora instytucjonalizujące współpracę Rządu RP oraz przedsiębiorców; szersze ustawowe gwarancje wielu ogólnych zasad konstytucyjnych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa lub zasady pewności prawa), a także niepotrzebne przeregulowanie u.s.d.g. wielu 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 wiodącej jedynie podstawowych zrębów uregulowania określonych instytucji prawnych (dotyczy to np. instytucji Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub instytucji pojedynczego punktu kontaktowego dla przedsiębiorców).

Na tym tle projekt ustawy Prawo przedsiębiorców jawi się jako akt prawny, który ma w sposób spójny, całościowy i konsekwentny uregulować w Polsce ogólne zasady oraz reguły podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej; projekt ten ma przy tym zawierać jedynie takie regulacje, które są rzeczywiście niezbędne dla instytucjonalnego wzmocnienia gwarancji wolności działalności gospodarczej oraz które będą dawały przedsiębiorcom wiarygodną i autorytatywną informację o ich rudymenarnych prawach i obowiązkach w ich stosunkach z organami władzy publicznej i innymi podmiotami prawa, w tym z innymi przedsiębiorcami oraz konsumentami. Równocześnie uznano, że cały szereg innych jeszcze instytucji lub regulacji prawnych związanych z działalnością gospodarczą z powodzeniem może zostać uregulowanych w ustawach odrębnych, tworzących razem z ustawą Prawo przedsiębiorców tzw. Konstytucję Biznesu<sup>4</sup>. W ten sposób ustawa Prawo

---

<sup>3</sup> Przykładem mogą być liczne ustawy odrębne dotyczące dziedzin działalności gospodarczej objętych obowiązkiem uzyskania koncesji lub zezwolenia, w których – w różnym zakresie – odchodzono od ogólnych zasad unormowanych w u.s.d.g. (zob. np. ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 612, z późn. zm.). Innym przykładem może być ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.), której niektóre definicje lub inne przepisy wywołują wiele wątpliwości co do ich pełnej kompatybilności z przepisami u.s.d.g.

<sup>4</sup> Poza Prawem przedsiębiorców te inne ustawy tworzące tzw. Konstytucję Biznesu to przede wszystkim: 1) ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców; 2) ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy; 3) ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym; 4) ustawa Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców (która m. in. dostosuje przepisy licznych ustaw

przedsiębiorców uzyska charakter aktu prawnego o charakterze bardziej czytelnym, przejrzystym i kompaktowym niż ma to miejsce w przypadku u.s.d.g., dzięki czemu m. in. łatwiej jej będzie utrzymać w przyszłości prymat nad innymi ustawami regulującymi problematykę działalności gospodarczej. Zadbano przy tym, by to ustawa Prawo przedsiębiorców wyznaczała zasadnicze zręby unormowań zawartych w tych innych ustawach oraz by wzmiankowane ustawy odrębne były w pełni spójne z rozwiązaniami zawartymi w ustawie wiodącej, czyli w Prawie przedsiębiorców<sup>5</sup>.

Z uwagi na fakt, że ustawa Prawo przedsiębiorców ma kompleksowo regulować podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej w Polsce, ale równocześnie – inaczej niż w przypadku u.s.d.g. – przy unikaniu nadmiernego przeregulowania tego podstawowego w tej dziedzinie aktu prawnego, a także ze względu na ustanawianie przez ten akt wielu nowych instytucji prawnych o charakterze gwarancyjnym dla przedsiębiorców, projektodawca doszedł do wniosku, że nowelizowanie u.s.d.g. w tym kierunku byłoby kontrproduktywne. Ewentualne zmiany w u.s.d.g. musiałyby być bowiem bardzo liczne oraz naruszałyby konstrukcję oraz spójność tej ustawy, i tak przecież kilkadziesiąt razy w przeszłości już nowelizowanej. Z wymienionych powodów zdecydowano się na opracowanie projektu nowej ustawy<sup>6</sup>.

## **II. Cele regulacji**

Zasadniczym celem ustawy Prawo przedsiębiorców jest pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych konstytucyjnych zasad relewantnych dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Z kolei realizacja tych celów ma być środkiem do realizowania dalszych, bardziej dalekosiężnych celów, takich jak główny cel Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) – tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym oraz cele szczegółowe SOR: trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych

---

odrębnych do rozwiązań zawartych w Prawie przedsiębiorców). Powyższe akty prawne mają obecnie status projektów ustaw i są prezentowane łącznie z projektem ustawy Prawo przedsiębiorców.

<sup>5</sup> Ta postulowana spójność ustawy Prawo przedsiębiorców z ustawami odrębnymi dotyczy również ustaw normujących dziedziny działalności gospodarczej objęte obowiązkiem uzyskania koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej.

<sup>6</sup> Zob. § 84 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 (dalej: „Zasady techniki prawodawczej”).

przewagach oraz skuteczne państwo oraz instytucje gospodarcze służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu<sup>7</sup>.

W zakresie celu odnoszącego się do wolności działalności gospodarczej, ustawa Prawo przedsiębiorców zmierza do stworzenia bardziej efektywnych niż dotychczas legislacyjnych gwarancji i zabezpieczeń dla niezakłóconego korzystania przez przedsiębiorców z tej wymienionej wolności, uznanej przez Konstytucję RP za jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej, a jednocześnie za podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji RP)<sup>8</sup>. Ustawa Prawo przedsiębiorców, podobnie jak Konstytucja RP, ani nie tworzy, ani też nie przyznaje przedsiębiorcom wolności działalności gospodarczej. Wolność ta jest bowiem niezbywalnym prawem człowieka (oraz prawem określonych jednostek organizacyjnych tworzonych przez człowieka), przysługującym mu z uwagi na jego przyrodzoną godność, co Konstytucja RP oraz ustawodawstwo zwykle (w tym ustawa Prawo przedsiębiorców) w sposób deklaratoryjny uznaje<sup>9</sup>. Konstytucja RP oraz ustawy zwykle tworzą natomiast (i powinny tworzyć) niezbędne prawne gwarancje i zabezpieczenia wolności działalności gospodarczej, w tym w postaci konkretnych obowiązków władz publicznych oraz skorelowanych z nimi uprawnień przedsiębiorców.

Zadeklarowana w Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej nakłada na władze publiczne szereg określonych rodzajowo obowiązków, ukierunkowanych ogólnie na zapewnienie jednostkom możliwie szerokiego zakresu swobody w dziedzinie gospodarowania oraz na zagwarantowanie jednostkom możliwości rzeczywistego korzystania z tej swobody. Do obowiązków władz publicznych implikowanych konstytucyjną wolnością działalności gospodarczej należą w szczególności: 1) obowiązek powstrzymania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność jednostek do wykonywania i do zaniechania wykonywania działalności gospodarczej; 2) obowiązek stworzenia jednostkom instytucjonalnych gwarancji dochodzenia ich praw i roszczeń na wypadek naruszenia przez państwo obowiązku powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji; 3) obowiązek zabezpieczenia wolności gospodarczej

---

<sup>7</sup> To, że ustawa Prawo przedsiębiorców zmierza do realizacji takich właśnie celów może być odczytane z treści preambuły do ustawy, która stanowi swoistą deklarację wartości przyświecających ustawodawcy przy przyjmowaniu tego aktu prawnego – zob. uwagi w części IV uzasadnienia.

<sup>8</sup> Art. 20 Konstytucji RP stanowi, że „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”. W doktrynie prawa dość powszechnie uznaje się, że wolność działalności gospodarczej jest z jednej strony wolnością jednostek czy też prawem wolnościowym jednostek, a z drugiej strony jest ogólną zasadą prawa, w tym zasadą ustrojową czy też zasadą ustroju (gospodarczego) RP – zob. M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 42-48 oraz wskazana tam dalsza literatura.

<sup>9</sup> Na temat godności człowieka jako źródła wolności gospodarczej zob. np. F. J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001 *passim*;

jednostek przed bezprawną ingerencją innych jednostek, a więc w relacjach horyzontalnych pomiędzy jednostkami; 4) obowiązek dokonywania pozytywnych świadczeń dla beneficjentów wolności gospodarczej wspierających wykonywaną przez nich działalność gospodarczą<sup>10</sup>. W tym kontekście ustawa Prawo przedsiębiorców ma na celu praktyczne zrealizowanie tych wymienionych wyżej konstytucyjnych obowiązków władz publicznych w dziedzinie działalności gospodarczej, tak aby w pełniejszy i w bardziej efektywny sposób zapewnić jednostkom możliwie szeroką swobodę w podejmowaniu, wykonywaniu i zakończeniu działalności gospodarczej.

Konstytucyjny obowiązek władz publicznych powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej ustawa Prawo przedsiębiorców realizuje m. in. poprzez: a) wyraźne przypomnienie (podkreślenie) normatywnej zasady: „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 ustawy); b) uznanie wyjątkowości koncesji jako najbardziej ingerencyjnej formy reglamentacji działalności gospodarczej (art. 37 ust. 1 ustawy); c) nieuznaniowe zagwarantowanie dostępu do zezwoleń na działalność gospodarczą dla wszystkich przedsiębiorców, którzy spełniają wymagane prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia (art. 41 ust. 1 i 2 ustawy); d) ograniczenie liczby, zakresu intensywności oraz sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej (art. 44-65 ustawy); e) nałożenie na Radę Ministrów obowiązku dążenia do ograniczania obciążeń publicznoprawnych nakładanych ustawą, której projekt jest opracowywany przez Radę Ministrów (art. 67 ust. 1 ustawy).

Konstytucyjny obowiązek stworzenia instytucjonalnych gwarancji dochodzenia przez jednostki ich praw lub roszczeń na wypadek naruszenia przez państwo obowiązku powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji ustawa Prawo przedsiębiorców realizuje poprzez wyraźne normatywne przesądzenie, że nawet jeżeli ustawodawca naruszy w przyszłości określone uprawnienia przedsiębiorców zagwarantowane im przez ustawę Prawo przedsiębiorców (czyli gdy ustawodawca naruszy w określony sposób wolność działalności gospodarczej) i przyjmie w zakresie tych uprawnień regulacje prawne odbiegające od stosownych postanowień zamieszczonych w Prawie przedsiębiorców, to wówczas przedsiębiorca, pod pewnymi warunkami, będzie mógł się powołać w tym zakresie na korzystniejsze dla niego przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, zaś organy władzy publicznej będą w takiej sytuacji zobowiązane do poszanowania tych korzystniejszych uprawnień przedsiębiorców w toku procesu stosowania prawa (art. 18 i art. 41 ust. 2 ustawy).

---

<sup>10</sup> M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 53 i n.

Konstytucyjny obowiązek zabezpieczenia wolności gospodarczej jednostek przed bezprawną ingerencją innych jednostek ustawa Prawo przedsiębiorców realizuje poprzez wyraźne zobowiązanie przedsiębiorców do wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów innych przedsiębiorców (art. 9 ustawy).

Wreszcie konstytucyjny obowiązek dokonywania przez władze publiczne pozytywnych świadczeń dla beneficjentów wolności gospodarczej, wspierających wykonywaną przez nich działalność gospodarczą, ustawa Prawo przedsiębiorców realizuje zwłaszcza poprzez zobowiązanie właściwych organów lub innych państwowych jednostek organizacyjnych do wydawania objaśnień prawnych lub interpretacji indywidualnych dla przedsiębiorców, co w swoim założeniu ma być przejawem świadczenia swego rodzaju pomocy prawnej dla przedsiębiorców (i to pomocy, która z samego swojego założenia nie może spowodować żadnych szkód dla przedsiębiorców – zob. art. 34-36 ustawy), a także poprzez zobowiązanie ministra właściwego do spraw gospodarki do prowadzenia Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy, umożliwiającego w szczególności załatwianie spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej oraz dostęp do informacji w tych sprawach (art. 33 ustawy).

Oprócz pełniejszego zagwarantowania przedsiębiorcom wolności działalności gospodarczej, celem ustawy Prawo przedsiębiorców jest normatywne rozwinięcie i stworzenie ustawowych gwarancji innych jeszcze podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zasad wywodzonych z zamieszczonej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawnego, takich jak: zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa lub zasada przyzwoitej legislacji. Te ostatnio wymienione zasady konstytucyjne mają bardzo ważne znaczenie m. in. dla przedsiębiorców (choć oczywiście nie tylko dla nich), a przy tym dla polepszenia stanu ich praktycznej implementacji w życiu społecznym i gospodarczym te ogólne zasady wymagają stworzenia bardziej szczegółowych ustawowych regulacji prawnych, wyposażających poszczególne jednostki (w tym przedsiębiorców) w konkretne roszczenia i inne instrumenty prawne umożliwiające tym ostatnim zabezpieczenie ich słuszych potrzeb i oczekiwań chronionych wspomnianymi konstytucyjnymi zasadami, zwłaszcza w relacjach z organami władzy publicznej<sup>11</sup>. Ustawa

---

<sup>11</sup> Jak w tym kontekście stwierdza TK, normy konstytucyjne mające charakter zasad prawa (w tym normy-zasady wyprowadzane z zawartej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawnego) nakładają na ustawodawcę obowiązek ich optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien zatem dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na te zasady – wyrok TK z dnia 28

Prawo przedsiębiorców rozwija, ukonkretnia i zabezpiecza te wspomniane wyżej zasady konstytucyjne, czyniąc to zwłaszcza w swoich przepisach ogólnych zawartych w rozdziale 1 (gdzie uregulowano: zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy – art. 10 ust. 1 ustawy; zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy – art. 10 ust. 2 ustawy; zasadę przyjaznej interpretacji przepisów – art. 11 ust. 1 ustawy; zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania – art. 13 ustawy; zasadę pewności prawa – art. 15 ustawy), w przepisach o załatwianiu spraw z zakresu działalności gospodarczej zawartych w rozdziale 3 (gdzie unormowano m. in. udzielanie przedsiębiorcom objaśnień prawnych, interpretacji indywidualnych oraz respektowanie utrwalonej praktyki administracyjnej, co ma w założeniu realizować konstytucyjne zasady pewności prawa oraz pogłębiania zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa – art. 34-36 ustawy), a także w przepisach o stanowieniu prawa zamieszczonych w rozdziale 6 (gdzie rozwinięto m. in. zasady proporcjonalności oraz przyzwoitej legislacji – art. 66-72 ustawy).

Przedstawione wyżej pożądane stany rzeczy – w postaci pełniejszego urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych zasad konstytucyjnych relewantnych dla przedsiębiorców – do realizacji których zmierza ustawa Prawo przedsiębiorców nie są przy tym celami samymi w sobie. Ich efektywna realizacja jest bowiem przesłanką do osiągnięcia celów jeszcze bardziej ogólnych i dalekosiężnych, zarówno tych wspomnianych wyżej, jak i celów polegających na uczynieniu wykonywanej w Polsce przez przedsiębiorców działalności gospodarczej bardziej efektywną (w tym bardziej wydajną i zyskową) oraz lepiej służącą zaspokajaniu ludzkich potrzeb, zarówno w ujęciu jednostkowym, jak też społecznym<sup>12</sup>. Ustawa Prawo przedsiębiorców ma w swoim założeniu, m. in. poprzez ułatwienie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz poprzez stworzenie przedsiębiorcom większej pewności i bezpieczeństwa prawnego, zachęcić przedsiębiorców do rozwijania działalności gospodarczej, do dokonywania nakładów inwestycyjnych (w środki trwałe i w kapitał ludzki), a to z kolei ma zwiększać w przyszłości poziom produktu krajowego brutto, powodować pożądane zmiany strukturalne i jakościowe w gospodarce (czyli akcelerować i stymulować rozwój gospodarczy) oraz zwiększać ogólny stan dobrobytu społecznego<sup>13</sup>.

---

października 2009 r. w sprawie Kp 3/09, OTK Z. U. 2009, nr 9A, poz. 138, pkt III.6.2 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 30 września 2015 r. w sprawie K 3/13, OTK Z. U. 2015, nr 8A, poz. 125, pkt III.6.3 uzasadnienia.

<sup>12</sup> Należy przypomnieć, że działalność gospodarcza jest z samego swojego założenia społecznym procesem polegającym na zaspokajaniu ludzkich potrzeb ujawniających się na rynku pod postacią popytu – zob. K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce*, Warszawa 1992, s. 10.

<sup>13</sup> Zob. też uwagi poczynione w ramach Oceny Skutków Regulacji.

### **III. Tytuł ustawy**

Tytuł ustawy („Prawo przedsiębiorców”) podkreśla z jednej strony kodyfikacyjny walor tego aktu prawnego, mającego być ustawą o podstawowym i systemowym znaczeniu dla uregulowanych w niej zagadnień (dziedzin spraw), zaś z drugiej strony tytuł ten wyraźnie identyfikuje podstawową grupę adresatów oraz beneficjentów tego aktu prawnego.

Z Zasad techniki prawodawczej wynika, że określenie „Prawo” zawarte w tytule ustawy jest zarezerwowane czy też zastrzeżone 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 spełnia wszystkie te warunki, jako że w odniesieniu do dziedzin spraw w niej uregulowanych – a dziedzinami tymi są: podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium RP, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców, oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie – to właśnie ustawa Prawo przedsiębiorców ma według zamierzeń projektodawcy odgrywać rolę podstawową, systemową i organizującą, a przy tym wymienione wyżej dziedziny spraw są bardzo obszerne zakresowo, zaś ustawa Prawo przedsiębiorców ma je regulować w sposób dalece kompleksowy. Ustawa Prawo przedsiębiorców ma zatem spełniać funkcję aktu prawnego o charakterze podstawowym i wiodącym w dziedzinach spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem na terytorium RP działalności gospodarczej oraz z zadaniami organów władzy publicznej w tym zakresie, co w połączeniu z obszernością i merytorycznym znaczeniem tych dziedzin, a także w związku z ich dalece systemowym i kompleksowym unormowaniem przez omawiany akt prawny powoduje, że w pełni zasadne jest użycie w tytule tej ustawy określenia: „Prawo”.

Równocześnie w tytule tego aktu prawnego wskazani zostali „przedsiębiorcy” jako podstawowa grupa jego adresatów oraz beneficjentów. Tego rodzaju podmiotowe zorientowanie tytułu ustawy, wyraźnie identyfikujące konkretną grupę podmiotów prawa jako adresatów ustawy, posiada znaczenie zarówno symboliczne, jak też praktyczne. W warstwie symbolicznej wskazanie na przedsiębiorców akcentuje troskę ustawodawcy o tę kategorię podmiotów prawa oraz jest przejawem docenienia ich roli i znaczenia dla rozwoju gospodarczego Polski oraz dla tworzenia dobrobytu społecznego. Przedsiębiorcy są na tyle istotną i ważną dla państwa polskiego grupą społeczną, że zasługują na posiadanie swojego własnego aktu prawnego, wyróżniającego ich podmiotowo i tworzącego dla nich kodyfikującą regulację prawną, i to o charakterze quasi-konstytucyjnym. W warstwie praktycznej zaakcentowanie w tytule ustawy faktu jej zaadresowania do przedsiębiorców



wprowadza większe uporządkowanie w obszarze polskiego ustawodawstwa gospodarczego i zwiększa jego przejrzystość. Mianowicie, dzięki takiemu brzmieniu tytułu ustawy bez żadnej wątpliwości wiadomo, która konkretnie polska ustawa – spośród wielu różnych obowiązujących w Polsce ustaw regulujących prawa i obowiązki przedsiębiorców – posiada wiodące normatywne znaczenie dla uregulowania statusu prawnego przedsiębiorców oraz który ustawa powinna być w związku traktowana priorytetowo (jako funkcjonalnie i aksjologicznie nadrzędna) w procesach wykładni poszczególnych (a pochodzących z różnych źródeł) przepisów prawa odnoszących się do przedsiębiorców. Ponadto wymienienie w tytule ustawy przedsiębiorców jako adresatów tej ustawy ma praktyczne znaczenie dla samych zainteresowanych, ponieważ wskazuje im wyraźnie, w którym konkretnie akcie normatywnym mają oni w pierwszym rzędzie poszukiwać autorytatywnej informacji na temat przysługujących im uprawnień oraz spoczywających na nich obowiązków. W ten sposób tytuł ustawy może przyczynić się do zwiększenia świadomości prawnej wśród przedsiębiorców w zakresie wiążących ich prawnych reguł i zasad, co z kolei może poprawić stan faktycznego przestrzegania odnośnych regulacji prawnych.

Warto zaznaczyć, że wskazanie w tytule omawianej ustawy na przedsiębiorców jako na grupę podmiotów objętych zamieszczoną w niej regulacją prawną stanowi odejście od dominującej dotąd w Polsce tradycji tytułowania tego rodzaju ustaw w sposób przedmiotowy, poprzez wskazanie na działalność gospodarczą jako na obiekt regulacji danej ustawy<sup>14</sup>.

#### **IV. Preambuła ustawy**

Ustawa Prawo przedsiębiorców została wyposażona w preambułę, zamieszczoną po jej tytule a przed wszystkimi jednostkami redakcyjnymi tej ustawy. W preambule wskazano na konkretne wartości, którymi ustawodawca kieruje się przyjmując omawiany akt ustawowy. Wskazanie w preambule ustawy na te wartości stanowi w istocie przejaw zadeklarowania przez ustawodawcę celów ustawy („Kierując się (...), dążąc do (...), uchwała się, co następuje:”). Najogólniej rzecz biorąc, wskazanymi w preambule do ustawy Prawo przedsiębiorców celami czy też wartościami są: wolność działalności gospodarczej; inne zasady konstytucyjne mające znaczenie dla przedsiębiorców i ich działalności gospodarczej, w szczególności zaś wyprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego (równość,

---

<sup>14</sup> Zob. ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej; ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej; ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; a nawet przedwojenne Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. Nr 53, poz. 468, z późn. zm.), który to akt prawny tytułowe pojęcie „przemysłu” definiował w sensie przedmiotowym jako wykonywanie – mówiąc współczesnym językiem – działalności gospodarczej (zob. art. 1 powołanego rozporządzenia).

niedyskryminacja, zrównoważony rozwój); a także rozwijanie działalności gospodarczej, ochrona konkurencji oraz rozwój gospodarki. Wskazanie w preambule na te cele lub wartości stanowi niejako zapowiedź ze strony ustawodawcy, że w swojej części artykułowej ustawa Prawo przedsiębiorców będzie te wartości rozwijała oraz zawierała konkretne instrumenty prawne służące ich efektywnej realizacji. W ten sposób preambuła do ustawy Prawo przedsiębiorców uzyskuje taki charakter i kształt prawny, jaki zazwyczaj posiadają preambuły do ustaw, czyli wskazuje na cele ustawowe oraz determinuje charakter ustawy<sup>15</sup>.

Wprawdzie preambuła ustawy sama w sobie nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy, niemniej jednak nie można twierdzić, że jej brzmienie jest dla osób objętych regulacjami ustawy bez znaczenia. Preambuła ukierunkowuje bowiem interpretację przepisów danej ustawy oraz sposób jej stosowania<sup>16</sup>. Preambuła ustawy pełni więc w szczególności funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni części artykułowanej ustawy<sup>17</sup>. Wszystko to nakazuje traktować preambułę ustawy jako wypowiedź normatywną, mającą znaczenie m. in. dla analizy konstytucyjności ustawy przeprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny<sup>18</sup>. Zamieszczenie preambuły jest szczególnie ważne w przypadku takich ustaw jak Prawo przedsiębiorców, posiadających podstawowe i wiodące znaczenie dla określonych ważnych dziedzin spraw w państwie i kodyfikujących istotne obszary życia społecznego.

## **V. Zakres ustawy**

Zasadniczy zakres regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców (podmiotowy i przedmiotowy) został wskazany w jej art. 1. W myśl tego przepisu ustawa Prawo przedsiębiorców „reguluje podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców, oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie.”. Powyższy przepis wskazuje na kompleksowy charakter prezentowanego aktu prawnego, który z jednej strony ma normatywnie determinować status przedsiębiorców w sferze podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium RP, zaś z drugiej strony ma przesądzać o zadaniach organów władzy publicznej we wskazanych wyżej sferach związanych z działalnością gospodarczą. Normatywne uregulowanie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności

---

<sup>15</sup> „Preambuła przede wszystkim określa cel ustawy i determinuje jej charakter” – wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07, OTK Z. U. 2007, nr 5A, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07, OTK Z. U. 2007, nr 5A, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia.

<sup>17</sup> Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09, OTK Z. U. 2010, nr 2A, poz. 15, pkt III.1.6 uzasadnienia.

<sup>18</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r. w sprawie K 2/07, OTK Z. U. 2007, nr 5A, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia.

gospodarczej (z jednej strony) oraz unormowanie zadań organów władzy publicznej w tym zakresie (z drugiej strony) jest przy tym konstrukcyjnie i funkcjonalnie ze sobą powiązane, chociażby w ten sposób, że zobowiązanie organów władzy publicznej do realizowania wskazanych w ustawie zadań w zakresie podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej (np. zadań w zakresie reglamentowania działalności gospodarczej, zadań z zakresu kontroli działalności gospodarczej czy też zadań polegających na załatwianiu wszelkich spraw z zakresu działalności gospodarczej) jest jednocześnie przejawem upoważnienia tych organów do determinowania (określania) statusu prawnego (tj. praw i obowiązków) przedsiębiorców podejmujących lub wykonujących działalność gospodarczą. Uregulowanie w ustawie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej oraz zadań organów władzy publicznej w tym zakresie pozwala na klasyfikowanie Prawa przedsiębiorców jako przynależnego gałęziowo do publicznego prawa gospodarczego, normatywizującego oddziaływanie władz publicznych na sferę gospodarki (działalności gospodarczej)<sup>19</sup>.

Ustawa Prawo przedsiębiorców w sensie systematycznym składa się z sześciu następujących rozdziałów: Rozdział 1 – Przepisy ogólne (art. 1-19); Rozdział 2 – Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej (art. 20-25); Rozdział 3 – Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej (art. 26-36); Rozdział 4 – Reglamentacja działalności gospodarczej (art. 37-43); Rozdział 5 – Ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej (art. 44-65); Rozdział 6 – Stanowienie prawa (art. 66-72); Rozdział 7 – Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców, Rzecznik Przedsiębiorców i organizacje przedsiębiorców (art. 73-77); Rozdział 8 – Przepis końcowy (art. 78).

Uwzględniając tę systematykę rozdziałów oraz treść składających nań szczegółowych przepisów można powiedzieć, że w zakresie przedmiotowym ustawy Prawo przedsiębiorców mieści się regulacja następujących bardziej szczegółowych zagadnień: określenie zakresu zastosowania ustawy oraz wyłączeń z zakresu jej stosowania (art. 1, art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 6); zdefiniowanie podstawowych pojęć ustawowych (art. 3, art. 4 ust. 1-2, art. 5 i art. 7); wskazanie podstawowych zasad wiążących przedsiębiorców oraz organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami (art. 2 i art. 8-19); ustanowienie podstawowych reguł podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, zwłaszcza związanych z rejestrowaniem przedsiębiorców (art. 20-25); unormowanie podstawowych zasad i reguł

---

<sup>19</sup> Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 36; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 35 i n.; J. Grabowski, *Prawo a gospodarka* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek Pyziół, Warszawa 2013, s. 22 i n.

załatwiania przez organy władzy publicznej spraw z zakresu działalności gospodarczej, w tym zasady szybkości działania (art. 26), zasady współdziałania organów (art. 27), odformalizowanie załatwiania spraw (art. 28, art. 29, art. 31), ustanowienie Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy (art. 33 i art. 43), wydawanie przez organy władzy publicznej objaśnień prawnych z zakresu działalności gospodarczej (art. 34), wydawanie przez władze publiczne interpretacji indywidualnych w sprawach świadczeń przedsiębiorców z zakresu działalności gospodarczej (art. 35), zdjęcie z przedsiębiorców ryzyka zastosowania się do interpretacji indywidualnej, objaśnień prawnych oraz do utrwalonej praktyki administracyjnej (art. 36); określenie podstawowych zasad koncesjonowania działalności gospodarczej (art. 37-39); określenie podstawowych zasad udzielania zezwoleń na działalność gospodarczą (art. 40-41); instytucja działalności gospodarczej regulowanej (art. 42); zagwarantowanie większego legalizmu w trakcie dokonywania kontroli przedsiębiorcy (art. 45); reguły planowania kontroli i uprzedniego uprzedzania przedsiębiorców o kontrolach (art. 46-47); uregulowanie czynności kontrolnych (art. 48-52); zakaz podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 53); ustalenie czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 54-55); zakaz powtórnych kontroli o tożsamym przedmiocie (art. 57); sprzeciwy przedsiębiorców wobec kontroli i ich załatwianie (art. 58-59); rodzaje kontroli o szczególnym reżimie prawnym (art. 60-65); reguły opracowywania przez Radę Ministrów projektów ustaw dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 66-69 i art. 71); opracowywanie ocen funkcjonowania ustaw dotyczących podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 70); instytucjonalizacja Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzecznika Przedsiębiorców (art. 73-75); współdziałanie z organizacjami społecznymi oraz zlecanie im zadań w sferze publicznej (art. 76-77).

Zakres regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców w kilku ważnych aspektach różni się od zakresu regulacji obecnie obowiązującej u.s.d.g. Przede wszystkim w zakresie regulacji Prawa przedsiębiorców nie mieści się szczegółowe normowanie kwestii dotyczących: Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: „CEIDG”; zob. art. 23-39b u.s.d.g.); pojedynczego punktu kontaktowego (zob. art. 22a-22h u.s.d.g.); zawieszania wykonywania działalności gospodarczej (zob. art. 14a u.s.d.g.); działalności gospodarczej osób zagranicznych i przedsiębiorców zagranicznych (zob. art. 13 i art. 85-102a u.s.d.g.); koncesjonowania działalności gospodarczej (zob. art. 46-63 u.s.d.g.); działalności gospodarczej regulowanej (zob. art. 64-74 u.s.d.g.). Odejście w ustawie Prawo przedsiębiorców od szczegółowego regulowania powyższych zagadnień nie oznacza

bynajmniej całkowitego ich pominięcia w tej ustawie. W tym kontekście ustawa Prawo przedsiębiorców albo nadal ma zawierać podstawowe zręby uregulowania danej instytucji prawnej, wraz z odesłaniem do szczegółowej regulacji w ustawach odrębnych albo też ma przynajmniej (blankietowo) odsyłać w zakresie uregulowania pewnych kwestii do ustaw odrębnych. Pierwszą opcję regulacyjną (tj. unormowanie podstawowych zagadnień w Prawie przedsiębiorców i odesłanie w pozostałych kwestiach do ustawy odrębnej) zastosowano w odniesieniu do: CEIDG (art. 20 i art. 25 Prawa przedsiębiorców); Punktu Informacji dla Przedsiębiorców, który oprócz swoich właściwych zadań ma przejąć rolę (i zastąpić instytucję) pojedynczego punktu kontaktowego (art. 33 i art. 43 Prawa przedsiębiorców); koncesjonowania działalności gospodarczej (art. 37-39 Prawa przedsiębiorców); oraz działalności regulowanej (art. 42 Prawa przedsiębiorców). Natomiast drugą opcję regulacyjną (tj. odesłanie w pełnym zakresie do ustawy odrębnej) zastosowano w odniesieniu do instytucji zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej (art. 24 Prawa przedsiębiorców) oraz do działalności gospodarczej osób zagranicznych (art. 4 ust. 4 Prawa przedsiębiorców).

Odejście w ustawie Prawo przedsiębiorców od szczegółowego regulowania wymienionych powyżej zagadnień, przy jednoczesnym zastosowaniu w tej ustawie obu wspomnianych opcji regulacyjnych, jest uzasadnione kilkoma ważnymi powodami. Po pierwsze, bardzo szczegółowe normowanie w obecnie obowiązującej u.s.d.g. wskazanych wyżej zagadnień powoduje znaczące przeregulowanie tego aktu prawnego oraz nadmierne nasycenie go wieloma drobiazgowymi przepisami prawnymi o charakterze technicznym i wykonawczym. Takie podejście legislacyjne znacząco zmniejsza przejrzystość podstawowego aktu prawnego dotyczącego działalności gospodarczej i przedsiębiorców oraz osłabia jego merytoryczną powagę oraz wymowę (rangę). Dzięki uniknięciu w ustawie Prawo przedsiębiorców tego błędu ta ostatnia ustawa stanie się aktem prawnym bardziej czytelnym i kompaktowym, zawierającym regulacje prawne o charakterze dostatecznie ogólnym i podstawowym, tak jak to powinno mieć miejsce w tego rodzaju ustawach ogólnosystemowych i kodyfikacyjnych. Po drugie, szczegółowe uregulowanie w obecnie obowiązującej u.s.d.g. wskazanych wyżej zagadnień bynajmniej nie wyklucza konieczności istnienia stosownych ustaw odrębnych zawierających w danym zakresie spraw unormowania jeszcze bardziej detaliczne (np. ustawy dotyczące poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej objętych koncesjami lub obowiązkiem wpisu do rejestru działalności regulowanej), a to z kolei sprawia, że te ustawy odrębne – z uwagi na specyfikę regulowanej materii, np. z uwagi na specyfikę danej dziedziny działalności gospodarczej – i tak w wielu przypadkach zawierają regulacje odbiegające treściowo w danym zakresie od odnośnych przepisów u.s.d.g. W ten sposób

zostaje zakwestionowany zamierzony prymat u.s.d.g. w zakresie uregulowania prawnych warunków podejmowania i wykonywania w Polsce działalności gospodarczej. Tymczasem odejście w ustawie Prawo przedsiębiorców od zbyt drobiazgowego regulowania wielu spraw na rzecz uregulowań o charakterze jedynie podstawowym i dostatecznie ogólnym pozwoli szczegółowo regulować rozmaite kwestie w ustawach odrębnych zgodnie ze specyfiką regulowanej materii lub dziedziny, przy jednoczesnym zachowaniu prymatu Prawa przedsiębiorców i jego organizatorskiej (determinującej, inspirującej) roli w odniesieniu do przepisów ustaw odrębnych (ale tylko w zakresie tych bardzo konkretnie dobranych uregulowań podstawowych zawartych w ustawie Prawo przedsiębiorców, od których nie trzeba już będzie odstępować w ustawach odrębnych). Po trzecie, uregulowanie wielu szczegółowych zagadnień w osobnych i specjalnie im dedykowanych ustawach odrębnych (np. w ustawie dotyczącej uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; w ustawie regulującej CEIDG oraz Punkt Informacji dla Przedsiębiorców; w ustawach dotyczących poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej podlegających reglamentacji) pozwoli na zachowanie większej spójności (niesprzeczności), integralności oraz kompleksowości tych właśnie ustaw odrębnych, regulujących względnie jednolite materie, bez konieczności – tak jak to ma miejsce obecnie – daleko idącego rozpraszania (rozbijania) regulacji tych materii pomiędzy u.s.d.g. (a w przyszłości – ustawę Prawo przedsiębiorców) oraz ustawę odrębną lub ustawy odrębne. Takie rozbitcie jest mało czytelne dla przedsiębiorców i utrudnia im przyswojenie relewantnych dla nich przepisów, powoduje niezamierzone niespójności pomiędzy przepisami różnych ustaw i w wielu przypadkach wywołuje niepotrzebne wątpliwości odnośnie tego, czy w zakresie określonych spraw *lex generalis* stanowią przepisy u.s.d.g. czy też raczej przepisy ustawy odrębnej, a jeśli tak, to której<sup>20</sup>. Przykładowo, obecnie problematyka działalności gospodarczej osób (i przedsiębiorców) zagranicznych jest wprawdzie unormowana w u.s.d.g., ale nie w sposób całościowy i kompletny, gdyż wiele ważnych aspektów z tego zakresu jest unormowanych w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>. Po wejściu w życie ustawy Prawo przedsiębiorców kwestie związane z działalnością gospodarczą osób zagranicznych zostaną kompleksowo i integralnie unormowane w dedykowanej tej materii ustawie

---

<sup>20</sup> Por. A. Walaszek-Pyziół, *Energia i prawo*, Warszawa 2002, s. 31 i n.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.

szczególnej<sup>22</sup>. Podobnie też większa spójność, integralność i kompleksowość będzie cechować ustawy odrębne dotyczące poszczególnych reglamentowanych dziedzin działalności gospodarczej, przy braku występowania wówczas wątpliwości co do wzajemnych relacji w tym zakresie pomiędzy ustawą Prawo przedsiębiorców a daną ustawą odrębną, a więc przy braku wątpliwości analogicznych do tych, jakie występują obecnie odnośnie relacji pomiędzy u.s.d.g. a ustawami odrębnymi. Da to przedsiębiorcom zainteresowanym unormowaniami zawartymi w tych ustawach odrębnych (zwłaszcza w ustawach dotyczących poszczególnych reglamentowanych dziedzin działalności gospodarczej) większą pewność, że zapoznając się z daną ustawą odrębną uzyskują oni jednocześnie kompleksowe, spójne i autorytatywne informacje na temat stanu prawnego obowiązującego w Polsce w danym zakresie spraw.

Opisanemu powyżej odejściu w ustawie Prawo przedsiębiorców od szczegółowego regulowania wielu wskazanych wyżej zagadnień towarzyszy jednocześnie rozbudowanie tego aktu prawnego o regulację pewnych kwestii, które w obecnie obowiązującej u.s.d.g. w ogóle nie są unormowane, a których ustawowe uregulowanie – i to w ustawie podstawowej dla dziedzin spraw związanych z działalnością gospodarczą – jest bardzo potrzebne i przydatne dla przedsiębiorców, gdyż w znaczący sposób wzmacnia ich pozycję prawną w relacjach z organami władzy publicznej. Do tych nowych zagadnień uregulowanych w ustawie Prawo przedsiębiorców należą następujące instytucje: 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 2 ustawy Prawo przedsiębiorców o załatwianiu spraw z zakresu działalności gospodarczej, ukierunkowane na zwiększenie bezpieczeństwa prawnego i pewności prawnej po stronie przedsiębiorców); reguły stanowienia prawa określającego warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, które mają uczynić to prawo bardziej przyjaznym dla przedsiębiorców i lepiej odpowiadającym ich potrzebom (zob. przepisy rozdziału 6 ustawy); Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców (będąca forum instytucjonalizującym współpracę Rady Ministrów z przedstawicielami przedsiębiorców), Rzecznik

---

<sup>22</sup> Co prawda do działalności gospodarczej osób zagranicznych będą też stosowane przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców (w zakresie, w jakim osoby zagraniczne będą korzystały z takich samych praw jak przedsiębiorcy polscy i/lub będą korzystały z form organizacyjno-prawnych prawa polskiego), ale dla osób zagranicznych regulacje zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców będą miały charakter w pełni komplementarny (i dodatkowy) względem ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, tak iż pomiędzy tymi dwiema ustawami nie będą występowały jakiegokolwiek konflikty, niespójności lub sprzeczności.

Przedsiębiorców oraz reguły współpracy organów administracji publicznej z organizacjami przedsiębiorców (zob. przepisy rozdziału 7 ustawy).

## **VI. Przepisy ogólne**

### **1. Zakres zastosowania ustawy oraz wyłączenia**

W przepisach rozdziału 1 ustawy zatytułowanego „Przepisy ogólne” wskazany został zakres zastosowania ustawy oraz ustanowione zostały określone wyłączenia z zakresu jej zastosowania (art. 1, art. 4 ust. 3 i 4 oraz art. 6 ustawy). Ustawa ma regulować działalność gospodarczą „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 1 ustawy), bez względu na to, czy będzie ona podejmowana lub wykonywana przez przedsiębiorców polskich czy też przedsiębiorców zagranicznych. Wprawdzie działalność gospodarcza osób zagranicznych (w tym przedsiębiorców zagranicznych) będzie regulowana ustawą odrębną (odesłanie z art. 4 ust. 4 ustawy), ale do działalności takiej znajdować też będą zastosowanie przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, zwłaszcza że generalnie rzecz biorąc bardzo duża grupa osób zagranicznych lub cudzoziemców jest (i będzie) uprawniona do podejmowania i wykonywania na terytorium RP działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy<sup>23</sup>.

Ważnym doprecyzowaniem zakresu zastosowania ustawy Prawo przedsiębiorców jest przesądzenie, że „Ustawa ma zastosowanie także do podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, na które organ władzy publicznej lub inny podmiot publiczny wywiera dominujący wpływ, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.” (art. 4 ust. 3 ustawy). Doprecyzowanie takie potrzebne jest dlatego, gdyż podmioty wykonujące działalność gospodarczą, na które organ władzy publicznej lub inny podmiot publiczny wywiera dominujący wpływ (czyli przedsiębiorcy publiczni)<sup>24</sup> zasadniczo nie są beneficjentami gwarantowanej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej<sup>25</sup> i ich uczestnictwo w

---

<sup>23</sup> Zob. art. 5 ust. 1 i 2 projektu ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; zob. też art. 13 ust. 1, 2 i 2a u.s.d.g. W takim układzie ustawa Prawo przedsiębiorców oraz ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej będą względem siebie w pełni komplementarne (i niesprzeczne).

<sup>24</sup> Zob. w tym kontekście legalną definicję „przedsiębiorcy publicznego” zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców, Dz. U. Nr 191, poz. 1411, ze zm.

<sup>25</sup> W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominowało przez długie lata przekonanie, że publiczni przedsiębiorcy (publiczne podmioty gospodarcze) nie są podmiotami konstytucyjnie gwarantowanych praw oraz wolności, w tym wolności działalności gospodarczej, i w związku z tym nie są oni m. in. uprawnieni do wnoszenia skargi konstytucyjnej na przepisy prawa naruszające konstytucyjne prawa lub wolności (zob. postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie SK 67/05, OTK Z. U. 2007, nr 11A, poz. 168;



obrocie gospodarczym (w działalności gospodarczej) opiera się w sensie aksjonormatywnym na innych podstawach niż wolnościowa formuła ogólnej normy wyłączającej: „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Tego rodzaju przedsiębiorcy publiczni działają w oparciu o konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) i w każdym aspekcie swojej działalności muszą oni wykonywać zadania publiczne<sup>26</sup>. Skoro zasadniczym celem ustawy Prawo przedsiębiorców jest pełniejsze zagwarantowanie przedsiębiorcom konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej i skoro publiczni przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, nie korzystają z tejże konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej, to bez istnienia przepisu art. 4 ust. 3 ustawy mogłyby powstawać wątpliwości, czy do wspomnianych przedsiębiorców publicznych ustawa Prawo przedsiębiorców ma w ogóle zastosowanie. Przepis art. 4 ust. 3 ustawy rozstrzyga te wątpliwości w sposób pozytywny (afirmujący), oczywiście bez przyznawania tym przedsiębiorcom publicznym wolności gospodarczej i z uznaniem tego, że ustawy odrębne – regulujące w sposób szczególny status publicznych przedsiębiorców – mogą w pewnym zakresie ograniczyć stosowanie do przedsiębiorców publicznych określonych przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców.

Ustawa 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<sup>27</sup>, takie jak:

---

postanowienie TK z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie SK 80/06, OTK Z. U. 2008, nr 3A, poz. 51; postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie SK 21/07, OTK Z. U. 2011, nr 3A, poz. 28). Pod koniec roku 2013 TK zmienił jednak zdanie i uznał, że publiczni przedsiębiorcy są podmiotami konstytucyjnych praw oraz wolności, w tym wolności działalności gospodarczej, ale tylko w zakresie, w jakim znajdują się w takiej samej sytuacji jak osoby fizyczne i inne osoby prawne, zaś określone przepisy prawa (w tym regulujące działalność gospodarczą) dotyczą ich na identycznych zasadach, na jakich mogłyby dotyczyć wspomnianych osób fizycznych i osób prawnych. Zdaniem TK, przedsiębiorcom publicznym nie przysługują natomiast konstytucyjne prawa i wolności (w tym wolność działalności gospodarczej) w zakresie, w jakim występują oni jako podmiot podporządkowany organizacyjnie właścicielowi, którym jest państwo lub w zakresie, w jakim działają jako podmioty posiadające atrybuty władzy państwowej (postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie Ts 13/12, OTK Z. U. 2014, nr IIB, poz. 833, pkt II.5.9 uzasadnienia).

<sup>26</sup> Por. M. Szydło, *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 6, s. 43 i n.

<sup>27</sup> W prawie polskim istnieje wiele normatywnych definicji „rolnika” (lub „producenta rolnego”). W kontekście przepisu art. 6 ustawy Prawo przedsiębiorców najbardziej praktyczne jest przyjęcie, że miarodajna jest definicja „rolnika” z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 277), gdyż, po pierwsze, jest ona zawarta w akcie prawnym mającym wobec rolników najszerze i najbardziej ogólne zastosowanie (w przeciwieństwie do definicji „rolnika” z niektórych innych ustaw, które regulują nie tyle kwestie ogólne i horyzontalne, co raczej pewne wybrane kwestie sektorowe lub są implikowane przepisami prawa Unii Europejskiej dla pewnych konkretnych celów, np. dopłat bezpośrednich) oraz, po drugie, jest to definicja zakresowo najszerza (w szczególności nieograniczona żadnymi kryteriami liczbowymi, np. wielkością powierzchni użytków rolnych) i dlatego jest najbardziej dla tej grupy społecznej korzystna.

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 ustawy). Wyłączenie tych rodzajów działalności z ustawy regulującej ogólne zasady wykonywania w Polsce działalności gospodarczej należy do praktyki legislacyjnej utrwalonej w naszym kraju już od dziesięcioleci<sup>28</sup>. Konsekwencją tego wyłączenia powinno być nieuznawanie rodzajów działalności określonych w art. 6 ustawy Prawo przedsiębiorców (w tym wykonywanych przez wspomnianych w tym przepisie rolników) za działalność gospodarczą w rozumieniu tej ustawy oraz nieuznawanie podmiotów wykonujących te rodzaje działalności za przedsiębiorców w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców.

## 2. Definicje ustawowych pojęć

Rozdział 1 ustawy zawiera legalne definicje podstawowych pojęć używanych w ustawie (art. 3, art. 4 ust. 1-2, art. 5 i art. 7). Do kluczowych definicji należą te wyjaśniające pojęcia „działalności gospodarczej” oraz „przedsiębiorcy”.

W myśl art. 3 ustawy: „Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana samodzielnie i w sposób ciągły.”. Z porównaniu z legalną definicją „działalności gospodarczej” zawartą w art. 2 u.s.d.g. definicja z ustawy Prawo przedsiębiorców nie zawiera już wskazania rodzajów działalności gospodarczej (tzn. działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa, poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa), gdyż tego rodzaju wyliczenie i tak nie stanowi żadnego praktycznego ograniczenia (delimitacji) przy kwalifikowaniu określonych przejawów aktywności do kategorii działalności gospodarczej<sup>29</sup>.

W ustawie Prawo przedsiębiorców normatywna definicja działalności gospodarczej jest zbudowana na czterech następujących przesłankach konstytutywnych dla tego rodzaju działalności: zorganizowanie, zarobkowość, samodzielność oraz ciągłość.

Na potrzeby art. 3 ustawy dana działalność wtedy jest „zorganizowana”, gdy jest ona wykonywana przy wykorzystaniu konkretnych składników materialnych (np. nieruchomości lub ruchomości) lub składników niematerialnych (w tym takich jak np. *know-how*, dobre imię, czy też pewne prawa na dobrach niematerialnych, w tym patenty lub prawa autorskie), które

---

<sup>28</sup> Zob. art. 3 u.s.d.g.; zob. też np. art. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym.

<sup>29</sup> W doktrynie prawa podkreśla się, że wyliczenie w legalnej definicji działalności gospodarczej rodzajów działalności gospodarczej – takie jak to zastosowane w art. 2 u.s.d.g. oraz w analogicznie brzmiących przepisach zawartych w ustawach z 1988 r. i z 1999 r. – jest bardzo szerokie i obejmujące właściwie wszystkie możliwe przejawy ludzkiej aktywności, a przy tym wyliczenie to nie jest logicznie rozłączne i jest semantycznie niekonsekwentne (S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 43; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 26).

są przez daną osobę łączone w sensie funkcjonalno-gospodarczym w jeden uporządkowany kompleks, zdalny do tego, by przy jego wykorzystaniu można było uczestniczyć w obrocie gospodarczym i zaspokajać określone potrzeby osób trzecich (np. świadczyć usługi na ich rzecz). Nie jest tu natomiast rozstrzygająca sama przez się wartość lub ilość tych składników, względnie też zewnętrzna postać, którą przybierają. Zewnętrznym przejawem zorganizowania danej działalności mogą być pewne działania formalizujące daną działalność i czyniące ją widoczną (rozpoznawalną) dla otoczenia (np. otwarcie lokalu usługowego lub zamieszczenie logo lub tablicy reklamowej przed pomieszczeniem, w którym jest wykonywana dana działalność).

Zarobkowy charakter w rozumieniu art. 3 ustawy ma działalność, która jest prowadzona w celu (z subiektywnym zamiarem) osiągania zysków, nawet jeżeli *de facto* dana działalność nie zawsze będzie obiektywnie dochodowa<sup>30</sup>. Przeciwnościem działalności zarobkowej w tym rozumieniu jest działalność niezarobkowa, czyli taka, której rzeczywistym przeznaczeniem nie jest generowanie czystych zysków, nawet jeżeli w toku jej wykonywania pewne niezamierzone zyski w pewnym momencie *de facto* się pojawiają.

Działalnością „samodzielną” w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy jest działalność, w ramach której podmiot ją wykonujący nie pozostaje pod kierownictwem innego podmiotu i nie wykonuje na rzecz tego innego podmiotu pracy zależnej, charakterystycznej dla stosunku pracy. Działalność samodzielna w tym rozumieniu zakłada dysponowanie przez podmiot ją wykonujący dostatecznym stopniem swobody i autonomii w kształtowaniu podstawowych parametrów swojej działalności, w tym swobody w nadawaniu tej działalności zorganizowanego charakteru (w znaczeniu, o którym była mowa wyżej). Brak takiej swobody i autonomii działania po stronie danego podmiotu może być w szczególności spowodowany uprzednim zawarciem z inną osobą umowy cywilnoprawnej silnie krępującej niezależność ekonomiczną danego podmiotu i oddającej ten podmiot pod dominujący wpływ innej osoby, tak iż ta inna osoba może determinować np. sposób, czas lub miejsce wykonywania danej działalności, a także rodzaj konkretnych składników, jakie powinny być wykorzystywane do prowadzenia danej działalności<sup>31</sup>. Działalność „samodzielną” w rozumieniu art. 3 ustawy jest

---

<sup>30</sup> W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 24-25; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 32-33; A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 50-51; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, op. cit., s. 36 i n.

<sup>31</sup> M. Szydło, *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa-Poznań 2012, s. 208; wprowadzenie cechy samodzielności do legalnej definicji działalności gospodarczej było od dawna już postulowane w doktrynie, na wzór rozwiązań zamieszczonych w niektórych ustawach podatkowych (J. Lic, M. Łuc, *Definicje pojęć „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca” (potrzeba rewizji)*, Państwo i Prawo 2008, nr 10, s. 60-62).

to ponadto działalność, w ramach której podmiot ją prowadzący sam ponosi ekonomiczne (gospodarcze) ryzyko wykonywania swojej działalności<sup>32</sup>.

Działalnością wykonywaną w sposób „ciągły” w rozumieniu art. 3 ustawy jest działalność wykonywana regularnie, systematycznie i powtarzalnie, tak iż jako całość działalność ta nabiera charakteru względnie trwałego i stabilnego, nie ograniczającego się do jednorazowych, okazjonalnych czy też sporadycznych przedsięwzięć gospodarczych<sup>33</sup>. W niektórych przypadkach również czynność jednorazowa może zostać uznana za przejaw działalności ciągłej, o ile będzie ona realizowana przez dłuższy okres czasu lub też z okoliczności faktycznych będzie wynikało, że czynność ta być może zostanie w przyszłości powtórzona<sup>34</sup>.

Z legalnej definicji działalności gospodarczej jest w sposób formalny wyłączona działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, czyli „działalność wykonywana przez osobę fizyczną, która nie jest ujawniona w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i której przychód z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę”. Ta tzw. działalność nierejestrowa jest definiowana poprzez trzy przesłanki: podmiotową (tzn. działalność ta jest wykonywana przez osobę fizyczną), przychodową (tzn. przychód z tej działalności jest nie większy niż połowa kwoty ustawowego minimalnego wynagrodzenia za pracę) oraz formalną, polegającą na braku wpisu do CEIDG. Taka niskoprzychodowa działalność może uzyskać charakter działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy w momencie, gdy osoba fizyczna wykonująca taką działalność w sposób określony w art. 3 ustawy zadecyduje o wpisaniu się do CEIDG i faktycznie uzyska taki wpis.

Za działalność nierejestrową nie będzie mogła być jednak uznana działalność wymagająca uzyskania koncesji, zezwolenia albo wpisu do rejestru działalności regulowanej (art. 43 ust. 3 ustawy).

Skoro działalność określona w art. 5 ust. 1 ustawy nie jest działalnością gospodarczą, to tym samym podmiot ją wykonujący nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców. Natomiast może on być przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów k.c. (o ile spełnia stosowne przesłanki wynikające z k.c. – zob. uwagi niżej), zobowiązany do

---

<sup>32</sup> Por. art. 5b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.

<sup>33</sup> W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 23.

<sup>34</sup> A. Wasilewski, *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 547.

przestrzegania przepisów k.c. adresowanych do przedsiębiorców, w tym przepisów wiążących przedsiębiorców w relacjach z konsumentami.

Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców jest „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą.” (art. 4 ust. 1 ustawy). Z treści art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że przedsiębiorcą w tym rozumieniu może być tylko odrębny podmiot prawa (tj. osoba lub jednostka posiadająca podmiotowość prawną i mogąca być samoistnym punktem odniesienia dla praw i obowiązków związanych z działalnością gospodarczą), który działalność gospodarczą „wykonuje”. To ostatnie zastrzeżenie oznacza, że dla uzyskania statusu „przedsiębiorcy” nie wystarczy sam tylko fakt podejmowania działalności gospodarczej (w sensie dokonywania stosownych działań przygotowawczych dla przyszłego podjęcia działalności gospodarczej), lecz dla uzyskania omawianego statusu należy działalność gospodarczą rzeczywiście wykonywać, czyli należy ją uprzednio podjąć. Podjęcie działalności gospodarczej należy zaś utożsamiać z pierwszym dokonaniem w obrocie gospodarczym konkretnej czynności wprost związanej z zadeklarowanym przedmiotem swojej działalności. Tak rozumiane podjęcie działalności gospodarczej może nastąpić – co wynika z art. 20 ust. 1 ustawy – najwcześniej w dniu złożenia wniosku o wpis do CEIDG (dotyczy to osób fizycznych) albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (dotyczy to podmiotów podlegających wpisowi do KRS, w tym spółek handlowych).

Na gruncie art. 4 ust. 1 ustawy nie jest wymogiem konstytutywnym dla uzyskania statusu przedsiębiorcy wykonywanie działalności gospodarczej „we własnym imieniu” (wymóg taki obowiązuje natomiast obecnie na mocy art. 4 ust. 1 u.s.d.g.). Wynika z tego, że przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców może być również osoba wykonująca wchodzącą w grę działalność gospodarczą w cudzym imieniu (np. osoba działająca na podstawie stosunku pełnomocnictwa lub prokury lub na podstawie stosunku ustawowego przedstawicielstwa), o ile tylko działalność takiej osoby jest samodzielna (a oprócz tego zorganizowana, zarobkowa i ciągła), co oznacza, że pomimo działania w cudzej sferze prawnej dana osoba ma dostateczną swobodę i autonomię w determinowaniu kształtu i zakresu swojej działalności (np. adwokat lub radca prawny działający jako pełnomocnik procesowy klienta).

Należy zauważyć, że oprócz definicji przedsiębiorcy zamieszczonej w ustawie Prawo przedsiębiorców w polskim porządku prawnym istnieją i nadal będą istniały legalne definicje tego pojęcia sformułowane w ustawach odrębnych, na użytek stosunków społecznych

regulowanych tymi ustawami odrębnymi (a więc dla szczególnych celów). Spośród tych wszystkich pozostałych legalnych definicji szczególnie ważną rolę odgrywa definicja przedsiębiorcy zawarta w art. 43<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (k.c.). Definicja ta w szczególności tym różni się od definicji „przedsiębiorcy” z art. 4 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, że przepisy k.c. nie zawierają własnej legalnej definicji pojęcia „działalności gospodarczej”, zaś definicja formułowana w tym zakresie na potrzeby k.c. w orzecznictwie sądowym (zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego) jest szersza niż definicja działalności gospodarczej z u.s.d.g. (a w przyszłości będzie szersza od definicji zawartej w ustawie Prawo przedsiębiorców), gdyż w orzecznictwie tym uznaje się, że działalnością gospodarczą w rozumieniu k.c. może być również działalność niezarobkowa, o ile jest podporządkowana zasadzie racjonalnego gospodarowania<sup>35</sup>. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów k.c., zobowiązanymi do przestrzegania przepisów k.c. adresowanych do przedsiębiorców (w tym przepisów wiążących przedsiębiorców w relacjach z konsumentami), są również takie podmioty, które wykonują działalność niezarobkową, niebędącą działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, o ile działalność taka – poza innymi jeszcze cechami (takimi jak: profesjonalny charakter, prowadzenie jej na własny rachunek, powtarzalność działań oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym) – jest podporządkowana zasadzie racjonalnego gospodarowania.

Ustawa Prawo przedsiębiorców utrzymuje przepis z u.s.d.g., zgodnie z którym „Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.” (art. 4 ust. 2 ustawy). Spółki cywilne nie są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy, gdyż nie posiadają odrębnej podmiotowości prawnej (spółka cywilna jest jedynie powstałym umownie stosunkiem zobowiązaniowym, a nie samoistnym podmiotem prawa). Teoretycznie wspólnicy spółki cywilnej mogą być uznawani za przedsiębiorców już na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, skoro ten ostatni przepis – inaczej niż art. 4 ust. 1 u.s.d.g. – nie zawiera wymogu wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej „we własnym imieniu” (należy przypomnieć, że w ramach spółki cywilnej jej wspólnicy wykonują działalność „we wspólnym imieniu”<sup>36</sup> i dlatego nie mogą być traktowani jako przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.s.d.g.). Stąd też przepis art. 4 ust. 2 ustawy ma walor jedynie porządkujący i wyjaśniający, w tym w

---

<sup>35</sup> Zob. uchwała SN z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSN 1992, nr 2, poz. 17; uchwała SN z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSN 1992, nr 5, poz. 65; uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 79; uchwała SN z dnia 21 stycznia 2011 r., III CZP 125/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 107.

<sup>36</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie P 80/08, OTK Z. U. 2009, nr 3A, poz. 26, pkt III.2.1 uzasadnienia.

szczegółności precyzuje, że wspólnik spółki cywilnej jest przedsiębiorcą jedynie w takim zakresie, w jakim w ramach spółki cywilnej wykonuje działalność gospodarczą, nie jest zaś przedsiębiorcą w zakresie, w jakim w ramach spółki cywilnej wykonuje działalność niebędącą działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy (w ramach spółki cywilnej dopuszczalne jest wykonywanie działalności niebędącej działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, gdyż „cel gospodarczy”, który jest konstytutywny dla spółki cywilnej w świetle art. 860 k.c., jest szerszy niż pojęcie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców)<sup>37</sup>.

Oprócz pojęć działalności gospodarczej i przedsiębiorcy ustawa Prawo przedsiębiorców definiuje w przepisach rozdziału 1 pojęcia mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy oraz organu (art. 7 ustawy). Pojęcia mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy (art. 7 pkt 1-3 ustawy) zostały zdefiniowane wyłącznie na użytek ustawy Prawo przedsiębiorców, względnie też na użytek ustaw odrębnych wyraźnie odwołujących się w tym zakresie do przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. Zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców legalne definicje mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy nie mają natomiast normatywnego znaczenia dla sposobu rozumienia tych pojęć na potrzeby przepisów prawa Unii Europejskiej o pomocy państwa oraz na potrzeby polskich przepisów dotyczących pomocy państwa i implementujących w tym zakresie przepisy prawa UE. W zakresie prawa pomocy państwa należy stosować definicję mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy zawartą w relewantnych przepisach prawa unijnego<sup>38</sup>.

### **3. Podstawowe zasady wiążące przedsiębiorców oraz organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami**

W przepisach rozdziału 1 ustawy Prawo przedsiębiorców zamieszczone zostały podstawowe zasady wiążące samych przedsiębiorców oraz zasady wiążące organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami (art. 2 i art. 8-19 ustawy). Do unormowanych tam zasad wiążących przedsiębiorców należą: zasada wolności działalności gospodarczej (art. 2 ustawy); zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 ustawy); obowiązek wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów innych przedsiębiorców i

---

<sup>37</sup> K. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do artykułów 450-1088*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011, s. 827.

<sup>38</sup> Zob. załącznik I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE 2014, L 187/1.

konsumentów (art. 9 ustawy). Z kolei do unormowanych w rozdziale 1 ustawy zasad wiążących organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami należą: zasada wolności działalności gospodarczej i równości przedsiębiorców (art. 2 ustawy); zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 ustawy); zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1 ustawy); zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2 ustawy); zasada przyjaznej interpretacji przepisów – in dubio pro libertate (art. 11 ustawy); zasada zapewniania wysokiej jakości obsługi przedsiębiorców (art. 12 ustawy); zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 13 ustawy); zasada odpowiedzialności urzędników za naruszenie prawa (art. 14 ustawy); zasada pewności prawa (art. 15 ustawy); zasada udzielania informacji (art. 16 ustawy); zasada polubownego rozwiązywania kwestii spornych (art. 17 ustawy). W przepisach rozdziału 1 ustawy Prawo przedsiębiorców zamieszczono ponadto regułę interpretacyjną co do pierwszeństwa stosowania ustawy Prawo przedsiębiorców (art. 18 ustawy) oraz przesądono, że przepisy rozdziału 1 ustawy nie naruszają praw przysługujących innym stronom postępowania lub osobom trzecim (art. 19 ustawy).

Wskazane wyżej zasady unormowane w rozdziale 1 ustawy Prawo przedsiębiorców wynikają co prawda (bezpośrednio lub pośrednio) z przepisów Konstytucji RP, niemniej jednak ich wyraźne uregulowanie w ustawie Prawo przedsiębiorców ma swój głęboki sens i daje się bardzo racjonalnie uzasadnić. Po pierwsze, niektóre z tych zasad nie są zapisane w przepisach Konstytucji RP *expressis verbis* i zostały one wyprowadzone przez Trybunał Konstytucyjny dopiero w drodze twórczej interpretacji m. in. klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (dotyczy to np. zasady przyjaznej interpretacji przepisów, zasady pogłębiania zaufania, zasady pewności prawa). W takim układzie zasady te nie zawsze są dobrze znane wszystkim podmiotom prawa (w tym nie muszą być one znane wszystkim przedsiębiorcom), a ponadto ich szczegółowa treść, zakres oraz konsekwencje prawne mogą budzić w praktyce rozmaite wątpliwości. W takim układzie wyraźna rekapitulacja tych zasad w ustawie Prawo przedsiębiorców ma swój ważny walor porządkujący, informacyjny oraz zwiększający świadomość prawną. Po drugie, wyraźne zakotwiczenie wymienionych wyżej zasad w ustawie Prawo przedsiębiorców stanowi dodatkowe i dobitne przypomnienie organom władzy publicznej, że w ich relacjach z przedsiębiorcami zasady te mają pełną moc wiążącą i muszą być bezwzględnie przestrzegane, gdyż nie są one jedynie normami programowymi Konstytucji RP lub niewiązącymi apelami. Zasady te są normami prawnymi *par excellence* i muszą być przez organy władzy publicznej respektowane tak samo jak



wszystkie pozostałe normy prawne zawarte w ustawie Prawo przedsiębiorców. Po trzecie, w ustawie Prawo przedsiębiorców omawiane zasady zostały przystosowane treściowo do stosunków związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej. Zasady te zostały więc dostosowane merytorycznie do specyfiki spraw związanych z działalnością gospodarczą, wyraźnie widocznej na tle pozostałych kategorii spraw z zakresu administracji publicznej. Po czwarte, przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców formułujące omawiane zasady zawierają niekiedy określone gwarancje (zabezpieczenia) rzeczywistego przestrzegania tych zasad (zob. np. art. 12 ust. 2, art. 17 ust. 1 in fine i ust. 2, art. 18 ustawy), a ponadto pozwalają na określone odstępstwa od tych zasad w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 2 ustawy). To zaś wzbogaca treść tychże zasad w porównaniu z treścią dającą się wywieść z samych tylko przepisów Konstytucji RP.

Poniżej zostały syntetycznie wyjaśnione najważniejsze aspekty zasad uregulowanych w rozdziale 1 ustawy.

#### **Zasada wolności działalności gospodarczej i równości przedsiębiorców (art. 2 ustawy)**

Ustawa przypomina, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach (art. 2 ustawy). Wolność w sferze podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej oznacza, że każdy podmiot prawa może swobodnie zdecydować, czy chce podejmować, wykonywać lub zakończyć działalność gospodarczą, czy też, alternatywnie, chce powstrzymać się do podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. W ramach tak zakreślonej wolności dwustronnej mieści się cały szereg częściowych swobód gwarantowanych przedsiębiorcom konstytucyjnie oraz ustawowo. Do tych częściowych wolności (swobód) należą m. in. swoboda wyboru formy organizacyjnoprawnej prowadzonej działalności; swoboda konkurencji z innymi przedsiębiorcami; swoboda w zakresie zbywania swoich towarów lub usług; swoboda w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału; swoboda w zakresie zatrudniania pracowników; swoboda umów; swoboda decydowania o przedmiocie (profilu) działalności i czasie jej trwania<sup>39</sup>.

Tak zakreślonej wolności gospodarczej towarzyszy zasada równości przedsiębiorców wobec prawa, oznaczająca, że w sferze podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przedsiębiorcy, w zakresie, w jakim charakteryzują się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, powinni być traktowani równo, a więc według jednakowej

---

<sup>39</sup> M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 90-91; M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 41-42.

miary, bez żadnych zróżnicowań, zarówno faworyzujących, jak też dyskryminujących<sup>40</sup>. Ta równość przedsiębiorców dotyczy m. in. ich dostępu do reglamentowanej działalności gospodarczej lub do środków państwowych wspierających przedsiębiorców.

#### **Zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 ustawy)**

Zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” ma zastosowanie do obywateli i tworzonych przez nie jednostek organizacyjnych (dotyczy więc jedynie podmiotów prywatnych, a nie dotyczy państwa, w tym samorządu terytorialnego, oraz tworzonych przez nie podmiotów publicznych) i ma swoje źródło w zagwarantowanej przez art. 31 ust. 1 Konstytucji RP wolności człowieka („Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.”). Zasada ta jest inherentną cechą każdego wolnościowego oraz demokratycznego porządku prawnego i w sensie teoretycznoprawnym jest też znana jako koncepcja tzw. ogólnej normy wyłączającej, zakładającej, że każde zachowanie, które nie jest przez prawo zakazane lub nakazane, jest prawnie indyferentne, a tym samym jest prawnie dozwolone i jednostka może je swobodnie urzeczywistniać<sup>41</sup>.

#### **Zasada uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów innych przedsiębiorców i konsumentów (art. 9 ustawy)**

Uczciwa konkurencja jako prawna determinanta wykonywania przez przedsiębiorców działalności gospodarczej posiada wymiar nie tylko stricte jurydyczny, ale jest jednocześnie przesycona elementami o bardziej uniwersalnej wymowie, w tym elementami etyki, moralności, kultury, reguł życia organizacyjnego oraz istoty gospodarki rynkowej<sup>42</sup>. W sensie praktycznym uczciwą konkurencję można zdefiniować w sensie negatywnym jako powstrzymanie się przez przedsiębiorców od czynów nieuczciwej konkurencji, rozumianych jako działania sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, które zagrażają lub naruszają interes innego przedsiębiorcy lub klienta<sup>43</sup>.

Z kolei dobre obyczaje są to normy moralne oraz zwyczajowe stosowane w działalności gospodarczej; można je też nazwać swego rodzaju zasadami współżycia społecznego

---

<sup>40</sup> Por. np. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r. w sprawie U 7/87, OTK Z. U. 1988, s. 14; orzeczenie TK z dnia 29 września 1997 r. w sprawie K 15/97, OTK Z. U. 1997, nr 3-4, poz. 37, pkt IV.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 6 marca 2007 r. w sprawie P 45/06, OTK Z. U. 2007, nr 3A, poz. 22, pkt III.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie SK 9/07, OTK Z. U. 2008, nr 4A, poz. 60, pkt III.4 uzasadnienia.

<sup>41</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 25-26 oraz wskazana tam dalsza literatura.

<sup>42</sup> M. Zdyb, *Art. 3 [w:] A. Michalak, M. Mioduszewski, J. Raglewski, J. Rasiewicz, M. Sieradzka, J. Sroczyński, M. Szydło, M. Wyrwiński, M. Zdyb, Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, red. M. Zdyb, M. Sieradzka, Warszawa 2011, s. 79.

<sup>43</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.

odnoszonymi do działalności gospodarczej<sup>44</sup>. Słuszne interesy innych przedsiębiorców oraz konsumentów są to zaś potrzeby, dążenia, korzyści oraz aspiracje innych niż dany przedsiębiorca uczestników obrotu prawnego (tj. innych przedsiębiorców lub konsumentów), którym walor słuszności nadaje ich zgodność (niesprzeczność) z prawem oraz brak zamiaru ich urzeczywistniania do celów niezgodnych prawem lub zasadami współżycia społecznego. Z powyższego wynika, że treść zasady określonej w art. 9 ustawy nie da się zrekonstruować w oparciu o samą tylko treść przepisów prawa, lecz konieczne staje się sięganie do rozmaitych pozajurydycznych punktów odniesienia.

#### **Zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1 ustawy)**

Zasada ta nakazuje organom władzy publicznej przyjmowanie domniemania, że dopóki nie nastąpi wykazanie (udowodnienie) przeciwnieństwa, przedsiębiorca działa uczciwie, zgodnie z prawem oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W świetle tej zasady, dla organu władzy publicznej przedsiębiorca nie może być podmiotem z samego już założenia podejrzanym, co do którego sponuje się, że działa nieuczciwie, bezprawnie lub nieetycznie. Organ władzy publicznej musi w dobrej wierze zakładać, że przedsiębiorca przestrzega prawa, szanuje etykę i moralność publiczną oraz postępuje uczciwie w relacjach z innymi przedsiębiorcami, konsumentami i organami władzy. Wszelkie zaś odstępstwa od tej zasady stanowią wymagający przekonującego udowodnienia wyjątek.

#### **Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2 ustawy)**

Zasada ta ma zastosowanie w postępowaniach przed organami władzy publicznej, których przedmiotem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku (w tym np. kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia (np. koncesji lub zezwolenia na działalność gospodarczą). Zasada ta nakazuje organowi władzy publicznej przyjąć, że wątpliwości faktyczne, których nie dało się usunąć w toku postępowania, a które istnieją pomimo uprzedniego podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, rozstrzyga się na korzyść przedsiębiorcy. Zasada ta została sformułowana w ustawie na wzór znanej z prawa karnego zasady *in dubio pro reo* i znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy po uprzednim przeprowadzeniu wszystkich dostępnych dowodów w dalszym ciągu będą istnieć w danej sprawie niejasności lub wątpliwości dotyczące obrazu stanu faktycznego sprawy. W takiej sytuacji niedające się usunąć wątpliwości natury faktycznej rozstrzygane będą na korzyść przedsiębiorcy.

---

<sup>44</sup> M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 79 oraz wskazana tam dalsza literatura.

### **Zasada przyjaznej interpretacji przepisów – in dubio pro libertate (art. 11 ustawy)**

Zasada ta – podobnie jak zasada omówiona poprzednio – ma zastosowanie w postępowaniach prowadzonych przed organami władzy publicznej, których przedmiotem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku (w tym np. kary pieniężnej) bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia (np. koncesji lub zezwolenia na działalność gospodarczą). Zasada ta nakazuje organom, aby te w przypadku niedających się usunąć w danej sprawie wątpliwości co do treści normy prawnej (zwłaszcza w razie możliwych wielu różnych interpretacji danej normy prawnej) rozstrzygały te wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy.

Interpretacja przepisów może powodować trudności zarówno po stronie obywateli (innych podmiotów), jak i po stronie organów administracji, a także sądów i podmiotów wykonujących zadania powierzone z zakresu administracji publicznej. Decyzje organów władzy publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść strony, obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Omawiana zasada znajdzie zastosowanie tylko w tych przypadkach, w których przepis pozostawia pole do pewnego luzu interpretacyjnego, wywołując przy tym wątpliwości co do zakresu lub treści tegoż przepisu. Zasada przyjaznej interpretacji przepisów będzie miała szczególną doniosłość w takich postępowaniach, w których na przedsiębiorcę ma być nałożony obowiązek lub ma być mu odebrane uprawnienie lub ma być mu wymierzona kara. W takich postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery praw lub wolności przedsiębiorcy. W demokratycznym państwie prawnym wszelkie takie ograniczenia lub sankcje powinny mieć charakter wyjątkowy, a ich zakres powinien być możliwie wąski. Owemu wyjątkowemu i wąskiemu charakterowi ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności przedsiębiorcy powinna sprzyjać przyjazna dla przedsiębiorców wykładnia relewantnych przepisów prawa.

Zasada przyjaznej interpretacji przepisów jest już dość mocno ugruntowana w orzecznictwie sądowym. W szczególności, na gruncie prawa podatkowego Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że organy administracji publicznej powinny rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne na korzyść podatnika, kierując się zasadą *in dubio pro tributario*. W razie zatem nieusuwalnej wieloznaczności przepisu prawnego należy odtworzyć z niego normę prawną, która uwzględnia interes podatnika. Niejasne regulacje podatkowe nie mogą być interpretowane na jego niekorzyść i jednocześnie na rzecz (na korzyść) państwa<sup>45</sup>. Natomiast na tle ochrony prawa własności Naczelny Sąd Administracyjny opowiedział się za wykładnią

---

<sup>45</sup> Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie SK 18/09, OTK Z. U. 2013, nr 6A, poz. 80, pkt III.7.1 uzasadnienia.

zawężającą ingerencję w prawa właściciela<sup>46</sup>. Zasada *in dubio pro libertate* przenika zresztą całe prawo administracyjne<sup>47</sup>. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP zasadą w polskim porządku prawnym jest wolność działalności gospodarczej, zaś jej ograniczenia są wyjątkami, które należy interpretować zawężająco. Przenosząc tę regułę na poziom postępowań przed organami administracji publicznej należy przyjąć, że przepisy dotyczące działalności gospodarczej, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, aby ingerencja w wolność działalności gospodarczej była jak najmniejsza. W takim układzie zasada z art. 11 ustawy jest logiczną konsekwencją obowiązywania wolności działalności gospodarczej.

### **Zasada zapewniania wysokiej jakości obsługi przedsiębiorców (art. 12 ustawy)**

Zasada ta wyraża się w obowiązku organów władzy publicznej zapewniania tego, by jakość obsługi przedsiębiorców była wysoka i możliwie jak najwyższa. Dążeniu temu musi towarzyszyć umożliwianie przedsiębiorcom oceniania jakości ich obsługi przez urzędy kierowane przez te organy, w tym przez pracowników tych urzędów. Zasada zapewniania wysokiej jakości obsługi przedsiębiorców ma swoją aksjologiczną podstawę m. in. w preambule do Konstytucji RP deklarującej, że celem ustrojodawcy jest pragnienie tego, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych ma dla obywateli praktyczne znaczenie w szczególności wtedy, gdy te instytucje są stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję RP, takich jak wolność działalności gospodarczej. Jeżeli jakość obsługi przedsiębiorców przez organy administracji publicznej nie jest wysoka i gdy organy te nie działają rzetelnie i sprawnie, wówczas można mówić o stanie niezgodności z Konstytucją RP oraz o – co najmniej pośrednim – naruszeniu konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej<sup>48</sup>.

### **Zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 13 ustawy)**

Nakazane tą zasadą pogłębianie zaufania przedsiębiorców do organów władzy publicznej polega na obowiązku takiego prowadzenia postępowań przez te organy, by przedsiębiorca mógł zasadnie oczekiwać, że nie zostanie on narażony na nieoczekiwane skutki prawne

---

<sup>46</sup> „w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela – a z takim przypadkiem mamy do czynienia – sąd jest zobligowany do kierowania się dyrektywą *in dubio pro libertate*. Powinien zatem odczytywać przepis w taki sposób, aby ingerencja w treść uprawnienia współwłaścicieli do udziału w zarządzie rzeczą wspólną była jak najmniejsza.”: uchwała NSA z dnia 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, NSAiWSA 2013, nr 2, poz. 23.

<sup>47</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 45.

<sup>48</sup> Por. wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie Kp 5/08, OTK Z. U. 2009, nr 11A, poz. 170, pkt III.3 uzasadnienia.

działań organu, w szczególności zaś takie, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania określonych zachowań w obrocie gospodarczym. Przedsiębiorca ma prawo układać swoje sprawy w zaufaniu do organów państwa<sup>49</sup>. Przedsiębiorca ma prawo w usprawiedliwiony sposób oczekiwać, że praktyka działania organów nie ulegnie nagłej i niezasadnej zmianie.

Zasada proporcjonalności oznacza, że organowi wolno jest podejmować jedynie takie działania, które są proporcjonalne do zamierzonego celu, konieczne do jego osiągnięcia i prowadzą do niego bezpośrednio. Zasada proporcjonalności musi być respektowana przez organy władzy publicznej zarówno wtedy, gdy postanawiają one o tym, czy w danym przypadku należy w ogóle podejmować określone działania wobec przedsiębiorców (czego alternatywą może być pozostawienie przedsiębiorcy lub przedsiębiorców w stanie wolnym od ingerencji i działań organu w danym zakresie spraw), jak też przy decydowaniu przez organy władzy publicznej o treści ich działań, w tym o zakresie i intensywności ich ingerencji w sytuację prawną przedsiębiorcy. Zasada proporcjonalności musi być respektowana przez organy władzy publicznej z urzędu, tak iż organy te z własnej inicjatywy powinny miarkować, moderować i ograniczać swoją władczą ingerencję<sup>50</sup>.

Zasady bezstronności i równego traktowania nakazują organom władzy publicznej traktować wszystkie podmioty prawa według jednakowej miary jako będące równymi wobec prawa, w zakresie, w jakim wchodzące w grę podmioty charakteryzują się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu. W życiu gospodarczym nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny. Zgodnie z zasadami bezstronności i równego traktowania, organy władzy publicznej według jednakowej miary (czyli równo) muszą m. in. oceniać fakt spełniania przez poszczególnych przedsiębiorców stosownych ustawowych warunków wymaganych do uzyskania uprawnień do działalności reglamentowanej, a także według takiej samej miary muszą decydować o wymierzaniu sankcji przedsiębiorcom oraz o treści tych sankcji.

#### **Zasada odpowiedzialności urzędników za naruszenie prawa (art. 14 ustawy)**

Zasada ponoszenia przez funkcjonariuszy publicznych osobistej majątkowej odpowiedzialności za naruszenie prawa spowodowane ich zawinionym działaniem lub zaniechaniem ma być w swoim założeniu elementem samodyscyplinującym funkcjonariuszy publicznych i wymuszającym na nich dokładanie takiej staranności przy wykonywaniu

---

<sup>49</sup> Por. wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie P 19/10, OTK Z. U. 2012, nr 1A, poz. 2, pkt III.5.1.2 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo TK.

<sup>50</sup> Zob. np. D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1990, z. 4, s. 61 i n.; Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 111 i n.

swoich obowiązków służbowych, w tym w relacjach wobec przedsiębiorców, by nie byli oni następnie zmuszeni do faktycznego ponoszenia ciężarów majątkowych związanych z tą odpowiedzialnością. Omawiany rodzaj odpowiedzialności jest szczegółowo uregulowany m. in. w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>51</sup>.

Należy tu podkreślić, że odpowiedzialność wspomniana w art. 14 ustawy dotyczy osobistej odpowiedzialności samych tylko funkcjonariuszy publicznych (za naruszenie prawa) i nie wyklucza ona bynajmniej równoczesnej majątkowej odpowiedzialności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wobec przedsiębiorcy za wyrządzoną mu szkodę, i to odpowiedzialności niezależnej od winy jakiegokolwiek podmiotu (zob. art. 417 i art. 417<sup>1</sup> k.c.)<sup>52</sup>. Cywilnoprawna odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wobec przedsiębiorcy za wyrządzoną mu szkodę, szczegółowo uregulowana w przepisach k.c., ma swoją ogólną podstawę prawną w treści art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiącego, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej.”. Odpowiedzialność za działanie władzy publicznej wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się nie tylko do tych działań (lub zaniechań) państwa, samorządu terytorialnego i ich funkcjonariuszy, które są zawinione (w sensie winy umyślnej lub nieumyślnej), ale również do ich działań (zaniechań) niezawinionych, opierając się na zasadzie ryzyka<sup>53</sup>. Co do zasady, dopiero gdy zmaterializuje się odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wobec przedsiębiorcy wynikająca z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz z przepisów k.c., w grę wchodzi odpowiedzialność osobista funkcjonariusza publicznego określona w art. 14 ustawy Prawo przedsiębiorców. Ta ostatnia odpowiedzialność jest przy tym oparta tylko na zasadzie winy, nie zaś ryzyka.

### **Zasada pewności prawa (art. 15 ustawy)**

Przepis art. 15 ustawy Prawo przedsiębiorców konkretyzuje ważny aspekt konstytucyjnej zasady pewności prawa, przesądzając, że organ władzy publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (niektóre konsekwencje prawne przepisu art. 15 ustawy – a mianowicie konsekwencje zastosowania się przedsiębiorcy do utrwalonej praktyki

---

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 34, poz. 173, ze zm.

<sup>52</sup> Z. Banaszczyk, *Art. 417 [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-449*<sup>10</sup>, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011, s. 1585.

<sup>53</sup> L. Bosek, *Art. 77 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1727 i n.

interpretacyjnej organu – wynikają przy tym z art. 36 ustawy). Znajdująca swój wyraz w art. 15 ustawy (oraz w art. 34-36 ustawy) konstytucyjna zasada pewności prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa – którą na dłuższą metę trudno jest przecież osiągnąć, zwłaszcza w tak dynamicznym obszarze, jak działalność gospodarcza – co raczej możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań organów państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa oraz zaufanie do podmiotów stosujących prawo. Z drugiej wszakże strony bezpieczeństwo prawne jednostki może niekiedy pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego lub wprowadzenia zmian w utrwalonej praktyce interpretacyjnej lub praktyce rozstrzygania spraw. Przy czym jednostka ma prawo oczekiwać, że powyższe zmiany wprowadzane przez władze publiczne nie zmienią sytuacji na jej niekorzyść w sposób arbitralny i całkowicie dowolny. Organy władzy publicznej nie mogą w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm oraz praktyki ich stosowania, traktując to jako instrument osiągnięcia różnych celów, które dowolnie sobie wyznaczają<sup>54</sup>. Dlatego też art. 15 ustawy przesądza, że wszelkie odstępstwa organu władzy publicznej od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym muszą mieć swoją „uzasadnioną przyczynę”.

#### **Zasada udzielania informacji (art. 16 ustawy)**

Wynikająca z art. 16 ustawy zasada udzielania informacji ma na celu poprawę relacji między przedsiębiorcami oraz organami władzy publicznej. Wynikającą z ustawy zasadę udzielania informacji należy odróżnić od obowiązków informacyjnych organów wynikających z przepisów odrębnych (np. zasady udzielania informacji w postępowaniu administracyjnym; obowiązki organów wynikające z przepisów o dostępie do informacji publicznej; reguły udzielania informacji o środowisku; obowiązek publikacji informacji w Biuletynie Informacji Publicznej i promulgatorach urzędowych; obowiązki związane z tzw. urzędową interpretacją prawa). Zasada udzielania informacji nie oznacza przy tym obowiązku udzielania pomocy prawnej.

Udzielanie informacji określonych w art. 16 ustawy polega przede wszystkim na wskazywaniu oraz wyjaśnianiu przedsiębiorcy obowiązujących go regulacji i wymogów w sposób abstrakcyjny, nie zaś na prowadzeniu konkretnej sprawy przedsiębiorcy zwracającego się o informację.

---

<sup>54</sup> Por. wyrok TK z dnia 15 października 2008 r. w sprawie P 32/06, OTK Z. U. 2008, nr 8A, poz. 138, pkt III.3 uzasadnienia.



Wprowadzenie zasady udzielania przedsiębiorcy informacji o warunkach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej ma w założeniu wpłynąć na poprawę jakości świadczonych przez administrację usług oraz ma przyczynić się do zwiększenia wiedzy i świadomości prawnej przedsiębiorców, ułatwiając tym samym wykonywanie działalności gospodarczej. Zasada ta ma jednocześnie wzmocnić służebną rolę administracji publicznej wobec przedsiębiorców. Nie powinno budzić wątpliwości, że organy administracji publicznej powinny pomagać przedsiębiorcom w załatwianiu spraw urzędowych, w szczególności przez informowanie ich o okolicznościach mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy danego rodzaju. W tym zakresie nie wystarczy, aby organ administracji publicznej jedynie przytoczył obowiązujące przepisy; powinien on również, przynajmniej w sposób zwięzły, wyjaśnić znaczenie tych przepisów.

Należy jednocześnie podkreślić, że udzielenie informacji nie rodzi po stronie organu administracji obowiązku wydania rozstrzygnięcia o określonej treści. Udzielenie informacji ma mieć jedynie charakter działania wspierającego przedsiębiorców, nie zaś zastępować rozstrzygnięcia podjęte wobec przedsiębiorców we właściwym trybie. Udzielenie informacji nie może zatem rodzić żądania rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej w określony sposób, jeżeli oznaczałoby to naruszenie prawa<sup>55</sup>.

### **Zasada polubownego rozwiązywania kwestii spornych (art. 17 ustawy)**

Wynikająca z art. 17 ustawy zasada polubownego rozwiązywania kwestii spornych oznacza, że w sprawach, których charakter na to pozwala, organy władzy publicznej powinny dążyć do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków przedsiębiorców w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności poprzez: 1) podejmowanie czynności skłaniających strony do zawarcia ugody; 2) podejmowanie czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji. Wspomniana wyżej ugoda jest ugodą administracyjną, która, po zatwierdzeniu w drodze postanowienia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta, stanowi rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej i wywiera takie same skutki, jak decyzja wydana w toku postępowania administracyjnego. Ugoda administracyjna staje się wykonalna z dniem, w którym postanowienie o jej zatwierdzeniu stało się ostateczne. W drodze ugody sporządzonej przed organem administracji publicznej mogą być załatwiane sprawy, w których uczestniczą strony o spornych interesach. Organ administracji publicznej, przed którym toczy się postępowanie w

---

<sup>55</sup> Jak stwierdza NSA: „udzielenie stronie błędnych informacji o przepisach prawa związanych z załatwianą sprawą, nie może prowadzić do wydania przez niego decyzji, o treści sprzecznej z wyraźnie sprecyzowanymi przepisami prawa determinującymi w określonym stanie faktycznym z treścią rozstrzygnięcia.” – wyrok NSA z dnia 13 listopada 2009 r., II FSK 919/08.

sprawie, powinien w tych przypadkach podejmować czynności skłaniające strony do zawarcia ugody<sup>56</sup>.

Z kolei mediacja może być w szczególności prowadzona przed sądem administracyjnym jako formalne postępowanie mediacyjne. Postępowanie mediacyjne może być przeprowadzone przed sądem administracyjnym na wniosek skarżącego lub organu administracji publicznej, złożony przed wyznaczeniem rozprawy. Postępowanie mediacyjne może być też prowadzone mimo braku wniosku stron o przeprowadzenie takiego postępowania. Celem postępowania mediacyjnego jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęcie przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa. Na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym, organ administracji publicznej uchyla lub zmienia zaskarżony akt albo wykonuje lub podejmuje inną czynność stosownie do okoliczności sprawy w zakresie swojej właściwości i kompetencji. Jeżeli zaś strony nie dokonają w toku postępowania mediacyjnego ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy, podlega ona na ogólnych zasadach rozpoznaniu przez sąd administracyjny<sup>57</sup>.

Uгода oraz mediacja są tylko jednymi z wielu możliwych sposobów alternatywnego rozwiązywania sporów pomiędzy przedsiębiorcami a organami władzy publicznej oraz pomiędzy samymi przedsiębiorcami<sup>58</sup>. W świetle art. 17 ustawy, organy władzy publicznej powinny starać się wykorzystywać wszelkie możliwe lub dostępne środki polubownego rozwiązywania kwestii spornych, działając wszakże w każdym przypadku na podstawie i w granicach prawa.

Przepisy rozdziału 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, a w szczególności uregulowane tam zasady, nie naruszają praw przysługujących innym stronom postępowania lub osobom trzecim (art. 19 ustawy). Zasady te bowiem – przynajmniej w kształcie prawnym uregulowanym w przepisach rozdziału 1 ustawy Prawo przedsiębiorców – nie mają bynajmniej na celu uprzywilejowania przedsiębiorców wobec innych podmiotów prawa i stworzenia dla nich reżimu prawnego korzystniejszego niż ten obowiązujący pozostałe podmioty prawa. Zasady te mają natomiast na celu konkretyzację i wzmocnienie w praktyce działania administracji zasad wynikających z Konstytucji RP, prawa unijnego oraz orzecznictwa sądowego. Dlatego

---

<sup>56</sup> Zob. art. 13 oraz art. 114-122 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.).

<sup>57</sup> Art. 115-118 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.

<sup>58</sup> Zob. np. W. Federczyk, *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 21 i n.

też korzystanie przez przedsiębiorców z powyższych zasad nie będzie mogło naruszyć praw przysługujących tym innym podmiotom prawa.

Jednocześnie w ustawie zdecydowano się na zamieszczenie przepisu, który w określony sposób ma wzmocnić pierwszeństwo tej ustawy nad innymi ustawami (tj. nad ustawami odrębnymi) w zakresie treści uprawnień przedsiębiorców, w tym również ich uprawnień wynikających z zasad ogólnych unormowanych w rozdziale 1 ustawy. Mianowicie, zgodnie z art. 18 ustawy: „Jeżeli na tle przepisu ustawy odrębnej powstają wątpliwości interpretacyjne co do treści uprawnień przedsiębiorcy w zakresie uregulowanym w niniejszej ustawie, stosuje się zawsze odpowiedni przepis niniejszej ustawy, o ile jest on korzystniejszy dla przedsiębiorcy.”. To wzmocnienie pierwszeństwa (prymatu) ustawy Prawo przedsiębiorców ma się zatem ujawniać i materializować na płaszczyźnie stosowania prawa, nie zaś na płaszczyźnie jego obowiązywania. Ustawodawca jest zawsze uprawniony do tego, by w ustawie odrębnej w odmienny sposób uregulować uprawnienia przedsiębiorców niż uczynił to w ustawie Prawo przedsiębiorców, w tym może ograniczać uprawnienia przedsiębiorców w stosunku do uprawnień zagwarantowanych im przez Prawo przedsiębiorców. Takim sytuacjom nie da się na przyszłość zapobiec, choć oczywiście deklarowanym obecnie zamiarem ustawodawcy jest nadanie ustawie Prawo przedsiębiorców prymatu nad innymi ustawami regulującymi uprawnienia przedsiębiorców. Tym natomiast, co ustawodawca może obecnie w sposób wiążący uczynić jest wzmocnienie prymatu Prawa przedsiębiorców w płaszczyźnie stosowania prawa, tj. w płaszczyźnie aplikacyjnej, w przeciwieństwie do płaszczyzny walidacyjnej. W tym względzie projektodawca zamieścił w art. 19 ustawy regułę interpretacyjną, która przesądza, że ilekroć przepisy ustawy odrębnej regulujące uprawnienia przedsiębiorców w zakresie uregulowanym w ustawie Prawo przedsiębiorców będą wywoływać określone wątpliwości interpretacyjne co do treści uprawnień przedsiębiorców (np. będą niejasne, niejednoznaczne lub będą dawały podstawę do przyjęcia różnych opcji interpretacyjnych), wówczas organ administracji publicznej stosujący te przepisy odrębne będzie zobligowany do zastosowania korzystniejszych w danym zakresie dla przedsiębiorcy przepisów zawartych w ustawie Prawo przedsiębiorców, o ile rzeczywiście będzie tak, iż przepisy zawarte w tej ostatniej ustawie będą w zakresie treści danych uprawnień korzystniejsze dla przedsiębiorcy.

## **VII. Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej**

W przepisach rozdziału 2 ustawy zatytułowanego „Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej” uregulowane zostały podstawowe reguły włączania

się przez przedsiębiorców do obrotu gospodarczego, ich występowania w tym obrocie w ramach wykonywanej działalności gospodarczej oraz zaprzestawania wykonywania działalności gospodarczej.

Projekt ustawy Prawo przedsiębiorców utrzymuje regułę, iż działalność gospodarczą można podjąć w dniu złożenia wniosku o wpis do CEIDG albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (art. 20 ust. 1 ustawy). Podjęcie działalności gospodarczej należy w tym kontekście rozumieć jako dokonanie przez przedsiębiorcę po raz pierwszy w obrocie gospodarczym konkretnej czynności bezpośrednio związanej z zadeklarowanym przez przedsiębiorcę przedmiotem jego działalności (np. wyświadczenie usługi, dostarczenie towaru). Tak rozumiane podjęcie działalności gospodarczej może nastąpić – co wynika z art. 20 ust. 1 ustawy – najwcześniej w dniu złożenia wniosku o wpis do CEIDG (dotyczy to osób fizycznych) albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (dotyczy to podmiotów podlegających wpisowi do KRS, w tym spółek handlowych). W momencie podjęcia działalności gospodarczej dana osoba lub jednostka organizacyjna staje się przedsiębiorcą, przy czym jeśli chodzi o jednostki organizacyjne, zwłaszcza zaś osoby prawne, to z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców bardzo często uzyskują one dopiero podmiotowość (w tym osobowość) prawną; dotyczy to w szczególności spółek handlowych. Przed wpisem do rejestru podmioty te nie istnieją, a zatem na tym etapie przedrejestrowym nie mogą one być jeszcze przedsiębiorcami.

Wyjątek od tej reguły dotyczy w szczególności spółek kapitałowych w organizacji, tj. spółki z o.o. w organizacji, która powstaje z momentem zawarcia umowy spółki, oraz spółki akcyjnej w organizacji, która w powstaje z momentem zawiązania spółki, tj. z chwilą sporządzenia stosownych aktów notarialnych, w których dokonano objęcia całego kapitału zakładowego danej spółki i wyrażono zgodę założycieli na zawiązanie spółki i na brzmienie jej statutu. Spółka kapitałowa w organizacji od momentu swojego powstania ma podmiotowość prawną i może odtąd podjąć działalność gospodarczą, uzyskując wówczas status przedsiębiorcy (art. 20 ust. 4 ustawy). Z chwilą zaś wpisu do rejestru przedsiębiorców spółka taka staje się, odpowiednio, spółką z o.o. lub spółką akcyjną, wyposażoną w osobowość prawną i kontynuującą swój byt (status) przedsiębiorcy.

Ustawa przesądza, że CEIDG jest rejestrem przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (art. 20 ust. 2 ustawy). Uznanie CEIDG za rejestr przedsiębiorców ma znaczenie nie tylko w

kontekście teoretycznoprawnej kwalifikacji CEIDG jako rodzaju rejestru publicznego<sup>59</sup>, ale też ma to znaczenie bardzo praktyczne, gdyż ustawodawca potwierdza w ten sposób pośrednio, że przedsiębiorca będący osobą fizyczną może udzielić prokury jako szczególnego rodzaju pełnomocnictwa w obrocie gospodarczym. Zgodnie z art. 109<sup>1</sup> § 1 k.c., prokura jest pełnomocnictwem udzielonym przez przedsiębiorcę podlegającego obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców. Skoro zaś w świetle ustawy Prawo przedsiębiorców przedsiębiorca będący osobą fizyczną podlega wpisowi do CEIDG będącej rejestrem przedsiębiorców (art. 20 ust. 1 i 2 ustawy), to tym samym przedsiębiorca taki na ogólnych zasadach może udzielić prokury. Niezależnie od powyższego, w ustawie Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu „Konstytucji Biznesu” przewidziano stosowne doprecyzowanie art. 109<sup>1</sup> § 1 k.c. w tym względzie.

Zasady wpisu do rejestrów przedsiębiorców określają odrębne przepisy (art. 20 ust. 3 ustawy), tzn. przepisy ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>60</sup> oraz przepisy – uchwalanej wraz z ustawą Prawo przedsiębiorców – ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.

Ustawa Prawo przedsiębiorców przewiduje tzw. ulgę na start, jako szczególny rodzaj korzyści i zachęty dla przedsiębiorców podejmujących działalność gospodarczą po raz pierwszy lub ponownie po upływie dłuższego okresu czasu. Mianowicie, przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który podejmuje działalność gospodarczą po raz pierwszy albo podejmuje ją ponownie po upływie co najmniej 60 miesięcy i nie wykonuje jej dla pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej, w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym wykonywał w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy czynności wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej, przez okres 6 miesięcy nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (art. 21 ustawy). Ten okres 6 miesięcy powinien być liczony od momentu podjęcia przez wspomnianą osobę fizyczną działalności gospodarczej, czyli od momentu faktycznego rozpoczęcia wykonywania tej działalności, rozumianego jako pierwsza czynność w obrocie gospodarczym bezpośrednio związana z przedmiotem zadeklarowanej działalności gospodarczej.

Ustawa powiela istniejące obecnie regulacje prawne w zakresie: obowiązkowego korzystania przez przedsiębiorcę z rachunku płatniczego przy dokonywaniu lub przyjmowaniu określonych płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą (art. 22 ustawy);

---

<sup>59</sup> Por. T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005 *passim*.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 687, ze zm.

obowiązku posługiwania się przez przedsiębiorcę w określonych sytuacjach numerem identyfikacji podatkowej NIP jako podstawowym identyfikatorem w urzędowych rejestrach (art. 23); możliwości zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę niezatrudniającego pracowników, na czas nieokreślony albo określony, nie krótszy jednak niż 30 dni, z zastrzeżeniem, że szczegółowe zasady tego zawieszania będzie odtąd regulowała ustawa odrębna (art. 24 ustawy)<sup>61</sup>.

Ustawa przesądza, że przedsiębiorca będący osobą fizyczną od chwili wykreślenia z CEIDG nie może wykonywać działalności gospodarczej (art. 25 ust. 1 ustawy), a więc z tą chwilą przedsiębiorca ten musi swoją działalność gospodarczą zakończyć. W przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną jego śmierć należy co do zasady uznawać za przejaw (powód) trwałego zaprzestania wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, stwierdzenie czego pociąga z kolei za sobą wykreślenie przedsiębiorcy z CEIDG z urzędu<sup>62</sup>. Natomiast śmierć przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną wówczas nie stanowi przyczyny zakończenia prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów działalność ta jest kontynuowana przez następców prawnych lub inne podmioty (art. 25 ust. 2 ustawy).

### **VIII. Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej**

W przepisach rozdziału 3 ustawy zatytułowanego „Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej” uregulowano podstawowe zasady i reguły, zgodnie z którymi organy władzy publicznej powinny rozpatrywać oraz rozstrzygać sprawy przedsiębiorców z zakresu ich działalności gospodarczej, przy czym chodzi tutaj głównie – aczkolwiek niewyłącznie – o ich sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej.

W pierwszym rzędzie ustawodawca konkretyzuje w odniesieniu do przedsiębiorców ogólną zasadę szybkości postępowania znaną z przepisów k.p.a., zgodnie z którą organy władzy publicznej powinny działać w sprawie przedsiębiorcy wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 26 ustawy Prawo przedsiębiorców; zob. też art. 12 k.p.a.). Nakazana ustawą szybkość postępowania administracyjnego jest wartością operacyjną sprzyjającą urzeczywistnieniu zasady praworządności. Zasada szybkości postępowania ma w swoim założeniu ograniczać przejawy przewlekłości czy też powolności postępowania, powodujące ograniczanie lub nawet

---

<sup>61</sup> Zob. art. 16-23 ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (obecnie projekt).

<sup>62</sup> Zob. art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (obecnie projekt).

udaremnianie realizacji materialnoprawnych uprawnień przedsiębiorców<sup>63</sup>. Szybkość postępowań administracyjnych jest szczególnie istotna w sprawach z udziałem przedsiębiorców, z uwagi na dynamikę sytuacji zachodzących w obrocie gospodarczym oraz duże majątkowe straty, jakie mogą być udziałem przedsiębiorców doświadczających przewlekłości postępowań administracyjnych.

Zasada współdziałania organów (art. 27 ustawy) może być realizowana zarówno w przypadkach, gdy przepisy prawa materialnego wyraźnie przewidują określone formy partycypacji organów w podejmowaniu decyzji przez inny organ (np. w formie wyrażenia zgody, zatwierdzenia, opinii)<sup>64</sup>, jak też w przypadkach, gdy właściwy do rozstrzygnięcia danej sprawy jest jeden konkretny organ, lecz określona partycypacja innego organu w załatwieniu takiej sprawy (i to organu w danym zakresie właściwego, w tym chociażby sensie, że posiadającego w zakresie danych spraw określone zadania lub kompetencje) może się przyczynić do bardziej optymalnego rozstrzygnięcia tej sprawy lub lepszego wyjaśnienia jej stanu faktycznego lub prawnego, nawet jeżeli przepisy prawa materialnego formalnie i wyraźnie nie wymagają wówczas (nie przewidują) takiego współdziałania.

Ustawa utrzymuje regułę, zgodnie z którą organ władzy publicznej nie może żądać ani uzależniać swojego rozstrzygnięcia od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki wynika z przepisów prawa (art. 28 ustawy; zob. też art. 6 ust. 3 u.s.d.g.). Zakaz żądania dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia jest użyteczny i sprzyja ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej.

Ustawa ogranicza formalizm prowadzonych przez organy władzy publicznej postępowań administracyjnych oraz innych postępowań, działań lub czynności organów, przesądzając, że jeśli przepis szczególny nie wymaga formy pisemnej, to organ za zgodą przedsiębiorcy może dokonywać czynności ustnie, telefonicznie lub za pomocą innych środków łączności, utrwalając w aktach zgodę przedsiębiorcy i treść dokonanej czynności (art. 29 ust. 1 ustawy). Nawet zaś jeżeli przepis szczególny wymaga formy pisemnej, to wówczas na wniosek lub za zgodą przedsiębiorcy, organ doręcza pismo za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>65</sup>, na podany przez przedsiębiorcę adres elektroniczny (art. 29 ust. 2 ustawy). Takie reguły istotnie przyspieszają obieg stosownych pism oraz dokumentów pomiędzy

---

<sup>63</sup> A. Wróbel, *Art. 12 [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz LEX*, Warszawa 2011, s. 173.

<sup>64</sup> Zob. w sensie proceduralnym art. 106 k.p.a.

<sup>65</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1422, ze zm.

organami a przedsiębiorcami oraz są dostosowane do współczesnych technik komunikowania się na odległość.

Organ władzy publicznej nie może odmówić przyjęcia pism i wniosków niekompletnych (art. 31 zd. 1 ustawy). Obowiązek przyjęcia przez organ niekompletnego wniosku jest rozwiązaniem dogodnym dla przedsiębiorcy, bowiem skutkuje wszczęciem wówczas stosownego postępowania administracyjnego, co z kolei przeciwdziała utracie terminów przez przedsiębiorcę.

Ustawa przewiduje w art. 33 utworzenie Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy ma umożliwiać w szczególności załatwianie spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej oraz dostęp do informacji w tych sprawach. Szczegółowy zakres zadań oraz zasady funkcjonowania Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy określają przepisy (obecnie projektowanej) ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy. W myśl przepisów tej ostatniej ustawy, do zadań Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy należy: 1) umożliwienie załatwiania spraw związanych z: a) podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, b) uznawaniem kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, z wyłączeniem przeprowadzania stażu adaptacyjnego i testu umiejętności, c) świadczeniem usług transgranicznych w rozumieniu art. 5 pkt 10 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>66</sup> oraz wykonywaniem usługowej działalności transgranicznej w rozumieniu ustawy (obecnie projektowanej) o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, d) wydaniem europejskiej legitymacji zawodowej, o której mowa w przepisach rozdziału 6 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej; 2) zapewnienie dostępu do informacji w sprawach, o których mowa w pkt 1; 3) realizacja obowiązków punktu kontaktowego dla administracji oraz punktu kontaktowego dla usługodawców i usługobiorców, o których mowa w art. 3c ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

---

<sup>66</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 65.



Ustawa Prawo przedsiębiorców wprowadza nową instytucję prawną w postaci **objaśnień prawnych** (art. 34 ustawy). Objasneniami prawnymi w rozumieniu ustawy są „wyjaśnienia przepisów regulujących wykonywanie działalności gospodarczej, dotyczące praktycznego ich stosowania”. Tak rozumiane objaśnienia prawne mają być wydawane – z urzędu lub na wniosek Rzecznika Przedsiębiorców – przez właściwych ministrów oraz organy upoważnione ustawowo do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych (np. przez Prezesa UOKiK) i mają mieć na celu zapewnienie jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej. Treść objaśnień prawnych ma uwzględniać orzecznictwo sądów (powszechnych i administracyjnych), a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Objasnenia prawne będą zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego właściwego ministra lub na stronie innego organu uprawnionego do wydawania objaśnień prawnych. Mają tam one figurować pod nazwą „objaśnienia prawne”, wraz z oznaczeniem daty ich zamieszczenia. Podmioty uprawnione do wydawania objaśnień prawnych będą mogły z urzędu zmienić wydane objaśnienia, jeżeli stwierdzą ich nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Moc prawna objaśnień prawnych będzie taka, że nie będą one co prawda wiążące dla przedsiębiorcy, jednakże przedsiębiorca nie będzie mógł być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do treści objaśnień prawnych ani daninami w wysokości wyższej niż wynikające z objaśnień prawnych (art. 36 ust. 1 i 2 w zw. z art. 34 ustawy Prawo przedsiębiorców).

Ustawa Prawo przedsiębiorców utrzymuje instytucję **interpretacji indywidualnych** (art. 35 ustawy), choć nieco zmienia ich reżim prawny w porównaniu z odnośnymi przepisami u.s.d.g. (zob. art. 10 i art. 10a u.s.d.g.). Interpretacją indywidualną w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców są wydawane przez właściwy organ administracji publicznej lub przez właściwą państwową jednostkę organizacyjną wyjaśnienia co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę innej niż podatki daniny lub opłaty publicznej, w tym składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w odniesieniu do działalności gospodarczej prowadzonej przez niego indywidualnie lub w ramach umowy spółki cywilnej. Interpretacje takie mają być wydawane na wniosek przedsiębiorcy. Wniosek przedsiębiorcy o wydanie interpretacji indywidualnej może dotyczyć stanu faktycznego już zaistniałego lub dopiero przewidywanego, przy czym

we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przedsiębiorca jest obowiązany przedstawić stan faktyczny oraz własne stanowisko w sprawie.

Udzielenie interpretacji indywidualnej następuje w drodze decyzji. Interpretacja indywidualna zawiera wyczerpujący opis przedstawionego we wniosku stanu faktycznego oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym oraz z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia. Organ administracji publicznej lub państwowa jednostka organizacyjna niezwłocznie zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej, na swoich stronach podmiotowych, interpretacje indywidualne, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji.

Interpretacja indywidualna nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, jednakże przedsiębiorca nie może być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji indywidualnej ani daninami w wysokości wyższej niż wynikające z uzyskanej interpretacji indywidualnej (art. 36 ust. 1 ustawy).

Ustawa Prawo przedsiębiorców wprowadza nową instytucję prawną w postaci **utrwalonej praktyki interpretacyjnej**. Pod pojęciem „utrwalonej praktyki interpretacyjnej” ustawa rozumie „wyjaśnienia co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny lub opłaty publicznej, w tym składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, dominujące w wydawanych w takich samych stanach faktycznych oraz takim samym stanie prawnym – w trakcie danego okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego – interpretacjach indywidualnych” (art. 36 ust. 3 ustawy). Ponadto w określonych przypadkach w pojęciu „utrwalonej praktyki interpretacyjnej” mieszczą się także wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny lub opłaty publicznej, w tym składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, wynikające z „objaśnień prawnych” w rozumieniu art. 34 ustawy (art. 36 ust. 4 ustawy). Z tego wynika, że w pojęciu „utrwalonej praktyki interpretacyjnej” mieszczą się zarówno określone – spełniające wskazane przesłanki – interpretacje indywidualne (w rozumieniu art. 35 ustawy), jak też spełniające stosowne przesłanki objaśnienia prawne (w rozumieniu art. 34 ustawy). Instytucja utrwalonej praktyki interpretacyjnej ma w swoim założeniu służyć wzmocnieniu pewności prawa oraz zwiększać bezpieczeństwo prawne przedsiębiorców. Ma to następować w ten sposób, że przedsiębiorca nie może być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do utrwalonej praktyki interpretacyjnej właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej ani daninami w wysokości wyższej niż wynikające z tej utrwalonej praktyki

interpretacyjnej (art. 36 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy). Chcąc zatem skorzystać z instytucji utrwalonej praktyki interpretacyjnej przedsiębiorca będzie musiał najpierw sprawdzić treść wydawanych w takich samych stanach faktycznych oraz takim samym stanie prawnym – w trakcie danego okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem okresu rozliczeniowego – interpretacji indywidualnych, wydanych przez dany właściwy organ administracji publicznej lub państwową jednostkę organizacyjną, a także treść objaśnień prawnych, które mają zastosowanie w odniesieniu do takiego samego zagadnienia. Jeżeli następnie przedsiębiorca zastosuje się do treści interpretacji indywidualnej, która przeważa (tzn. występuje w większości) spośród tych wspomnianych wyżej interpretacji indywidualnych lub zastosuje się do wspomnianych objaśnień prawnych, wówczas przedsiębiorca ten nie może być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do opisanej wyżej utrwalonej praktyki interpretacyjnej ani daninami w wysokości wyższej niż wynikające ze wspomnianej utrwalonej praktyki interpretacyjnej.

## **IX. Reglamentacja działalności gospodarczej**

W przepisach rozdziału 4 ustawy zatytułowanego „Reglamentacja działalności gospodarczej” uregulowano formy prawne dopuszczania przedsiębiorców do wykonywania działalności gospodarczej w określonych (szczególnych) dziedzinach działalności gospodarczej; inaczej mówiąc, unormowano tutaj różne sposoby nabywania przez przedsiębiorców uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej w pewnych szczególnych dziedzinach (rodzajach) działalności gospodarczej. Ustawa Prawo przedsiębiorców przewiduje, że tak rozumiana reglamentacja działalności gospodarczej obejmuje następujące prawne formy tej reglamentacji: koncesje na działalność gospodarczą; zezwolenia na działalność gospodarczą; oraz wpis do właściwego rejestru działalności regulowanej.

Ustawa Prawo przedsiębiorców w bardzo czytelny sposób odróżnia od siebie poszczególne formy reglamentacji działalności gospodarczej oraz uwypukla występujące pomiędzy nimi jakościowe odrębności. Jest to duży postęp w porównaniu z obowiązującą obecnie u.s.d.g., na tle której różnic takich nie da się zidentyfikować w szczególności pomiędzy koncesjami (z jednej strony) a zezwoleniami, licencjami i zgodami na działalność gospodarczą (z drugiej strony). W doktrynie próbuje się wprowadzić wskazywać na istniejące de lege lata różnice pomiędzy obu tymi grupami aktów reglamentacyjnych, przy uwzględnieniu również

przepisów ustaw odrębnych dotyczących poszczególnych dziedzin reglamentowanych<sup>67</sup>. Niemniej jednak opieranie dystynkcji pomiędzy wymienionymi grupami aktów reglamentacyjnych na określonych kryteriach jest obecnie obarczone dużym ryzykiem i niepewnością, gdyż w ustawach odrębnych ustawodawca często zaburza ten podział i wprowadza takie regulacje prawne dotyczące koncesji, zezwoleń, licencji i zgód na działalność gospodarczą, które znacząco zamazują różnice pomiędzy nimi. Rodzi to aktualnie pytanie o sensowność wyróżniania różnych rodzajów aktów reglamentacyjnych.

Ustawa Prawo przedsiębiorców powraca do wyrażanego od wielu lat postulatu, by przy utrzymaniu koncesji i zezwoleń jako dwóch odrębnych rodzajów aktów administracyjnych reglamentujących działalność gospodarczą wyraźnie je od siebie oddzielić i zróżnicować ich reżim prawny<sup>68</sup>. Ustawa Prawo przedsiębiorców realizuje ten postulat, przy czym wprowadza ona trzy zasadnicze różnice pomiędzy koncesjami (z jednej strony) a zezwoleniami (z drugiej strony).

Po pierwsze, różnice te mają występować w zakresie charakteru dziedzin działalności gospodarczej poddanych obu formom reglamentacji. Koncesje na działalność gospodarczą mają występować w dziedzinach mających dla państwa szczególne (kwalifikowane) znaczenie – ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny – i w których ważne względy interesu publicznego przemawiają za tym, by poddać je najmocniejszej formie reglamentacji, jaką jest koncesja i nie zastępować jej łagodniejszymi formami reglamentacji lub całkowitą deregulacją (por. art. 37 ust. 1 ustawy). Z kolei zezwolenia na działalność gospodarczą mają występować w dziedzinach działalności gospodarczej, które też są dla państwa ważne, ale nie są jednak tak strategiczne jak dziedziny objęte koncesjami i w których można wprowadzić łagodniejszą niż koncesja formę reglamentacji.

Po drugie, koncesje mają być udzielane w formie decyzji administracyjnych uznaniowych, co oznacza, że organowi koncesyjnemu ma przysługiwać możliwość wyboru rozstrzygnięcia odnośnie tego, czy danemu przedsiębiorcy udzielić koncesji czy też odmówić jej udzielenia lub też udzielić jej w zakresie węższym niż określona we wniosku, nawet jeżeli dany przedsiębiorca spełnia wszystkie ustawowe warunki udzielenia koncesji (art. 39 ustawy). Tak rozumiana uznaniowość w udzielaniu koncesji nie jest oczywiście tożsama z pełną dowolnością lub arbitralnością organu. W polskim prawie uznanie administracyjne – które

---

<sup>67</sup> Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, op. cit., s. 363-364; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, op. cit., s. 260 i n.; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, op. cit., s. 222-224.

<sup>68</sup> Por. M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 256.

polega na przyznaniu organowi administracji kompetencji do dokonania wyboru między dwoma lub więcej równoprawnymi rozstrzygnięciami – nie jest bowiem uprawnieniem nieograniczonym w tym sensie, że nie pozwala na dowolność w jego stosowaniu, lecz wymaga przedstawienia przez organ odpowiedniej argumentacji osadzonej w realiach danej sprawy<sup>69</sup>. Decyzja oparta na uznaniu administracyjnym jest decyzją, która musi być uzasadniona w sposób szczególnie wnikliwy i przekonywający przedsiębiorcę do argumentów, którymi kierował się organ (koncesyjny). Decyzję opartą na uznaniu administracyjnym podejmuje się w oparciu o zasady słuszności, sprawiedliwości oraz logiki<sup>70</sup>.

Natomiast zezwolenia na działalność gospodarczą mają mieć w świetle przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców charakter decyzji administracyjnych związanych, co oznacza, że organ zezwalający będzie miał obowiązek wydania zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej po stwierdzeniu, że przedsiębiorca spełnia wymagane prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia (art. 41 ust. 1 ustawy).

Po trzecie, kompetencje do udzielania lub odmowy udzielania koncesji na działalność gospodarczą mają co do zasady przysługiwać ministrowi właściwemu ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji (art. 37 ust. 2 ustawy). Natomiast zezwolenia na działalność gospodarczą mogą być udzielane przez różne organy lub jednostki, stosownie do treści przepisów ustaw odrębnych (art. 40 ust. 2 ustawy). W zakresie udzielania poszczególnych zezwoleń ustawodawca może zatem wprowadzić w ustawie odrębnej model centralizacyjny, dekoncentracyjny lub zdecentralizowany, a nawet może przyznać uprawnienie do udzielania zezwoleń podmiotom spoza struktury administracji publicznej.

Ustawa Prawo przedsiębiorców wskazuje w swoich przepisach na te trzy zasadnicze różnice w reżimie prawnym odnoszącym się do koncesji i zezwoleń, a przy tym nie zajmuje się już szczegółowym regulowaniem innych (pozostałych) elementów ich reżimu prawnego. W zakresie pozostałych kwestii związanych z reżimem prawnym koncesji i zezwoleń (takich jak: wskazanie konkretnych organów zezwalających oraz zakresu i warunków wykonywania działalności objętej koncesją lub zezwoleniem, w szczególności zasad i trybu wydawania, odmowy wydania, cofnięcia lub ograniczenia koncesji i zezwolenia) ustawa Prawo przedsiębiorców odsyła do przepisów ustaw odrębnych. Uregulowanie w ustawie Prawo

---

<sup>69</sup> Np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 września 2016 r., I SA/Wr 1962/15;

<sup>70</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 września 2016 r., II SA/Bd 700/16.

przedsiębiorców jedynie podstawowych elementów konstrukcji prawnej koncesji i zezwoleń, uwypuklających zasadnicze jakościowe różnice pomiędzy oboma tymi aktami reglamentacyjnymi, przy równoczesnym odesłaniu w pozostałym zakresie do przepisów ustaw odrębnych, dlatego jest dobrym rozwiązaniem legislacyjnym, gdyż ułatwi w przyszłości utrzymanie rzeczywistego prymatu ustawy Prawo przedsiębiorców w determinowaniu charakteru i kształtu prawnego koncesji i zezwoleń oraz utrudni zamazywanie różnic pomiędzy nimi w przepisach ustaw odrębnych (takie zamazywanie różnic w omawianym zakresie w ustawach odrębnych mogłoby być z kolei argumentem przeciwko dalszemu utrzymywaniu tych dwóch odrębnych form reglamentacji). W ten sposób ustawa Prawo przedsiębiorców nie tylko wprowadza czytelną różnicę pomiędzy koncesjami i zezwoleniami, ale jednocześnie ułatwia utrzymanie tej dystynkcji w przyszłości<sup>71</sup>, dając jednocześnie ustawodawcy upoważnienie do tego, by w zakresie szczegółowych modalności związanych z koncesjami i zezwoleniami (np. tryb ich udzielania, warunki ich uzyskania, warunki wykonywania tych aktów) ustawodawca mógł je każdorazowo dostosowywać do specyfiki konkretnej dziedziny działalności gospodarczej objętej wymogiem uzyskania koncesji lub zezwolenia.

Wyrazem dążenia do utrzymania w omawianym zakresie prymatu ustawy Prawo przedsiębiorców jest odnoszący się do zezwoleń przepis art. 41 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi, że jeżeli przepis odrębny przewiduje możliwość odmowy wydania zezwolenia pomimo spełniania przez przedsiębiorcę wszystkich wymaganych tym przepisem warunków wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia lub istnieje wątpliwość co do zakresu kompetencji organu zezwalającego w przypadku ubiegania się przez przedsiębiorcę o uzyskanie zezwolenia, wówczas stosuje się zawsze regułę określoną w art. 41 ust. 1 ustawy, czyli regułą zgodnie z którą organ zezwalający wydaje zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej po stwierdzeniu, że przedsiębiorca spełnia wymagane prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia. Przepis art. 41 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców ma zatem w swoim założeniu przeciwdziałać próbom odchodzenia przez ustawodawcę w ustawach odrębnych od podstawowej reguły dotyczącej zezwoleń przewidzianej w ustawie Prawo przedsiębiorców (tzn. od reguły określonej w art.

---

<sup>71</sup> Im bowiem bardziej szczegółowa byłaby regulacja w ustawie Prawo przedsiębiorców elementów reżimu prawnego koncesji i zezwoleń, tym też większe byłoby niebezpieczeństwo, że od tej szczegółowej regulacji ustawodawca będzie wprowadzał w ustawach odrębnych daleko idące odstępstwa (warunkowane specyfiką danej reglamentowanej działalności gospodarczej), przekreślając tym samym praktyczne znaczenie odnośnych przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców.

41 ust. 1 tej ustawy) i ma w ten sposób zapobiegać zamazywaniu w ustawach odrębnych zasadniczych różnic pomiędzy koncesjami i zezwoleniami wynikających z przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców. W świetle art. 41 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, zezwolenie ma zawsze pozostać decyzją administracyjną związaną, udzielaną przedsiębiorcy zawsze wtedy, gdy spełni on wymagane prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia.

Oprócz koncesji i zezwoleń na działalność gospodarczą, ustawa Prawo przedsiębiorców przewiduje jeszcze trzecią formę reglamentacji działalności gospodarczej, jaką jest wpis do rejestru działalności regulowanej. Wpis ten ma być stosowany w przypadku tzw. działalności regulowanej, czyli działalności określonej w ustawach odrębnych, której wykonywanie warunkowane jest uprzednim spełnieniem przez przedsiębiorcę określonych ustawowo warunków. Po ich spełnieniu oraz po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej przedsiębiorca może legalnie rozpocząć wykonywanie danego rodzaju działalności regulowanej (art. 42 ust. 1 ustawy), przy czym organ prowadzący, na podstawie przepisów regulujących daną działalność gospodarczą, rejestr działalności regulowanej ma zawsze obowiązek dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez tego ostatniego oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania danej działalności. Oświadczenie to przedsiębiorca może złożyć bądź bezpośrednio do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej bądź też do urzędu gminy (art. 42 ust. 2 ustawy).

Ustawa Prawo przedsiębiorców odsyła do przepisów ustaw odrębnych w zakresie normowania takich kwestii jak: warunki wykonywania działalności regulowanej oraz tryb uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej, odmowy wpisu do rejestru i wykreślenia z rejestru (art. 42 ust. 3 ustawy). Rezygnacja z normowania bezpośrednio w ustawie Prawo przedsiębiorców wielu zagadnień związanych z działalnością regulowaną, tak jak to ma miejsce obecnie w przepisach art. 64-74 u.s.d.g., jest przejawem dążenia przez ustawodawcę do efektywnego utrzymania w przyszłości przez ustawę Prawo przedsiębiorców pierwszeństwa nad ustawami odrębnymi w determinowaniu reżimu prawnego działalności regulowanej, przy równoczesnym pogodzeniu się z tym, że specyfika poszczególnych rodzajów działalności regulowanej wymaga przyjmowania w pozostałym zakresie (tzn. w zakresie warunków wykonywania działalności regulowanej, trybu uzyskiwania wpisu do rejestru) unormowań specyficznych, charakterystycznych dla danego rodzaju działalności regulowanej, a które trudno byłoby w sposób horyzontalny skodyfikować na poziomie ogólnego aktu, jakim jest ustawa Prawo przedsiębiorców.

## **X. Ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej**

W przepisach rozdziału 5 ustawy zatytułowanego „Ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej” unormowana została procedura i tryb dokonywania kontroli działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorców. Co do zasady, kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców ma być przeprowadzana na zasadach określonych w ustawie Prawo przedsiębiorców, zaś w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie stosuje się w odniesieniu do kontroli przepisy ustaw szczególnych. Odrębne przepisy określają w szczególności zakres przedmiotowy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy oraz organy upoważnione do jej przeprowadzenia (art. 44 ustawy).

W ustawie Prawo przedsiębiorców zachowuje się zamieszczone w u.s.d.g. przepisy o kontroli działalności gospodarczej dotyczące: przyznania przedsiębiorcy odszkodowania za szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej (art. 45 ust. 1 i 2 ustawy); obowiązku planowania i przeprowadzania kontroli po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa (art. 46 ustawy); zakazu wykorzystywania w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno-skarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy takich dowodów, które zostały przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli (art. 45 ust. 3 ustawy); uprzedniego uprzedzania przedsiębiorców o kontrolach (art. 47 ustawy); czynności kontrolnych (art. 48-52 ustawy); zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy, z określonymi wyjątkami (art. 53 ustawy); ustalenia czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 54 ustawy); zakazu ponownej kontroli (art. 57 ustawy); sprzeciwów przedsiębiorców wobec kontroli i ich załatwiania (art. 58-59 ustawy); rodzajów kontroli o szczególnym reżimie prawnym (art. 60-65 ustawy).

Zachowuje się również wprowadzoną 1 stycznia 2017 r. instytucję skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie kontroli (art. 58 ust. 16 i 17 ustawy). Zgodnie z tymi przepisami, w razie przewlekłości czynności kontrolnych przedsiębiorca może wnieść do sądu administracyjnego skargę na przewlekłe prowadzenie kontroli. Skargę tę można wnieść po wydaniu przez organ kontroli postanowienia rozstrzygającego zażalenie przedsiębiorcy na postanowienie organu kontroli, w którym rozstrzygnięto sprzeciw przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem określonych przepisów ustawy. Wniesienie skargi do sądu nie wstrzymuje czynności kontrolnych (art. 58



ust. 16 w zw. z ust. 9 i 10 ustawy). Do skargi tej stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczące skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 58 ust. 17 ustawy). Oznacza to, że sąd administracyjny, w razie gdy uwzględni skargę na przewlekłe prowadzenie kontroli, będzie musiał zobowiązać organ kontroli do dokonania czynności kontrolnych w określonym terminie oraz stwierdzić, że organ kontroli dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania kontrolnego. Jednocześnie sąd będzie stwierdzał, czy przewlekłe prowadzenie kontroli przez organ kontroli miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ponadto sąd administracyjny będzie mógł orzec, z urzędu albo na wniosek strony, o wymierzeniu organowi kontroli grzywny lub będzie mógł przyznać od organu na rzecz skarżącego przedsiębiorcy określoną sumę pieniężną (zob. odpowiednio stosowane przepisy art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

## **XI. Stanowienie prawa**

### **1. Potrzeba i cel regulacji**

W przepisach rozdziału 6 ustawy zatytułowanego „Stanowienie prawa” ustanowione zostały zasady opracowywania przez Radę Ministrów oraz przez inne organy rządowe (w tym przez poszczególnych ministrów) projektów ustaw określających warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, a także zasady monitorowania praktycznych skutków obowiązywania już uchwalonych tego rodzaju ustaw.

Celem projektowanych przepisów zawartych w rozdziale 6 ustawy jest zapewnienie przyjaznych warunków prawnych dla podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie do systemu powszechnie obowiązujących norm prawnych zasad dotyczących tworzenia prawa związanego z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej, w tym przygotowywanie ocen skutków regulacji i przeprowadzanie konsultacji publicznych. Zasady te konkretyzują i uzupełniają normy wynikające z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a także podnoszą rangę „powszechnie uznawanych reguł postępowania legislacyjnego”.

W ustawie Prawo przedsiębiorców ustanawia się ramy powszechnie obowiązującego prawa dla przygotowywania ocen skutków regulacji do rządowych projektów aktów prawnych (ex ante) oraz ocen funkcjonowania ustaw (ex post), jak również prowadzenia konsultacji publicznych. Są to narzędzia polityki opartej na dowodach (ang. *evidence based policy*). Na gruncie polskiego prawa obowiązek tworzenia prawa w oparciu o dowody wynika z przyjętej

przez system prawny zasady „racjonalnego prawodawcy”, jak również zasady prawidłowej legislacji, która wynika z klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Zakładanymi efektami proponowanych rozwiązań będzie wzmocnienie dyscypliny legislacyjnej w sferze prowadzenia działalności gospodarczej oraz redukcja obciążeń regulacyjnych ponoszonych przez adresatów przepisów prawnych<sup>72</sup>.

Otoczenie prawne determinuje warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Jest ono szczególnie ważne dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, które nie zawsze mogą liczyć na skuteczne uwzględnianie specyfiki ich działania w trakcie przygotowywania regulacji prawnych. Projektowane przepisy ustawy mają zapewnić, że podczas procesu stanowienia prawa specyfika ta będzie uwzględniana przez prawodawcę, a obciążenia regulacyjne dla tego sektora gospodarki będą minimalizowane.

## **2. Aktualny stan prawny**

Istniejące w zakresie stanowienia prawa regulacje są rozproszone i tylko częściowo realizują postulaty tworzenia prawa w oparciu o dowody, w tym oceny skutków regulacji (OSR) i konsultacji publicznych..

Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP: „wnioskodawcy przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”. Konkretyzacją zawartej tam normy jest przepis art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>73</sup>. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, jeśli skutkiem finansowym projektowanych ustaw może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów – rządowe projekty ustaw w uzasadnieniu zawierają m.in. określenie wysokości tych skutków oraz wskazanie źródeł ich sfinansowania. Dodatkowo, art. 50a ustawy o finansach publicznych wprowadza wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które mają stanowić podstawę oszacowywania skutków finansowych projektowanej ustawy, na okres 10 lat budżetowych wykonywania tej ustawy.

Stosownie do art. 7 i 11 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii

---

<sup>72</sup> Przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Gospodarki w 2010 r. badanie wykazało, że wartość rocznych obciążeń administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorców (z tytułu obowiązków informacyjnych nałożonych w drodze 482 ustaw i rozporządzeń z dziedziny prawa gospodarczego) oscyluje na poziomie 37,3 mld PLN (ok. 3 % PKB).

<sup>73</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Europejskiej<sup>74</sup>, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi – wraz z projektami aktów UE przyjmowanymi na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – projekty stanowisk w sprawie tych regulacji, a wraz z nimi m.in. uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski.

Na podstawie art. 29 pkt 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>75</sup> Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, realizuje zadanie polegające na „dokonywaniu ocen skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji oraz sporządzanie ocen tych skutków, w tym projektów powodujących istotne długookresowe następstwa w rozwoju społecznym i gospodarczym”.

Zgodnie z § 1 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się w szczególności określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych środków interwencji organów władzy publicznej zasięgnięciem opinii podmiotów objętych zakresem interwencji .

Natomiast zasady dotyczące projektów aktów prawnych zawarte są m.in. w ustawie z dnia 7 maja 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>76</sup>, ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>77</sup>, ustawie z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców<sup>78</sup>, ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>79</sup>, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń<sup>80</sup>, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw<sup>81</sup>.

Odniesienia do oceny wpływu oraz konsultowania projektów aktów prawnych znajdują się także w aktach o charakterze wewnętrznym: w uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów<sup>82</sup>, w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej

---

<sup>74</sup> Dz. U. z 2010 r. nr 213 poz. 1395.

<sup>75</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

<sup>76</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, ze zm.

<sup>77</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1881, ze zm.

<sup>78</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2029.

<sup>79</sup> Dz. U. 2015 r. poz. 1240.

<sup>80</sup> Dz. U. 2006 r. Nr 30, poz. 207.

<sup>81</sup> Dz. U. Nr 181, poz. 1080.

<sup>82</sup> M.P. z 2013 r. poz. 979, ze zm.

Polskiej<sup>83</sup>, w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>84</sup>.

Ponadto zasady przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych projektów rządowych określają szczegółowe wytyczne w tym zakresie („Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, przyjęte przez Radę Ministrów 5 maja 2015 r.<sup>85</sup>).

Postulat tworzenia prawa w oparciu o dowody, w tym m.in. wdrożenia systemu oceny skutków regulacji, zawierają także liczne dokumenty Komisji Europejskiej<sup>86</sup> i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)<sup>87</sup>.

### 3. Zakres zmian w ustawie

Przepis art. 66 ustawy Prawo przedsiębiorców adresowany jest do Rady Ministrów. Stanowi dyrektywę postępowania wynikającą z art. 22 Konstytucji RP (wymóg uwzględnienia przez prawodawcę ważnego interesu publicznego podczas ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej). Wskazuje ponadto obowiązek przedstawienia w uzasadnieniu projektu ustawy określającej warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej celów proponowanej interwencji legislacyjnej oraz „dowody”, że ich osiągnięcie nie jest możliwe bez wprowadzenia do systemu prawnego projektowanego rozwiązania.

Zasada, wskazująca na uwzględnianie w uzasadnieniu zarówno celów, które projektodawca chce osiągnąć, jak i rozważenie możliwości powstrzymania się – w danym przypadku – od ingerencji prawnej, wynika z postulatu tworzenia prawa w oparciu o dowody.

Art. 67 ust. 1 ustawy wskazuje, że Rada Ministrów w trakcie przygotowywania projektu ustawy, powinna dążyć do ograniczenia obciążeń publicznoprawnych nakładanych tą ustawą. Analiza tych obciążeń powinna być uwzględniona w procesie przygotowywania oceny przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych projektu.

---

<sup>83</sup> M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.

<sup>84</sup> M.P. z 2014 r. poz. 529, ze zm.

<sup>85</sup> „Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego” są dostępne na stronie <http://www.rcl.gov.pl/book/wytyczne>. Dokument został przyjęty zgodnie z § 24 ust. 3 oraz § 36 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów. Przyjęcie dokumentu wynikało z realizacji programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015”, przyjętego w drodze uchwały nr 13/2013 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (uchwała niepublikowana), Komunikat Ministra Gospodarki z dnia 12 kwietnia 2013 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze Regulacje 2015” (M.P. poz. 341). Dokument zintegrował obowiązujące wówczas „Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji” z 2006 r., „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” z 2009 r. oraz „Siedem Zasad Konsultacji” z 2012 r.

<sup>86</sup> np. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*, COM(2016) 615.

<sup>87</sup> np. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD, 2012.

Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych ponoszonych przez adresatów projektów ustaw, który jest jednym z elementów oceny przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych, będą określone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Upoważnienie do wydania takiego rozporządzenia zostało zawarte w art. 72 ustawy.

Art. 67 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców wskazuje ponadto przykładowy, otwarty katalog sposobów ograniczania obciążeń publicznoprawnych. Katalog ten stanowi jednocześnie wzorzec postępowania w rządowym procesie legislacyjnym.

Zgodnie z proponowanymi przepisami, po zidentyfikowaniu obciążeń publicznoprawnych oraz po wskazaniu celów ich nałożenia, ocena przewidywanych skutków musi odpowiedzieć na pytanie, czy projektowane obciążenia są konieczne do osiągnięcia zakładanych celów. Oznacza to również konieczność poszukiwania takich rozwiązań legislacyjnych, które realizują cele prawodawcy przy jak najmniejszych obciążeniach publicznoprawnych (art. 67 ust 1 pkt 1 ustawy). Wybierając rozwiązanie legislacyjne należy również dokonać analizy, czy nakładane obowiązki informacyjne nie są nadmierne. Przepis ten odnosi się pośrednio do zasady proporcjonalności, która nakazuje, by dla przyjętego celu stosować tylko te środki, które są niezbędne dla jego realizacji, zakazując tym samym nadmiernej ingerencji.

Art. 67 ust 1 pkt 2 ustawy nakłada obowiązek ograniczania obowiązków informacyjnych, szczególnie gdy wymagane dane przekazywane są już organom władzy publicznej na mocy obowiązujących przepisów. Wychodząc z założenia, że cyfrowy obieg informacji obniża koszty wykonywania działalności gospodarczej, art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy zobowiązuje Radę Ministrów do projektowania rozwiązań legislacyjnych w sposób umożliwiający realizację koniecznych obowiązków informacyjnych w postaci elektronicznej. Art. 67 ust 1 pkt 4 ustawy wprowadza zasadę minimum implementacji prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego, rozumianą w ten sposób, że projektodawca ma obowiązek unikania nadmiernego regulowania dziedzin objętych implementowanymi przepisami, ponad to, co jest konieczne do ich prawidłowego wdrożenia.

Wyodrębnienie w art. 68 ustawy mikro-, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP) i określenie obowiązku dokonywania tzw. testu MŚP stanowi element realizacji polityki rządu, określonej w „Planie na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Plan ten w sposób szczególny kładzie nacisk na ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej przez mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, a rozwiązania wynikające z realizacji przyjętej polityki obejmują w szczególności ograniczenie wymogów formalnych związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej oraz zatrudnieniem. W przypadku stwierdzenia wpływu projektowanej ustawy na MŚP, Rada Ministrów, zgodnie z art. 68 ustawy Prawo

przedsiębiorców, ma obowiązek ograniczania takich obciążeń, bądź, jeśli nie jest to możliwe, uzasadnienia braku możliwości zastosowania takich ograniczeń.

Powyższe dyrektywy postępowania dotyczą projektów ustaw, a zatem wskazany wyżej obowiązek dążenia do ograniczania obciążeń publicznoprawnych powinien znajdować również zastosowanie przy projektowaniu upoważnień do wydania aktów wykonawczych.

Określony wzorzec zasad tworzenia projektów aktów normatywnych, poza obowiązkiem jego stosowania, będzie wykorzystywany w praktyce również przez ustawowe zobowiązanie odniesienia się do niego w ramach przygotowywania ocen skutków regulacji (normę taką przewiduje proponowany art. 69 ust. 2 ustawy – tzw. test zgodności z Prawem przedsiębiorców). Przede wszystkim jednak proponowane rozwiązania wprowadzają obowiązek dokonania oceny przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych projektu przed opracowaniem rządowego projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, określających warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 69 ust. 1 ustawy).

Ustawa Prawo przedsiębiorców przewiduje wprowadzenie obowiązku odpowiedniego stosowania wskazanych zasad ograniczania obciążeń publicznoprawnych, w tym dla MŚP, przy opracowywaniu stanowisk Rady Ministrów dla pozarządowych projektów ustaw (art. 67 ust. 2 ustawy). Dotyczy to sytuacji, w których przygotowanie takiego stanowiska wynika z obowiązujących norm prawnych (por. Dział IV „Przepisy szczególne dotyczące postępowania z projektami niektórych dokumentów rządowych”, Rozdział 6 „Stanowisko Rządu do pozarządowego projektu ustawy” w Regulaminie Pracy Rady Ministrów).

Przepis art. 70 ust. 1 ustawy wprowadza do aktu prawnego rangi ustawowej normy dotyczące przygotowania przeglądu prawa (tzw. OSR ex post), znajdujące się obecnie w Dziale V Regulaminu pracy Rady Ministrów. Celem następczej oceny skutków regulacji jest m.in. zweryfikowanie opracowanej na etapie projektu ustawy OSR i realizacja w praktyce postulatu tworzenia prawa w oparciu o dowody. Projektowane rozwiązanie zakłada, że OSR ex post może być przygotowany z inicjatywy własnej właściwego ministra, organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych, a także na wniosek Rady Ministrów, organu przez nią upoważnionego lub Rzecznika Przedsiębiorców. Oznacza to w szczególności, że tworzony na mocy projektowanych przepisów Rzecznik Przedsiębiorców wyposażony zostanie w narzędzie inicjowania działań w sferze analityki publicznej.

Wnioski płynące z przygotowanej na podstawie ww. przepisu OSR ex post stymulować powinny debatę publiczną na temat barier prowadzenia działalności gospodarczej (dlatego

przewidziano w art. 70 ust 2 ustawy, że projekt OSR ex post może podlegać konsultacjom publicznym i uzgodnieniom międzyresortowym). Będą również one podstawą do inicjowania stosownych, opartych na rzetelnej analizie stanu prawnego i stanu faktycznego, korekt obowiązującej legislacji. Dwa ostatnie ustępy art. 70 ustawy zawierają normy kompetencyjne oraz proceduralne dotyczące postępowania z opracowanym OSR ex post.

Uzupełnieniem przepisów powszechnie obowiązujących będą przepisy Regulaminu pracy Rady Ministrów, które już obecnie wskazują (§ 154), że OSR ex post zawiera m.in. wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa, jej zakres przedmiotowy, zwięzłe przedstawienie zakładanych celów ustawy wraz z określeniem stopnia ich dotychczasowej realizacji, porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ustawy z faktycznie występującymi oraz zestawienie problemów związanych z jej funkcjonowaniem wraz z rekomendacją członka Rady Ministrów ewentualnej konieczności podjęcia działań naprawczych, w tym opracowania nowelizacji ustawy. W nowym porządku prawnym OSR ex post powinien zawierać również rekomendacje innych niż członkowie Rady Ministrów, podmiotów uprawnionych do inicjowania procesu tworzenia OSR ex post.

Przewidziane w art. 71 ustawy przepisy dotyczące konsultacji publicznych wprowadzają do powszechnie obowiązujących przepisów zasadę partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji, w szczególności dla rozwiązań prawnych w sferze prowadzenia działalności gospodarczej. Prowadzenie konsultacji publicznych stanowi wyraz przejrzystości i jawności procesu legislacyjnego. Konsultacje publiczne są też jednym z kluczowych elementów opracowywania OSR, ponieważ pozwalają bezpośrednio zainteresowanym podmiotom na wskazanie problemów oraz proponowanie rozwiązań, których może nie dostrzegać ustawodawca. Konsultacje publiczne są zatem istotnym elementem realizacji polityki opartej na dowodach, a więc służą poprawie jakości otoczenia prawnego podmiotów realizujących działalność gospodarczą.

## **XII. Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców, Rzecznik Przedsiębiorców i organizacje przedsiębiorców**

W przepisach rozdziału 7 ustawy zatytułowanego „Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców, Rzecznik Przedsiębiorców i organizacje przedsiębiorców” unormowano kwestie dotyczące: ustanowienia forum instytucjonalizującego współpracę pomiędzy przedsiębiorcami a stroną rządową (którym ma być Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców); ustanowienia Rzecznika Przedsiębiorców; oraz współdziałania organów

administracji publicznej z organizacjami społecznymi wspierającymi rozwój przedsiębiorczości oraz zlecania im zadań w sferze publicznej.

Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców ma stanowić forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i przedsiębiorców (art. 73 ustawy). Zakres i sposób działania Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców określają odrębne przepisy (art. 75 ustawy). Przepisy te są zamieszczone w – obecnie projektowanej – ustawie o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców. Z przepisów tej ostatniej ustawy wynika, że do zadań Komisji Wspólnej należy: 1) wypracowywanie wspólnego stanowiska Rządu i przedsiębiorców w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych w sprawach dotyczących wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk w sprawach objętych zakresem jej działania; 3) konsultacja projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych istotnych dla wykonywania działalności gospodarczej na etapie ich opracowywania oraz ich opiniowanie; 4) analizowanie informacji o przygotowywanych projektach aktów prawnych, dokumentów i programów rządowych istotnych dla wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności pod względem proponowanych obciążeń publicznoprawnych oraz przewidywanych skutków finansowych; 5) ocena stanu konkurencyjności warunków wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W skład Komisji Wspólnej wchodzi przedstawiciele strony rządowej i przedsiębiorców. Stronę rządową w Komisji Wspólnej stanowią przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez Prezesa Rady Ministrów. Natomiast stronę przedsiębiorców w Komisji Wspólnej stanowią wyznaczeni przedstawiciele reprezentatywnych organizacji przedsiębiorców.

Rzecznik Przedsiębiorców stoi na straży praw przedsiębiorców określonych w Konstytucji RP, w ustawie Prawo przedsiębiorców oraz w innych przepisach prawa (art. 74 ustawy Prawo przedsiębiorców). Zakres i sposób działania Rzecznika Przedsiębiorców określają odrębne przepisy (art. 75 ustawy Prawo przedsiębiorców). Przepisy te są zamieszczone w – obecnie projektowanej – ustawie o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców. Z przepisów tej ostatniej ustawy wynika, że Rzecznik Przedsiębiorców stoi na straży praw przedsiębiorców określonych w Konstytucji RP, ustawie Prawo przedsiębiorców i innych przepisach prawa, w szczególności strzeże poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów



przedsiębiorców. Rzecznik w swoich działaniach uwzględnia w szczególności interes mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Rzecznika powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Kadencja Rzecznika trwa 5 lat.

Przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców stanowią, że organ administracji publicznej może zlecić organizacjom społecznym wspierającym rozwój przedsiębiorczości wykonywanie zadań w sferze publicznej, jeżeli przepisy odrębne to przewidują. Zlecenie zadań następuje w trybie otwartego konkursu ofert, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>88</sup>. Realizacja zadania publicznego może być zlecona wyłącznie organizacji, która posiada odpowiednie doświadczenie w dziedzinie, której dotyczy to zadanie, znajomość obowiązujących w tym zakresie regulacji oraz daje rękojmię należytego wykonywania tego zadania (art. 77 ust. 1-3 ustawy).

Omawianym tutaj organizacjom nie mogą być zlecane jakiegokolwiek (dowolne) zadania w sferze publicznej. Jeżeli organizacje te zrzeszają przedsiębiorców i są przy tym rodzajem samorządu gospodarczego przedsiębiorców, to wówczas ustawodawca oraz organy administracji publicznej nie mogą zlecać tym organizacjom zadań powodujących, że organizacje te będą naruszać wolności wykonywania zawodu lub ograniczać wolność podejmowania działalności gospodarczej. Zakaz taki wynika z przepisu art. 17 ust. 2 Konstytucji RP<sup>89</sup>. Niezależnie od tego zakazu konstytucyjnego, przepis art. 77 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców wyraźnie przesądza, że organizacje społeczne wspierające rozwój przedsiębiorczości, wykonując zadania zlecone im na podstawie tej ustawy, nie mogą podejmować działań ograniczających wolność podejmowania działalności gospodarczej lub godzących w uczciwą konkurencję. Ten ustawowy zakaz obowiązuje niezależnie od tego, czy dana organizacja jest rodzajem samorządu gospodarczego w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. Zakaz z art. 77 ust. 4 ustawy ma przeciwdziałać temu, by omawiane tutaj organizacje stały się instrumentem promującym lub chroniącym interesy niektórych tylko przedsiębiorców lub ich grup, na niekorzyść pozostałych przedsiębiorców. Organizacje te mają zatem subsydiarnie wspierać administrację publiczną w realizacji zadań publicznych, nie zaś wykorzystywać powierzone im zadania publiczne do umacniania konkurencyjnej przewagi zrzeszonych w danej organizacji przedsiębiorców.

### **XIII. Informacje dodatkowe**

---

<sup>88</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 239, ze zm.

<sup>89</sup> Zob. szerzej M. Szydło, *Art. 17 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, op. cit., s. 455 i n.

## **1. Zgłoszenia lobbingowe**

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>90</sup>) oraz art. 52 § 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu „Konstytucji Biznesu” został udostępniony w BIP Rządowego Centrum Legislacji oraz na stronie rządowego portalu konsultacji publicznych (konsultacje on-line).

## **2. Oświadczenie o zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej**

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## **3. Ocena, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych**

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm aktów prawnych<sup>91</sup>), w związku z tym projekt nie będzie podlegał notyfikacji.

## **4. Wejście w życie ustawy**

Zamieszczony w rozdziale 8 ustawy przepis końcowy stanowi, że ustawa wchodzi w życie w terminie i na zasadach określonych w odrębnej ustawie – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu „Konstytucji Biznesu” (art. 78 ustawy). Uchwalenie takiej odrębnej ustawy jest niezbędne, chociażby dlatego, że w związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy Prawo przedsiębiorców przewidziane jest znowelizowanie bardzo wielu przepisów zawartych w licznych ustawach odrębnych, a także ustanowienie obszernych przepisów (regulacji) przejściowych i dostosowujących. W związku z dużą ilością tych wymienionych ostatnio regulacji zasadne jest zamieszczenie ich w odrębnej ustawie, tak aby zachować większą czytelność (przejrzystość) regulacji prawnej oraz by nie rozbudowywać nadmiernie ustawy Prawo przedsiębiorców o regulacje prawne, które będą miały znaczenie jedynie czasowe lub wręcz jednorazowe. Praktyka uchwalania ustawy głównej oraz ustawy wprowadzającej jest w tym przypadku w pełni zgodna z Zasadami techniki prawodawczej<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

<sup>91</sup> Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.

<sup>92</sup> Zob. §§ 47-50 Zasad techniki prawodawczej.