

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

LESZEK BIELECKI
ORCID: 0000-0008-1553-1141
leszek.bielecki@ujk.edu.pl

Działalność nieewidencjonowana i zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej jako wybrane problemy ustawy Prawo przedsiębiorców a zasada równości przedsiębiorców i inne zasady działalności gospodarczej. Zarys zagadnienia w aspekcie teoretyczno-praktycznym

Unregistered Activity and Suspension of Economic Activity as Selected Problems of the Entrepreneurs' Law and the Principle of Equality of Entrepreneurs and Other Principles of Economic Activity: Outline of the Issue in a Theoretical and Practical Aspect

WPROWADZENIE

Niewątpliwie uchwalenie ustawy Prawo przedsiębiorców¹ było kolejnym krokiem na drodze do zbudowania optymalnego modelu funkcjonowania przedsiębiorców i działalności gospodarczej w Polsce. Potrzeba uchwalenia tej ustawy wynikała z konieczności podkreślenia roli konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych zasad konstytucyjnych mających znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym takich zasad jak: praworządności, równości przedsiębiorców, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju. Ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się bowiem do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego. Ponadto ideą tej ustawy jest zagwarantowanie

¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2021, poz. 162, ze zm.). W tym zakresie zob. *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

praw przedsiębiorców oraz potrzeba zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji.

Wskazane cele i zamierzenia nowej ustawy z zakresu prawa publicznego gospodarczego posiadają zatem istotny walor prawny i faktyczny, realizowany poprzez szereg jej przepisów, aczkolwiek można wśród zaproponowanych rozwiązań prawnych wyodrębnić kilka, co do których mogą pojawić się kontrowersje natury teoretycznej, ale i praktycznej.

W przedmiotowym opracowaniu wskazuję kilka – w mojej ocenie – mankamentów prawnych skutkujących określonymi konsekwencjami w stosowaniu Prawa przedsiębiorców. W pierwszej kolejności przedstawiam dwie instytucje prawne obowiązujące na gruncie Prawa przedsiębiorców: działalność gospodarczą nieewidencjonowaną oraz zawieszenie działalności gospodarczej, a następnie skutki praktyczne w stosowaniu tych przepisów. W podsumowaniu znajdują się wnioski w omawianym zakresie wraz z postulatami *de lege ferenda*. Trzeba zaznaczyć, że owe wybrane instytucje prawne nie pozostają ze sobą w wyraźnym związku, ale w mojej ocenie stanowią interesujący temat rozważań, zasadniczo z powodu nowości wprowadzonych rozwiązań, a ponadto w tym względzie mogą pojawić się również wspólne dla nich ważne konotacje wybranych instytucji, a więc działalności nieewidencjonowanej oraz zawieszenia działalności gospodarczej na tle wskazanych wyżej zasad, czyli wpływ wybranych instytucji na funkcjonowanie tych zasad. Na końcu odnoszę się szczegółowo zwłaszcza do relacji pomiędzy wybranymi instytucjami a zasadą równości przedsiębiorców. Metodą prowadzenia badań jest metoda dogmatyczno-opisowa.

DZIAŁALNOŚĆ NIEEWIDENCJONOWANA

Zgodnie z rozwiązaniami art. 5 Prawa przedsiębiorców nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę², i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej. Osoba wykonująca taką działalność może złożyć wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Działalność ta staje się wówczas działalnością gospodarczą z dniem określonym we wniosku. Jeżeli przychód należny z takiej działalności przekroczył w danym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, działalność ta staje się działalnością gospodarczą, począwszy od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie tej wysokości przychodu. W takim przypadku osoba wykonująca działalność gospodarczą też składa

² Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2207).

wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie wysokości przychodu. Należy podkreślić, że zaprezentowanego rozwiązania nie stosuje się do działalności wykonywanej w ramach umowy spółki cywilnej. Natomiast przez przychód należy rozumieć kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont.

Na gruncie przedstawionej regulacji nie można jedynie zatrzymać się nad analizą tekstu prawnego, ponieważ w tym przypadku zachodzi potrzeba dokonania głębszej analizy na tle całego aktu prawnego, a w szczególności jego podstaw pojęciowych. W tym miejscu mam na myśli pojęcie działalności gospodarczej. W myśl art. 3 Prawa przedsiębiorców działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. W doktrynie wskazuje się, że cel zarobkowy działalności gospodarczej może zostać zobiektywizowany przez jego ujawnienie polegające na złożeniu stosownego wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców (Krajowego Rejestru Sądowego lub Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej). Natomiast w odniesieniu do aspektu zorganizowania działalności gospodarczej mówi się o nim m.in. jak o prawnie określonym zakresie obowiązków związanych nade wszystko z rejestracją działalności gospodarczej³. Przywołanych cech działalności gospodarczej nie można przypisać działalności nieewidencjonowanej z powodu braku jej powiązania, przynajmniej w założeniach, do jakiegokolwiek rejestracji działalności gospodarczej. Świadczy o tym w szczególności ust. 2 art. 5 Prawa przedsiębiorców, w którym przewidziano możliwość złożenia wniosku do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i dopiero wówczas prowadzona przez wnioskodawcę działalność stanie się działalnością gospodarczą. Dlatego też można zgodzić się z poglądem doktryny, w myśl którego działalność nieewidencjonowana chociaż materialnie będzie posiadała wszystkie elementy cechujące działalność gospodarczą, formalnie na gruncie Prawa przedsiębiorców nią nie będzie⁴. Konsekwencją tego jest uzasadniona teza, zgodnie z którą skoro działalność nieewidencjonowana nie jest działalnością gospodarczą, to osoba fizyczna wykonująca taką działalność nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

Biorąc pod uwagę stronę podmiotową powyższej regulacji Prawa przedsiębiorców, wydaje się słuszne, że działalność nieewidencjonowaną może prowadzić jedynie osoba fizyczna, w moim przekonaniu mająca zasadniczo pełną zdolność

³ E. Komierzyńska-Orlińska, *Art. 3. Definicja działalności gospodarczej*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 52–56.

⁴ R.R. Wasilewski, *Działalność nieewidencjonowana – działalność gospodarcza? Uwagi na tle prawa gospodarczego publicznego i prywatnego*, „*Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*” 2022, nr 2, s. 187–188.

do czynności prawnych. W tym względzie należy odwołać się do przepisów art. 8, art. 14 § 1 i art. 17–22 Kodeksu cywilnego⁵. Według tych przepisów każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną, niektóre osoby fizyczne posiadają ograniczoną zdolność do czynności prawnych, a czynność prawna dokonana przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych, jest nieważna. Mimo że nie ma przepisów zarówno dotyczących działalności gospodarczej, jak i działalności nieewidencjonowanej, zabraniających ich prowadzenie przez osoby nielegitymujące się posiadaniem pełnej zdolności do czynności prawnych, to w praktyce brak takiej zdolności mógłby ograniczać prowadzenie tych aktywności.

W aspekcie przedmiotowym działalności nieewidencjonowanej trzeba zwrócić uwagę na powiązanie przepisu art. 5 z art. 44 ust. 3 Prawa przedsiębiorców, z którego wynika, że za działalność nieewidencjonowaną nie będzie mogła być uznana działalność wymagająca uzyskania koncesji, zezwolenia albo wpisu do rejestru działalności regulowanej. W pozostałym zakresie możliwe będzie prowadzenie działalności nieewidencjonowanej w wybranym obszarze gospodarowania.

Należy również wskazać, że przychód w rozumieniu przepisu art. 5 ust. 6 Prawa przedsiębiorców został zdefiniowany w sposób analogiczny do art. 14 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶, który w całości stanowi, że za przychód uważa się kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont, a u podatników dokonujących sprzedaży towarów i usług opodatkowanych podatkiem od towarów i usług za przychód z tej sprzedaży uważa się przychód pomniejszony o należny podatek od towarów i usług. Oznacza to, że pojęcie przychodu w tym przepisie można wyklądać z wykorzystaniem dorobku prawa finansowego (podatkowego)⁷.

Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że wprowadzenie do prawa gospodarczego publicznego przepisu z art. 5 Prawa przedsiębiorców miało za zadanie uproszczenie formalności podejmowania i wykonywania działalności zarobkowej przez osoby fizyczne prowadzące działalność na niewielką skalę, a także aby zminimalizować koszty takiej działalności.

Wprowadzone rozwiązanie można również ocenić z punktu widzenia wskazanych na wstępie zasad. W zakresie zasady praworządności (działanie organów na podstawie i w granicach prawa) w tym względzie nie powinno być zastrzeżeń⁸. Myślę, że w zakresie zasady pewności prawa (przewidywalność, odpowied-
nie *vacatio legis*, akceptacja prawa) wprowadzone rozwiązanie także nie budzi

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2647, ze zm.).

⁷ A.K. Kruszewski, *Art. 5. Działalność nieewidencjonowana*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 85.

⁸ A. Melezini, *Zasada praworządności w postępowaniu podatkowym*, LEX/el. 2023.

zastrzeżeń z uwagi na wzmocnioną ochronę interesów podatnika w prawie podatkowym⁹. Wydaje się też, że uszczerbku w zakresie nowych rozwiązań nie doznaje zasada niedyskryminacji (sprawiedliwe, pełne korzystanie z prawa) i zrównoważonego rozwoju (odpowiedni rozwój prawno-ekonomiczny). Wprowadzone rozwiązania będą w mojej ocenie dotyczyć zasadniczo niewielkiego rozmiaru działalności, a zasadniczo nie będą działalnością gospodarczą, stąd nie dyskryminują innych uczestników rynku działalności gospodarczej i nie zakłócają zrównoważonego rozwoju rynku działalności gospodarczej¹⁰. W kontekście zasady wolności działalności gospodarczej należy jednak zadać pytanie, czy wprowadzona zmiana w ogóle dotyczy zasady wolności działalności gospodarczej. Wydaje się, że niezupełnie, ponieważ owa aktywność generalnie nie jest działalnością gospodarczą w sensie formalnym, a staje się taką po spełnieniu wskazanych wyżej warunków. Dopiero wówczas będzie możliwe korzystanie z desygnatów tej zasady¹¹.

ZAWIESZENIE WYKONYWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Stosownie do art. 24 Prawa przedsiębiorców zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej oraz wznowienie wykonywania działalności gospodarczej następują na wniosek przedsiębiorcy, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. W przypadku przedsiębiorcy wpisanego do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej rozpoczyna się od dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej i trwa do dnia wskazanego w tym wniosku albo we wniosku o wznowienie wykonywania działalności gospodarczej albo do dnia ustanowienia zarządu sukcesyjnego. Natomiast w przypadku przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej rozpoczyna się od dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej, nie wcześniej niż w dniu złożenia wniosku, i trwa do dnia wskazanego we wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej, który nie może być wcześniejszy niż dzień złożenia wniosku. Wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej oraz o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej w przypadku przedsiębiorców podlegających obowiązkowi wpisu do Centralnej

⁹ W. Dmoch, *Zasada pewności prawa a cienka kapitalizacja*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 8, s. 45; *Zasada pewności w prawie podatkowym*, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, LEX/el. 2018.

¹⁰ J. Rudowski, *Zasady ogólne prawa podatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 2–4, s. 12.

¹¹ W zakresie desygnatów tej zasady zob. np. L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Zasada wolności gospodarczej*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Koncesja w prawie lotniczym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2010, s. 20–36.

Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej następuje na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej¹². Z kolei wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej oraz o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej w przypadku przedsiębiorców podlegających obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego następuje na podstawie przepisów o Krajowym Rejestrze Sądowym. W przypadku przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej trwa nie dłużej niż do dnia poprzedzającego dzień automatycznego wpisu informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej na zasadach określonych w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym¹³. Natomiast w przypadku zobowiązań o charakterze publicznoprawnym zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej wywiera skutki prawne od dnia, w którym rozpoczyna się zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej, do dnia poprzedzającego dzień wznowienia wykonywania działalności gospodarczej.

Tęgo rodzaju redakcja przepisu art. 24 Prawa przedsiębiorców wskazuje na wnioskowy tryb w zakresie zawieszenia i wznowienia wykonywania działalności gospodarczej, chyba że wynika to inaczej z przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub Krajowym Rejestrze Sądowym. Przepisy nie dotyczą działalności nieewidencjonowanej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 Prawa przedsiębiorców przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na czas nieokreślony albo określony, nie krótszy jednak niż 30 dni. Stosownie zaś do art. 18 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o CEIDG przedsiębiorca wpisany do CEIDG, który nie zatrudnia pracowników, może złożyć wniosek o zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej na zasadach określonych w ustawie o CEIDG. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej dopisuje do wpisu przedsiębiorcy informację o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, począwszy od dnia następującego po upływie ostatniego dnia okresu zawieszenia wskazanego we wniosku o zawieszenie działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, chyba że przedsiębiorca złoży wniosek o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej wskazujący inny dzień. Jeżeli wniosek o zawieszenie działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, nie określa daty wznowienia wykonywania działalności gospodarczej,

¹² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz.U. 2022, poz. 541, ze zm.), dalej: ustawa o CEIDG.

¹³ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1683, ze zm.), dalej: ustawa o KRS.

wpis w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej informacji o tym wznowieniu następuje na wniosek przedsiębiorcy.

W przypadku Krajowego Rejestru Sądowego, zgodnie z art. 23 ust. 2 i 3 Prawa przedsiębiorców, przedsiębiorca wpisany do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego może zawiesić wykonywanie działalności gospodarczej na okres od 30 dni do 24 miesięcy. Stosownie do art. 20c ust. 3 i art. 20d ustawy o KRS wnioski o wpis informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej oraz wnioski o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej jest zwolniony z opłat sądowych. Wpisy dokonane w wyniku rozpoznania takich wniosków nie podlegają ogłoszeniu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. W przypadku niezłożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przed upływem okresu 24 miesięcy od dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej następuje w dniu kolejnym po upływie okresu 24 miesięcy od dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej przez automatyczne zamieszczenie jej w rejestrze przedsiębiorców.

Trzeba również podkreślić, biorąc pod uwagę treść art. 24 ust. 7 Prawa przedsiębiorców, że zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej wywiera określony wpływ na wykonywanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym (zasadniczo podatki i składki ubezpieczeniowe). Przyjmuje się, że owe skutki następują od początkowego dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej w odniesieniu do zobowiązań o charakterze publicznoprawnym, a od końcowego dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej w odniesieniu do zobowiązań o charakterze publicznoprawnym oraz jako *lex specialis* w odniesieniu do terminów zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej w stosunku do zobowiązań o charakterze publicznoprawnym¹⁴.

Warto zaznaczyć, że zawieszenie działalności gospodarczej można traktować najogólniej jako przerwę lub zastój w jej prowadzeniu, wymuszoną przez okoliczności, które uniemożliwiają prowadzenie tej działalności w sposób zorganizowany i ciągły dla realizacji celu zarobkowego. Wskazane cechy pozwalają przyjąć, że zawieszenie działalności gospodarczej to stan, w którym nadal istnieje przedsiębiorstwo i powstałe stosunki, zarówno prywatnoprawne (np. umowy prawa cywilnego, umowa spółki cywilnej itp.), jak i publicznoprawne (np. koncesje, zezwolenia, licencje, wpis do rejestru regulowanej działalności gospodarczej), aczkolwiek działalność gospodarcza zostaje wstrzymana. Przeszkoda skutkująca zawieszeniem działalności gospodarczej nie może być trwała, gdyż wówczas traci sens wykonywanie działalności gospodarczej jako celowego i zorganizowanego

¹⁴ M. Sieradzka, *Art. 14a. Komentarz*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 278.

ciągu czynności. Trwałość przeszkody oznacza bowiem to, że wraz z upływem czasu nie da się jej usunąć. Trwałość przeszkody jest zatem *differentia specifica* rozróżnieniem pomiędzy zawieszeniem a zakończeniem działalności gospodarczej. Stąd też ustawodawca niewznowienie wykonywania działalności gospodarczej traktuje jako trwałe zaprzestanie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej skutkujące wykreśleniem z urzędu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub wpisu do sądowego rejestru przedsiębiorców¹⁵.

Wprowadzone rozwiązanie w mojej ocenie nie narusza zasady praworządności. Zasada pewności prawa również nie doznaje uszczerbku, gdyż rozwiązanie to jest przewidywalne i akceptowalne w zakresie swojej treści, w tym przyznaje przedsiębiorcom określone uprawnienie. Niedyskryminacja i zrównoważony rozwój także są wyrażane przez tematyczne rozwiązanie, gdyż dotyczy ono dość znacznej grupy przedsiębiorców korzystających z wprowadzonego uprawnienia bez – w mojej ocenie – dyskryminacji pozostałych uczestników obrotu gospodarczego. Dotyczy to określonej grupy przedsiębiorców, zasadniczo prowadzących działalność gospodarczą w mniejszym rozmiarze. Ponadto wprowadzone uprawnienie nie narusza zasady wolności działalności gospodarczej, albowiem nie narusza wolności poprzez właśnie przyznanie uprawnienia, a nie nałożenie obowiązku.

PODSUMOWANIE

Pomimo niewątpliwie określonych korzyści i ułatwień w prowadzeniu działalności nieewidencjonowanej oraz możliwości zawieszenia i wznowienia działalności gospodarczej można zauważyć pewne mankamenty, które mogą powodować określone negatywne skutki dla prawidłowości funkcjonowania ładu gospodarczego.

W przypadku działalności nieewidencjonowanej jej prowadzenie nie powoduje obowiązku rejestracyjnego. Skoro nie jest ona uważana za działalność gospodarczą, to nie pociąga za sobą obowiązku uiszczania obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne, gdyż zgodnie z art. 6 i n. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁶ obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu podlegają osoby prowadzące działalność gospodarczą. Ponadto zwraca uwagę, że działalność nieewidencjonowana (a więc nie-rejestrowana) pozostaje poza kontrolą jakiegokolwiek organu administracji pu-

¹⁵ M.A. Waligórski, *Prawo przedsiębiorcy do zawieszania i wznowiania wykonywania działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 8, s. 2–10.

¹⁶ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.).

blicznej¹⁷. Prawo przedsiębiorców nie wskazuje bowiem, kto będzie decydował i weryfikował w kwestii prawa do nierejestrowania działalności. W tym zakresie pojawia się także problem z ustaleniem obowiązku rejestracji, gdyż dana osoba dopiero po przepracowaniu miesiąca będzie dysponować informacją o osiągniętym przez siebie przychodzie z działalności i o tym, czy nie przekroczy 50% minimalnego wynagrodzenia. W tym zakresie można zaproponować rozwiązanie, w myśl którego osoba fizyczna prowadząca działalność nieewidencjonowaną nabywa status przedsiębiorcy, poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym określony przychód został przekroczony.

Wydaje się, że wprowadzona art. 5 Prawa przedsiębiorców regulacja może zostać odebrana przez mikroprzedsiębiorców jako przyzwolenie na prowadzenie działalności w tzw. szarej strefie, mające dość istotne znaczenie przede wszystkim w usługach i drobnym handlu. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, że przedmiotowa regulacja może stanowić naruszenie konstytucyjnej, ale też wynikającej z Prawa przedsiębiorców zasady równości podmiotów gospodarczych wobec prawa, natomiast jako wsparcie udzielane tylko niektórym podmiotom gospodarczym może stanowić naruszenie przepisów Unii Europejskiej w zakresie pomocy publicznej. Zasada równości prawnej przedsiębiorców jest odwołaniem do konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, wynikającej z art. 32 Konstytucji RP¹⁸. W piśmiennictwie słusznie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną. Świadczy to o relatywności ujmowania zasady równości. Zakwalifikowanie określonej grupy podmiotów do tej samej klasy (uznanie ich za podmioty podobne) zależy od zastosowanego kryterium i jest oczywiste, że w zależności od cechy istotnej, która zostanie przyjęta za podstawę oceny, te same podmioty mogą być uznane za podobne (co uzasadni ich równe traktowanie) bądź za odmienne (co wyłączy odnoszenie do nich zasady równości). W uzasadnieniu projektu Prawa przedsiębiorców wskazano natomiast, że 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 miary, bez żadnych różnicowań, zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zasada równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne

¹⁷ W tym względzie mogą wystąpić kontrowersje związane ze stosowaniem prawa w aspekcie praktycznej kontroli przedsiębiorców. Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2019 r., VI SA/Wa 2109/18, LEX nr 2944495.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

z Konstytucją RP odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Warunkiem koniecznym wprowadzenia wyjątków jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego dokonywane jest zróżnicowanie. Ocena kryterium, które było podstawą dokonania zróżnicowania, jest konieczna, wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi bowiem zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach¹⁹. Tym samym kluczowe znaczenie dla zapewnienia rzeczywistej równości przedsiębiorców ma właściwy i należyty uzasadniony wybór cech istotnych, na podstawie których będzie dokonywane ich zaliczenie do zbioru podmiotów o określonych prawach²⁰. Ponadto, stosownie do art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. W przywołanym zakresie powinna być zatem dokonana gruntowna ponowna analiza wprowadzonych rozwiązań prawnych z art. 5 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Następnie w zakresie zawieszenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców w pierwszej kolejności nasuwa się spostrzeżenie, że wyeliminowano zbędny formalizm związany z poprzednio obowiązującym 24-miesięcznym okresem zawieszenia. Teoretycznie bowiem dotąd przedsiębiorca mógł przedłużyć okres zawieszenia poprzez proste wznowienie działalności gospodarczej na jeden dzień, by ją ponownie zawiesić na kolejne miesiące. Takie zachowanie łączyło się jednak z określonymi czynnościami formalnymi, jak np. zgłoszenie wznowienia działalności gospodarczej i opłacenie należnych składek ubezpieczeniowych na dzień wznowienia. W miejsce wprowadzonych zmian w tym zakresie można zaproponować nowelizację ustawy celem ustanowienia zawieszenia działalności gospodarczej na czas nieokreślony z możliwością monitorowania oraz weryfikacji takich okoliczności przez stosowny organ administracji publicznej właściwy w sprawach rejestracji działalności gospodarczej. Ponadto wydaje się, że prawo do zawieszania działalności gospodarczej powinny posiadać również przedsiębiorcy zatrudniający pracowników (mikro i mali przedsiębiorcy). Jest to uzasadnione, gdyż powoduje uelastycznienie czasu pracy z możliwością nabywania przez pracowników w czasie zawieszenia działalności gospodarczej pracodawcy

¹⁹ Wyrok TK z dnia 2 lipca 2012 r., P 35/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 73.

²⁰ A.K. Kruszewski, *op. cit.*, s. 43–44.

²¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2, ze zm.).

prawa do urlopu bezpłatnego w tym zakresie²². Tego rodzaju rozwiązanie prawne wyrównałoby szanse małych firm, które nie zatrudniają pracowników. Podobnie jak w kwestii dotyczącej nieewidencjonowanej działalności gospodarczej, tak i w omawianej sprawie istotna jest zasada równości. W tym przypadku jednak, w świetle tej zasady, przy uwzględnieniu kosztów i określonych barier w prowadzeniu działalności gospodarczej przez mikro i małych przedsiębiorców takie zróżnicowanie można by uznać za dopuszczalne i zasadne oraz niestanowiące dyskryminacji, gdyż w istocie posiada charakter wyrównujący. Niemniej przyjęte rozwiązania prawne budzą wątpliwości interpretacyjne, np. w zakresie traktowania zawieszenia działalności gospodarczej jako rezygnacji z zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej²³.

Z punktu widzenia pozostałych zasad działalności gospodarczej w mojej ocenie przyjęte, wybrane rozwiązania prawne z ustawy Prawo przedsiębiorców, jak już zaznaczyłem, mimo że mogą rodzić wskazane wyżej mankamenty natury prawnej, generalnie zasługują na aprobatę, co nie oznacza, że nie wymagają wykazanych *de lege ferenda* poprawek legislacyjnych. Wybrane instytucje prawne, aczkolwiek na pierwszy rzut oka ze sobą niepowiązane, posiadają wspólne cechy w kontekście zasad działalności gospodarczej. Obie instytucje są instytucjami nowymi, obie nie naruszają istoty zasad działalności gospodarczej, obie odnoszą się do przedsiębiorców raczej wykonujących działalność gospodarczą w mniejszym rozmiarze. Istotne jest to, że pomimo systemowych podobieństw wybranych instytucji w perspektywie funkcjonowania zasad działalności gospodarczej istnieje przypadek, że instytucja nieewidencjonowania aktywności gospodarczej niejako „wymyka” się spod działania zasady wolności działalności gospodarczej, co w ujęciu systemowym ustawy Prawo przedsiębiorców, w świetle jej zasad, stanowi wyjątek od reguły podporządkowania instytucji zasadom działalności gospodarczej. Zaakcentowanie tego wyjątku stanowiło jedną z przyczyn wybrania do omówienia przedmiotowych instytucji prawnych w zakresie działalności (aktywności) gospodarczej uregulowanych w stosunkowo nowej ustawie, jaką jest ustawa Prawo przedsiębiorców.

²² Warto w tym względzie zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 2015 r. (K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791), w którym Trybunał opowiedział się za przyznaniem uprawnień pracowniczych osobom pozostającym w zatrudnieniu na podstawie umów cywilnoprawnych. Ten wyrok świadczy o poszerzaniu uprawnień pracowniczych.

²³ W tym zakresie zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 października 2020 r., II SA/Rz 613/20, LEX nr 3080896; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 września 2020 r., II SA/Bk 376/20, LEX nr 3067701; wyrok SA w Szczecinie z dnia 20 listopada 2019 r., III AUa 345/19, LEX nr 2776052.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bielecki L., Ruczkowski P., *Zasada wolności gospodarczej*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Koncesja w prawie lotniczym. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2010.
- Dmoch W., *Zasada pewności prawa a cienka kapitalizacja*, „Przegląd Podatkowy” 2019, nr 8.
- Franczak A., Kaźmierczyk A. (red.), *Zasada pewności w prawie podatkowym*, LEX/el. 2018.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Art. 3. Definicja działalności gospodarczej*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Kruszewski A.K., *Art. 5. Działalność nieewidencjonowana*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019.
- Melezini A., *Zasada praworządności w postępowaniu podatkowym*, LEX/el. 2023.
- Rudowski J., *Zasady ogólne prawa podatkowego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 2–4.
- Sieradzka M., *Art. 14a. Komentarz*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Waligórski M.A., *Prawo przedsiębiorcy do zawieszania i wznawiania wykonywania działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2009, nr 8.
- Wasilewski R.R., *Działalność nieewidencjonowana – działalność gospodarcza? Uwagi na tle prawa gospodarczego publicznego i prywatnego*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2022, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.31743/sp.12404>.
- Wierzbowski M. (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1360, ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2647, ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1683, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1009, ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2207).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2021, poz. 162, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz.U. 2022, poz. 541, ze zm.).

ORZECZNICTWO

- Wyrok SA w Szczecinie z dnia 20 listopada 2019 r., III AUa 345/19, LEX nr 2776052.
- Wyrok TK z dnia 2 lipca 2012 r., P 35/10, OTK-A 2012, nr 7, poz. 73.
- Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2015 r., K 1/13, Dz.U. 2015, poz. 791.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2019 r., VI SA/Wa 2109/18, LEX nr 2944495.
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 września 2020 r., II SA/Bk 376/20, LEX nr 3067701.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 października 2020 r., II SA/Rz 613/20, LEX nr 3080896.

ABSTRACT

In this paper, I point out several legal shortcomings resulting in certain consequences in the application of the Entrepreneurs' Law. Firstly, I present two legal institutions applicable under the Entrepreneurs' Law, i.e. unregistered economic activity and suspension of economic activity, and then I indicate the practical effects in the application of the provisions concerning them and in the context of the principles of economic activity (equality of entrepreneurs and others). In the end, there are conclusions with postulates for the future.

Keywords: unregistered economic activity; entrepreneur; suspension of economic activity; principle of equality of entrepreneurs

ABSTRAKT

W przedmiotowym opracowaniu wskazuję na kilka mankamentów prawnych skutkujących określonymi konsekwencjami w stosowaniu ustawy Prawo przedsiębiorców. W pierwszej kolejności przedstawiam dwie instytucje prawne obowiązujące na gruncie Prawa przedsiębiorców, czyli działalność gospodarczą nieewidencjonowaną oraz zawieszenie działalności gospodarczej, a następnie wskazuję skutki praktyczne w stosowaniu przepisów ich dotyczących oraz w kontekście zasad działalności gospodarczej (równości przedsiębiorców i innych). Na końcu znajdują się wnioski wraz z postulatami na przyszłość.

Słowa kluczowe: działalność gospodarcza nieewidencjonowana; przedsiębiorca; zawieszenie działalności gospodarczej; zasada równości przedsiębiorców