

# Marek Szydło

---

## Ewidencja działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/3, 57-89

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Szydło\*

## EWIDENCJA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W NOWEJ USTAWIE O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

### 1. Ewolucja instytucji ewidencji działalności gospodarczej w polskim porządku prawnym

W dniu 1.1.2007 r. weszły w życie art. 23–45 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1</sup> (dalej: u.s.d.g.), dotyczące problematyki ewidencji działalności gospodarczej (powołane przepisy zawarte są w rozdziale 3 ustawy, noszącym tytuł: Ewidencja działalności gospodarczej). Wprawdzie sama ustawa o swobodzie działalności gospodarczej weszła w życie już 21.8.2004 r.<sup>2</sup>, tym niemniej jej przepisy o ewidencji działalności gospodarczej były tutaj wyjątkiem. W odniesieniu bowiem do tych ostatnich ustawodawca postanowił, że z uwagi na znaczące zmiany, jakie przepisy te wprowadzają w całym systemie ewidencjonowania przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, ich wejście w życie należy odroczyć właśnie do 1.1.2007 r.<sup>3</sup> Do

---

\* Dr Marek Szydło – Adiunkt, Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (ustawa z 2.7.2004 r., Dz.U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.) u.s.d.g. weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Zważywszy przy tym na fakt, że ogłoszenie ustawy – Przepisy wprowadzające nastąpiło 6.8.2004 r., u.s.d.g. weszła w życie 21.8.2004 r.

<sup>3</sup> Zob. art. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej.

tego też momentu wciąż będą w omawianym zakresie obowiązywały art. 7–7i uchylonej już generalnie ustawy Prawo działalności gospodarczej<sup>4</sup>.

Zawarte w u.s.d.g. przepisy o ewidencji działalności gospodarczej są wyrazem ostatecznego porzucenia przez polskiego ustawodawcę idei sądowej rejestracji podejmujących i wykonujących działalność gospodarczą osób fizycznych. Pomysł sądowej rejestracji tychże osób został zgłoszony przez niektórych przedstawicieli naszej doktryny w latach 90-tych ubiegłego wieku<sup>5</sup> i był – jak się wydaje – reakcją na pewne niedostatki istniejącej wówczas (a utworzonej w oparciu o przepisy ustawy z 1988 roku o działalności gospodarczej)<sup>6</sup> ewidencji działalności gospodarczej. Wzmiankowana wyżej idea została zresztą w pewnym momencie zaaprobowana także przez prawodawcę, gdyż zgodnie z pierwotnym brzmieniem uchwalonej w 1997 roku ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>7</sup> do funkcjonującego w ramach KRS rejestru przedsiębiorców miały być wpisywane m.in. osoby fizyczne<sup>8</sup> (i to miały być wpisywane już od dnia 1.1.2001 r., a więc od dnia wejścia w życie ustawy o KRS). Jednakże na kilka tygodni przed planowanym wejściem w życie tej ustawy zorientowano się, iż włączenie osób fizycznych w ramy jednolitego Krajowego Rejestru Sądowego nie będzie bynajmniej operacją bezproblemową i łatwą do przeprowadzenia i że nieuchronnie spowoduje prawdziwy zalew sądów rejestrowych ogromną liczbą wniosków o wpis (przy czym ów zalew nastąpi w newralgicznym momencie uruchamiania całego tego nowego systemu rejestrowego). W związku z tym, aby dać osobom fizycznym więcej czasu na oswojenie się z nowymi regulacjami oraz by od razu po 1.1.2001 r. nadmiernie nie obciążać sądów rejestrowych, zdecydowano się odroczyć w czasie obowiązek sądowej rejestracji osób fizycznych, początkowo do dnia 1.1.2002 r.<sup>9</sup>, a następnie jeszcze do dnia 1.1.2004 r.<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 19.11.1999 r., Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.; o dalszym – aż do 31.12.2006 r. – obowiązywaniu art. 7–7i ustawy Prawo działalności gospodarczej przesądza art. 66 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej.

<sup>5</sup> Por. J. Broł, M. Safjan, *Propozycje nowelizacji kodeksu handlowego*, PPH 1992, nr 1, s. 4; J. Jacyszyn, *O kupiecki rejestr handlowy*, Rejent 1995, nr 3, s. 50 i n.; J. Szwaja, *O potrzebie reformy systemu rejestracji przedsiębiorców i innych podmiotów oraz o proponowanym rejestrze sądowym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 2, s. 308.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 20.8.1997 r., tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r., Nr 121, poz. 769, tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 17, poz. 209 ze zm.

<sup>8</sup> Zob. art. 36 pkt 1 ustawy o KRS w pierwotnym brzmieniu.

<sup>9</sup> Zob. art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30.11.2000 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. Nr 114, poz. 1194.

W miarę wszakże upływu czasu stawało się coraz bardziej jasne, że objęcie osób fizycznych ramami Krajowego Rejestru Sądowego nie jest wcale rozwiązaniem najszcześniejszym i że może wręcz utrudnić tym osobom podejmowanie działalności gospodarczej<sup>11</sup>. W związku z podnoszonymi głosami krytyki ustawodawca zdecydował się w końcu na odejście od tego pomysłu oraz na równoczesne zreformowanie i poprawienie zasad funkcjonowania – nadal mającej w przyszłości utrzymać swój byt prawny – ewidencji działalności gospodarczej<sup>12</sup>. U.s.d.g. ostatecznie przypieczętowało zarzucenie przez prawodawcę idei sądowej rejestracji osób fizycznych, przy czym warto zauważyć, że ustawa ta w istotny sposób zmienia oraz modernizuje instytucję ewidencji działalności gospodarczej.

## 2. Wpis do ewidencji działalności gospodarczej a reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 u.s.d.g., przedsiębiorca będący osobą fizyczną „może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do [...] Ewidencji Działalności Gospodarczej, zwanej dalej „ewidencją””. Powyższa stylizacja oznacza, że ustawodawca uzależnia prawną możliwość „podjęcia” oraz dalszego wykonywania działalności gospodarczej przez osobę fizyczną od uprzed-

---

<sup>10</sup> Zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14.12.2001 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz ustawy – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. z 2002 r., Nr 1, poz. 2.

<sup>11</sup> Doktryna zwróciła uwagę na fakt, że sądowa rejestracja osób fizycznych byłaby dla tych osób kosztowna, bardzo czasochłonna oraz wywoływałaby u nich obawy przed zawilóściami procedury rejestrowej, zob. P. Bielski, *Podstawy organizacji i funkcjonowania rejestru przedsiębiorców – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2000, nr 2, s. 35 i n.; J. Sieńczyło-Chlabicz, E. Bieniek-Koronkiewicz, *Podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 190–191.

<sup>12</sup> Zob. art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14.11.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 2125; powołany przepis nadal nowe brzmienie art. 7 ówczesnie obowiązującej ustawy Prawo działalności gospodarczej oraz wprowadził równocześnie do tej ustawy nowe przepisy, tj. art. 7a–7i, które miały odąd regulować problematykę ewidencji działalności gospodarczej. Do tej bowiem pory przepisy o ewidencji działalności gospodarczej znajdowały się w art. 88a–88i ustawy Prawo działalności gospodarczej, a więc w przepisach końcowych ustawy. Było to uzasadnione tym, że przepisy o ewidencji miały obowiązywać jedynie do 1.1.2004 r. Jednakże, jak już wyżej wspomniano, ustawodawca zdecydował się w końcu na utrzymanie ewidencji działalności gospodarczej także po 1.1.2004 r. i dlatego też wprowadził do ustawy Prawo działalności gospodarczej nowe przepisy (właśnie art. 7a–7i).

niego uzyskania przez nią wpisu w ewidencji działalności gospodarczej. Uzyskanie tego wpisu jest zatem określonym, administracyjnoprawnym obowiązkiem tej osoby, bez którego dopełnienia nie może ona stać się legalnym uczestnikiem obrotu gospodarczego, wykonującym działalność gospodarczą. Obowiązek uzyskania wpisu do ewidencji może być przy tym w sensie prawnym przyrównany do innych obowiązków rejestracyjno-ewidencyjnych spoczywających na przedsiębiorcy podejmującym działalność gospodarczą, takich jak obowiązek uzyskania wpisu do ewidencji podatników i płatników<sup>13</sup>, obowiązek uzyskania wpisu do rejestru podmiotów gospodarki narodowej<sup>14</sup> oraz obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego lub też zgłoszenia płatnika składek<sup>15</sup>. Wszystko są to bowiem obowiązki, których musi dopełnić każdy przedsiębiorca, bez względu na dziedzinę podejmowanej działalności gospodarczej, przy czym musi on dopełnić tychże obowiązków zanim rozpocznie wykonywanie swojej działalności. Z całą natomiast pewnością niesłuszne byłoby traktowanie obowiązku uzyskania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej jako przejawu „reglamentacji” podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli przez reglamentację tę będziemy rozumieli określone administracyjnoprawne ograniczenia, które spoczywają na przedsiębiorcach podejmujących działalność gospodarczą w ściśle określonej dziedzinie (jest to tzw. reglamentacja *sensu stricto*)<sup>16</sup>. Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej (reglamentacja *sensu stricto*) polega na stosowaniu przez państwo kilku podstawowych technik legislacyjnych, za pomocą których ograniczona zostaje (w sposób władczy) możliwość swobodnego i nieskrępowanego podejmowania działalności gospodarczej w określonej dziedzinie (a więc ograniczona zostaje swoboda zachowań przedsiębiorców podejmujących określony rodzaj działalności gospodarczej). Wśród tychże technik legislacyjnych należałoby zwłaszcza wy-

---

<sup>13</sup> Zob. art. 5 i nast. ustawy z dnia 13.10.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, t.j.: Dz.U. z 2004 r., Nr 269, poz. 2681 ze zm.

<sup>14</sup> Zob. art. 42 i nast. ustawy z dnia 29.6.1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

<sup>15</sup> Zob. art. 36 i nast. ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.

<sup>16</sup> Por. C. Banasiński, D. Szafrąński, *Koncesjonowanie jako forma reglamentacji działalności gospodarczej* [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafrąński, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1996, s. 119; K. Strzyczkowski, *Rola współczesnej administracji w gospodarce*, Warszawa 1992, s. 102 i n.; C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce* [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 363 i n.; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków-Lublin 1997, s. 143 i n.; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 205.

mienić: 1) ogólny zakaz podejmowania danego rodzaju działalności gospodarczej, 2) obowiązek uzyskania pozwolenia administracyjnego (tj. koncesji, zezwolenia, licencji, zgody, itp.) na podjęcie działalności w określonej dziedzinie oraz 3) obowiązek zgłoszenia (notyfikowania) przez przedsiębiorcę właściwemu organowi administracji zamiaru rozpoczęcia wykonywania działalności w określonej dziedzinie (przy założeniu spełniania przez danego przedsiębiorcę określonych ustawowo warunków podjęcia takiej działalności)<sup>17</sup>.

Należałoby zauważyć, że reglamentacja w powyższym rozumieniu dotyczy jedynie określonych (czyli niektórych, a nie wszystkich) dziedzin działalności gospodarczej, a ponadto podlegają jej ci przedsiębiorcy, którzy już zalegalizowali wstępnie swoją działalność gospodarczą, a więc uzyskali już wcześniej wpis w ewidencji działalności gospodarczej lub też w rejestrze przedsiębiorców.

Pomimo tego niektórzy uznają jednak, że również wpis do ewidencji działalności gospodarczej jest jednym z przejawów reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej i że należałoby go potraktować na równi z trzecią z wymienionych wyżej technik legislacyjnych, polegającą na zgłaszaniu właściwemu organowi administracji zamiaru podjęcia działalności gospodarczej<sup>18</sup>. W takim układzie obowiązek uzyskania wpisu w ewidencji działalności gospodarczej jawiłby się jako wyraz państwowej ingerencji w działalność gospodarczą, za pomocą którego państwo chce limitować (ograniczać) dostęp do działalności gospodarczej.

Nie wydaje się jednak, aby takie traktowanie wpisu do ewidencji było słuszne i zasługiwało na aprobatę. Trzeba przecież pamiętać, że obowiązek uzyskania wpisu dotyczy wszystkich przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, bez względu na przedmiot (rodzaj) podejmowanej działalności. Tymczasem reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej jest jednak kojarzona ze ściśle określonymi, konkretnymi rodzajami działalności. Warto ponadto zauważyć, że uzyskanie wpisu w ewidencji bynajmniej nie uchyla obowiązku przedsiębiorcy poddania się wspomnianym wyżej technikom legi-

---

<sup>17</sup> Zob. R. Stober, *Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts*, Stuttgart-Berlin-Köln 1989, s. 628 i n.; S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 28 i n.; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 39 i n.; K. Strzyczkowski, op.cit., s. 103 i n.; M. Szydło, *Swoboda...*, s. 205 i n.

<sup>18</sup> Por. M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994, s. 115 i n.; K. Strzyczkowski, op.cit., s. 103-104; M. Szydło, *Ewidencja działalności gospodarczej jako administracyjny rejestr przedsiębiorców*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 1, s. 157-159.

slacyjnym (reglamentacyjnym), jeżeli dany przedsiębiorca ma zamiar podjąć działalność reglamentowaną (nie bez przyczyny art. 15 u.s.d.g. stanowi, że „podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej może wiązać się dodatkowo z obowiązkiem uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji albo wpisu do rejestru działalności regulowanej”). W tym więc sensie obowiązek wpisu do ewidencji oraz wzmiankowane wyżej techniki reglamentacyjne są od siebie prawnie niezależne<sup>19</sup>.

Od razu jednak trzeba w tym miejscu zauważyć, że takie rozwiązania prawne, jak objęcie ewidencją wszystkich przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (bez względu na przedmiot działalności) oraz uniezależnienie wpisu do ewidencji od obowiązku uzyskania koncesji lub zezwolenia nie obowiązywały w Polsce w latach 90-tych ubiegłego wieku. Wówczas bowiem, pod rządami ustawy z 1988 roku o działalności gospodarczej, przedsiębiorcy podejmujący działalność gospodarczą w niektórych dziedzinach reglamentowanych, a mianowicie w tych, w których istniał obowiązek uzyskania koncesji lub zezwolenia, nie podlegali obowiązkowi wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (zob. art. 10 pkt 3 i 4 ustawy o działalności gospodarczej). Uprawione było zatem wtedy twierdzenie, że przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi podlegają albo obowiązkowi uzyskania koncesji lub zezwolenia (jeżeli zamierzają wykonywać działalność w dziedzinach nimi objętych) albo też podlegają obowiązkowi wpisu do ewidencji (jeżeli podejmują działalność w pozostałych dziedzinach). Nic więc dziwnego, że niektórzy przedstawiciele doktryny uznawali wówczas, że wpis do ewidencji jest po prostu kolejną techniką reglamentowania działalności gospodarczej, skoro dotyczy jedynie niektórych (wybranych) dziedzin działalności, zaś uzyskanie koncesji lub zezwolenia zwalnia od konieczności jego dokonania. Dzisiaj wszakże stanowisko takie nie jest już zasadne.

Dla uznania, że obowiązek wpisu do ewidencji nie jest jednak formą reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej nie bez znaczenia jest

---

<sup>19</sup> I nie zmienia tego bynajmniej fakt, że przedsiębiorca, który składa wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej może, wraz ze złożeniem tego wniosku, złożyć równocześnie wniosek o wpis w rejestrze działalności regulowanej, wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania takiej (regulowanej) działalności. Przedsiębiorca taki musi przy tym wskazać organowi ewidencyjnemu właściwy organ prowadzący rejestr działalności regulowanej (zob. art. 65 ust. 3 u.s.d.g.), po czym organ ewidencyjny, po wpisaniu przedsiębiorcy do ewidencji, przekazuje wspomniany wniosek do organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej. Opisaną powyżej procedurą jest tylko pewnym technicznym ułatwieniem dla przedsiębiorcy podejmującego określoną działalność regulowaną, natomiast nie zmienia faktu, że obowiązki wpisu w ewidencji oraz w rejestrze działalności regulowanej są jednak od siebie prawnie niezależne i żaden z nich nie może zastąpić drugiego.

również fakt, że ewidencja działalności gospodarczej oraz wspomniane wyżej techniki reglamentacyjne spełniają całkowicie odmienne funkcje i wprowadzone zostały przez państwo z zupełnie odmiennych powodów (przyczyn). Mianowicie, reglamentowanie przez państwo podejmowania działalności gospodarczej ma w swoim założeniu ograniczać (limitować) dostęp do danego rodzaju działalności, jako że dostęp ów powinni uzyskać jedynie ci przedsiębiorcy, którzy spełniają określone normatywnie warunki wykonywania określonej działalności (warunki te mają przy tym na celu ochronę konkretnych wartości i dóbr<sup>20</sup>). Techniki reglamentacyjne są zaś tak skonstruowane, aby właściwe organy władzy publicznej mogły skontrolować i zweryfikować (jeżeli nie w sposób uprzedni, to przynajmniej w sposób następczy), czy przedsiębiorcy podejmujący lub wykonujący daną działalność gospodarczą rzeczywiście spełniają wzmiankowane wyżej warunki oraz nie zagrażają tym samym prawnie chronionym wartościom i dobrom. Tymczasem bynajmniej nie takie funkcje ma w swoim założeniu spełniać ewidencja działalności gospodarczej. Ewidencja ta – jak będzie o tym jeszcze szerzej mowa – spełnia przede wszystkim funkcję rejestracyjno-ewidencyjną, informacyjną, ochronną, prawotwórczą oraz w pewnym sensie fiskalną. Natomiast w bardzo ograniczonym zakresie (o ile w ogóle) ewidencja ta realizuje funkcję kontrolną (polegającą na kontrolowaniu legalności działań podejmowanych przez przedsiębiorców) oraz funkcję selekcyjną (polegającą na selekcjonowaniu czy „wybieraniu” podmiotów dopuszczanych do działalności gospodarczej). Biorąc powyższe pod uwagę, trudno byłoby zatem postawić na jednej płaszczyźnie, z jednej strony, obowiązek wpisu do ewidencji, a z drugiej obowiązek uzyskania koncesji, zezwolenia lub licencji na działalność gospodarczą czy też obowiązek wpisu w rejestrze działalności regulowanej.

### 3. Ewidencja działalności gospodarczej a sądowy rejestr przedsiębiorców

Art. 14 u.s.d.g. stanowi, że „Przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajo-

---

<sup>20</sup> Nieco inaczej C. Kosikowski, którego zdaniem „reglamentacja działalności gospodarczej nie jest konieczna ze względu na zagrożenia, jakie działalność gospodarcza tworzy dla pewnych wartości i dóbr chronionych przez państwo. Wartości te są bowiem skutecznie chronione poza systemem reglamentacji. Jest ona natomiast uzasadniona tam, gdzie działalność gospodarcza jest niebezpieczna dla interesów obywateli lub gdzie chodzi o realizację polityki społecznej i gospodarczej oraz wykonywanie zobowiązań międzynarodowych”: C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej...*, s. 365.



wym Rejestrze Sądowym<sup>21</sup> albo do Ewidencji Działalności Gospodarczej” (ust. 1), przy czym „Wpisowi do ewidencji podlegają przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi” (ust. 2). Jak z tego wynika, w prawie polskim mamy do czynienia z dualistycznym systemem rejestrowania przedsiębiorców występujących w obrocie gospodarczym, gdyż przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi podlegają wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej, zaś pozostali przedsiębiorcy mają obowiązek wpisania się do rejestru przedsiębiorców<sup>22</sup>. Równocześnie, dokonanie wpisu w rejestrze albo w ewidencji jest warunkiem *sine qua non* „podjęcia” przez danego przedsiębiorcę działalności gospodarczej.

Od razu jednak trzeba w tym miejscu wyraźnie powiedzieć, że skutki prawne wpisu dokonanego w rejestrze oraz w ewidencji nie są bynajmniej tożsame (identyczne). Wprowadzie powołany przepis ustawy zdaje się stawiać skutki obu tych wpisów na jednej płaszczyźnie (stanowiąc, że w obu tych przypadkach dokonanie stosownego wpisu warunkuje prawną dopuszczalność „podjęcia” przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej), tym niemniej dokładniejsza analiza pokazuje, że oba wspomniane wpisy wywołują jednak jakościowo różne skutki prawne. Mianowicie, wpis w sądowym rejestrze przedsiębiorców jest typowym zdarzeniem cywilnoprawnym, którego dokonanie powoduje uzyskanie przez daną jednostkę organizacyjną albo osobowości prawnej (zob. art. 37 k.c.)<sup>23</sup> albo też przynajmniej podmiotowości prawnej (jak to ma miejsce chociażby w przypadku handlowych spółek osobowych)<sup>24</sup>. Tym samym dokonanie omawianego tutaj wpisu ma konstytutywne znaczenie dla

---

<sup>21</sup> Rejestr przedsiębiorców jest jednym z elementów Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), przy czym KRS składa się z: 1) rejestru przedsiębiorców, 2) rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, 3) rejestru dłużników niewypłacalnych (art. 1 ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym).

<sup>22</sup> Inaczej jest w niektórych obcych systemach prawnych, gdzie wszyscy profesjonalni uczestnicy obrotu gospodarczego (a więc zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne) podlegają wpisowi do jednego i tego samego rejestru sądowego. Taka sytuacja istnieje chociażby w Niemczech; na temat niemieckiego rejestru handlowego zob. U. Hübner, *Handelsrecht*, Heidelberg 2004, s. 48 i n.

<sup>23</sup> W myśl art. 37 k.c. „Jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną z chwilą jej wpisu do właściwego rejestru, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”. Niezależnie więc od tego, w jakim systemie (w jaki sposób) dana osoba prawna powstaje (na temat systemów powstawania osób prawnych zob. szerzej D. Reuter [w:] *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1. Allgemeiner Teil*, (red. F. J. Säcker), München 1984, s. 369 i n.; W. Wąsowicz, *Powstawanie osoby prawnej. Praktyka uzyskiwania osobowości prawnej*, Warszawa 2002, s. 39 i n.), dla uzyskania przez nią osobowości prawnej konieczne jest jeszcze – co do zasady – uzyskanie wpisu w rejestrze.

<sup>24</sup> Zob. art. 25<sup>1</sup>, 94, 109 §1 oraz 134 §1 kodeksu spółek handlowych (k.s.h.). Zgodnie z powołanymi przepisami, handlowe spółki osobowe powstają (a więc uzyskują prawną podmiotowość) z chwilą wpisu do rejestru.

bytu danego podmiotu (tj. dla bytu osoby prawnej lub też tzw. ułomnej osoby prawnej). Dlatego też stwierdzenie ustawodawcy, iż przedsiębiorca może podjąć swoją działalność gospodarczą dopiero po uzyskaniu wpisu w rejestrze przedsiębiorców, w zdecydowanej większości przypadków jest trochę na wyrost, gdyż przecież przed uzyskaniem wzmiankowanego wpisu dany podmiot (przyszły przedsiębiorca) i tak jeszcze w sensie prawnym nie istnieje (nie posiada osobowości lub też podmiotowości prawnej). I tak zatem nie mógłby on podjąć działalności gospodarczej. Wyjątkiem są tutaj jedynie te osoby prawne, które swoją osobowość uzyskują w inny sposób niż przez wpis do rejestru przedsiębiorców (np. stowarzyszenia, fundacje<sup>25</sup>, publiczne uczelnie akademickie<sup>26</sup>), gdyż te przed wpisem do rejestru przedsiębiorców (warunkującego możliwość podjęcia przez nie działalności gospodarczej) już istnieją i działalność gospodarczą mogą „podejmować” (aczkolwiek „podjąć” tę działalność mogą dopiero po uzyskaniu wpisu w rejestrze przedsiębiorców).

Z kolei wpis do ewidencji działalności gospodarczej z oczywistych względów nie posiada konstytutywnego znaczenia dla bytu (powstania) wpisywanego tam podmiotu, gdyż przecież osoby fizyczne istnieją i posiadają swoją prawną podmiotowość już przed wpisem. Prawdą jest przy tym, że jakkolwiek osoby fizyczne „podjąć” działalność gospodarczą mogą dopiero po uzyskaniu wpisu w ewidencji, to jednak już przed uzyskaniem wpisu swoją działalność gospodarczą mogą „podejmować”. Mogą one zatem dokonywać wszelkich czynności wstępnych oraz przygotowawczych, mających na celu zorganizowanie danej działalności gospodarczej oraz umożliwienie jej przyszłego uruchomienia (czynnościami tymi są np. urządzenie lokalu, zatrudnienie pracowników, zgromadzenie potrzebnych maszyn, urządzeń, surowców, materiałów, zamieszczenie ogłoszeń reklamowych, przygotowanie stosownych wniosków o wpis w ewidencji lub w innych urzędowych rejestrach oraz wystąpienie z nimi do właściwych organów i instytucji<sup>27</sup>. W konsekwencji

---

<sup>25</sup> Stowarzyszenia oraz fundacje uzyskują osobowość prawną z chwilą wpisu do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, prowadzonego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego, zob. art. 17 ustawy z dnia 7.4.1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 ze zm.), art. 7 ustawy z dnia 6.4.1984 r. o fundacjach (tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 ze zm.) oraz art. 49 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

<sup>26</sup> Publiczne uczelnie akademickie uzyskują osobowość prawną na podstawie odrębnych ustaw uchwalanych przez parlament (zob. art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27.7.2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

<sup>27</sup> Por. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 42; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej...*, s. 101 i n.

dokonywania tego rodzaju czynności przygotowawczych osoby fizyczne stają się przedsiębiorcami (a więc uzyskują ów status jeszcze przed wpisem)<sup>28</sup>, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż „podjąć” działalność gospodarczą (czyli rozpocząć jej wykonywanie) będą one mogły dopiero po uzyskaniu wpisu w ewidencji. Dopiero zatem po uzyskaniu wzmiankowanego wpisu osoby te będą mogły wystawić pierwszą fakturę za sprzedany towar lub wyświadczoną usługę, gdyż to właśnie moment wystawienia owej faktury jest dość powszechnie uznawany za moment „podjęcia” działalności gospodarczej<sup>29</sup>. Z powyższego wynika, że inaczej niż ma to miejsce w przypadku większości podmiotów wpisywanych do sądowego rejestru przedsiębiorców, to bynajmniej nie dopiero dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej powoduje uzyskanie przez dany podmiot (osobę fizyczną) statusu przedsiębiorcy.

Ta opisana powyżej różnica w zakresie skutków prawnych wywołanych przez wpis do rejestru przedsiębiorców oraz przez wpis w ewidencji nie powinna jednak przesłonić dość oczywistego faktu, że jeśli chodzi o prawną istotę rejestru przedsiębiorców (z jednej strony) oraz ewidencji działalności gospodarczej (z drugiej strony), to nie występują pomiędzy nimi jakieś zasadnicze różnice jakościowe. Prawdą jest oczywiście, że rejestr przedsiębiorców jest prowadzony przez sądy powszechne (sądy rejestrowe), zaś ewidencja działalności gospodarczej przez organy administracji publicznej (organy gminy). Niemniej jednak nie zmienia to faktu, że zarówno rejestr przedsiębiorców, jak też ewidencja działalności gospodarczej należą do jednej wspólnej dla nich kategorii prawnej, jaką są szeroko rozumiane rejestry publiczne<sup>30</sup>. Stąd też nie bez racji się twierdzi, że również ewidencja działalności gospodarczej jest w swojej istocie określonym rejestrem, tyle tylko, że w przeciwieństwie do sądowego rejestru przedsiębiorców jest to rejestr administracyjny<sup>31</sup>.

Pomimo tego niektórzy przedstawiciele doktryny uznają jednak, że generalnie rzecz biorąc rejestry oraz ewidencje są w swojej istocie całkowicie

---

<sup>28</sup> W tym miejscu warto przy tym przypomnieć, że już w doktrynie międzywojennej dość zgodnie uznawano, iż status kupca (odpowiednik dzisiejszego „przedsiębiorcy”) uzyskuje się wcale nie dopiero w momencie rzeczywistego prowadzenia przedsiębiorstwa, lecz już na etapie dokonywania określonych czynności przygotowawczych, mających na celu przyszłe uruchomienie przedsiębiorstwa, zob. M. Allerhand, *Kodeks handlowy. Księga pierwsza. Kupiec. Komentarz*, Lwów 1935, reprint: Warszawa 1991, s. 6; A. D. Szczygielski, *Zasady prawa handlowego*, t. I, Warszawa 1936, s. 133–134.

<sup>29</sup> M. P. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 51; J. Sieńczyło-Chlabcz, E. Bieniek-Koronkiewicz, *Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 100.

<sup>30</sup> Por. T. Stawecki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, *passim*.

<sup>31</sup> T. Stawecki, *op.cit.*, s. 31 i 332; M. Szydło, *Ewidencja działalności gospodarczej...*, s. 158.

odmiennymi kategoriami prawnymi, zaś przesądzają o tym – ich zdaniem – fundamentalne różnice, jakie jakoby pomiędzy nimi zachodzą. Autorzy ci nie nawiązują przy tym konkretnie do ewidencji działalności gospodarczej oraz do rejestru przedsiębiorców, lecz twierdzą w sposób abstrakcyjny, że rejestry oraz ewidencje (jako przejawy pewnych instytucji modelowych) są w sensie prawnym zupełnie różnymi od siebie instytucjami. I tak, twierdzi się, że rejestry od ewidencji różnią się chociażby zakresem kontroli, jaką podmioty (organy) je prowadzące sprawują wobec dokumentów oraz danych (informacji) przedstawianych im przez podmioty występujące z wnioskiem o wpis. W przypadku rejestru organ (podmiot) go prowadzący może samodzielnie interpretować wspomniane dokumenty oraz dane (informacje), może je badać i weryfikować, jak też może zażądać od wnioskodawcy wprowadzenia w ich treści czy formie określonych zmian (modyfikacji). Tymczasem w przypadku ewidencji rola organu ją prowadzącego wobec wzmiankowanych danych (informacji) oraz dokumentów ogranicza się jakoby jedynie do samych tylko działań technicznych, polegających na ich przyjęciu, uporządkowaniu oraz podaniu do publicznej wiadomości. Organ ten nie może natomiast merytorycznie ingerować w treść tychże informacji (oraz dokumentów), a więc nie może ich skontrolować ani też zweryfikować. Jak się bowiem w tym kontekście twierdzi, składane w takich przypadkach dokumenty oraz dane (informacje) są „ewidentne”, mają charakter oczywisty i nie wymagają dokonywania żadnych merytorycznych zmian. Wystarczy zatem, że organ prowadzący daną ewidencję dokumenty te oraz dane uporządkuje oraz je w odpowiedni sposób ujawni<sup>32</sup>.

Nie wydaje się jednak, aby ta wskazana powyżej różnica pomiędzy rejestrami a ewidencjami znajdowała swoje rzeczywiste uzasadnienie w treści przepisów prawa pozytywnego odnoszących się do tych instytucji. Z całą przy tym pewnością różnicy takiej nie dałoby się dostrzec pomiędzy sądowym rejestrem przedsiębiorców a ewidencją działalności gospodarczej. W tym kontekście trzeba bowiem pamiętać, że wniosek o wpis do ewidencji powinien zawierać ściśle określone dane, ustalone w art. 27 ust. 2 u.s.d.g.<sup>33</sup>, zaś

<sup>32</sup> Por. T. Stawecki, *op.cit.*, s. 22–23.

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.s.d.g., wniosek o dokonanie wpisu do ewidencji zawiera: 1) firmę przedsiębiorcy oraz jego numer PESEL, o ile taki posiada; 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki posiada; 3) oznaczenie miejsca zamieszkania i adresu, adres do doręczeń przedsiębiorcy oraz adres, pod którym jest wykonywana działalność gospodarcza, a jeżeli przedsiębiorca wykonuje działalność poza miejscem zamieszkania – adres głównego miejsca wykonywania działalności i oddziału, jeżeli został utworzony; 4) określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD); 5) informacje o istnieniu lub ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej; 6) informacje o umowie spółki cywilnej,

w razie stwierdzenia w tym zakresie jakichkolwiek braków organ ewidencyjny jest nie tylko uprawniony, ale wręcz zobligowany do tego, by niezwłocznie wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 27 ust. 3 u.s.d.g.)<sup>34</sup>. Z powyższego wynika, że organ ewidencyjny jest jak najbardziej kompetentny do tego, by kontrolować oraz weryfikować kompletność danych i dokumentów przedstawianych mu przez wnioskodawcę (a więc jest upoważniony do przeprowadzenia tzw. badania formalnego). Co więcej, organ ewidencyjny może również, nie ograniczając się do samego tylko badania formalnego, skontrolować prawdziwość przedkładanych mu przez wnioskodawcę danych, weryfikując – w pewnym przynajmniej zakresie – ich zgodność z rzeczywistym stanem rzeczy (czyli ze stanem faktycznym). Tym samym organ ewidencyjny jest w pełni uprawniony do tego, by przeprowadzić tzw. badanie materialne wniosku przedsiębiorcy, przy czym należałoby przyjąć, iż badanie to może i powinien przeprowadzać wówczas, gdy ma jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości co do prawdziwości zawartych we wniosku danych. W tym miejscu warto dodać, iż pogląd o konieczności dokonywania materialnego badania (a więc badania pod kątem prawdziwości) omawianego tutaj wniosku był prezentowany w doktrynie już pod rządami ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku<sup>35</sup>, zaś w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej pogląd ten zyskał na swoje poparcie dodatkowe jurydyczne argumenty. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że na gruncie u.s.d.g. do całego postępowania ewidencyjnego (postępowania o wpis) powinien być wprost stosowany kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)<sup>36</sup>, który w art. 7 nakazuje prze-

---

jeżeli taka została zawarta; 7) dane stałego pełnomocnika, uprawnionego do prowadzenia spraw przedsiębiorcy, o ile przedsiębiorca udzielił takiego pełnomocnictwa; zob. szerzej C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej...*, s. 122–123.

<sup>34</sup> Powyższe rozwiązanie jest zresztą w pełni kompatybilne z art. 64 §2 k.p.a., stanowiącym, że jeżeli podanie (czyli wniosek o wszczęcie postępowania) nie czyni zadość określonym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania, zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 365 i n.

<sup>35</sup> M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 185; S. Biernat, A. Wasilewski, op.cit., s. 257.

<sup>36</sup> Uzasadnieniem tego jest fakt, że w u.s.d.g. wszystkie postępowania ewidencyjne (tj. postępowanie o wpis, o wykreślenie wpisu, o zmianę wpisu) kończą się wydaniem przez organ ewidencyjny decyzji administracyjnej. W takich zaś przypadkach k.p.a. jest stosowany wprost, nawet bez konieczności istnienia specjalnego przepisu odsyłającego do niego (zob. art. 1 §1 pkt 1 k.p.a.).

cież organom administracji, w trakcie rozpatrywania przez nich spraw administracyjnych, „dokładnie wyjaśniać stan faktyczny”. Nie ulega zaś wątpliwości, że w pojęciu „dokładnego wyjaśniania stanu faktycznego” mieści się także weryfikowanie, w razie potrzeby, prawdziwości danych przedstawianych przez przedsiębiorcę i wpisywanych przez organ do ewidencji<sup>37</sup>. Trzeba ponadto zwrócić uwagę na treść art. 38 ust. 1 u.s.d.g., stanowiącego, że „Organ ewidencyjny może wykreślić z urzędu wpis zawierający dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, po uprzednim wezwaniu przedsiębiorcy do złożenia oświadczenia w terminie 7 dni”. Skoro zatem organ ewidencyjny może z urzędu *ex post* wykreślać z ewidencji dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy (a więc dane nieprawdziwe), to tym bardziej – na zasadzie wnioskowania *a maiori ad minus* – jest uprawniony do tego, by zwracać przedsiębiorcy uwagę na nieprawdziwość pewnych danych *ex ante*, zanim jeszcze zostaną one wpisane do ewidencji. Jest przecież rzeczą znacznie bardziej sensowną zakwestionowanie – jeżeli oczywiście organ ewidencyjny ma ku temu stosowne podstawy – prawdziwości określonych danych jeszcze przed wpisem, wraz z równoczesnym wezwaniem wnioskodawcy, by skorygował te dane pod kątem ich zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy (w oparciu o odpowiednio stosowany art. 27 ust. 3 u.s.d.g.), niż wykreślanie takich nieprawdziwych danych już po ich wprowadzeniu do ewidencji. Skoro ustawodawcy zależy na prawdziwości (wiarygodności) danych wpisywanych do ewidencji (a świadczy o tym chociażby przytoczony powyżej art. 38 ust. 1 u.s.d.g., jak też omówione dalej domniemanie prawdziwości danych wpisywanych do ewidencji – zob. art. 24 ust. 3 u.s.d.g.), to bez wątpienia środkiem instrumentalnie przydatnym do osiągnięcia tego pożądanego stanu rzeczy jest przeprowadzanie przez organ ewidencyjny uprzedniego badania prawdziwości przedkładanych mu przez przedsiębiorcę we wniosku danych.

Jak z powyższego wynika, rola organu ewidencyjnego wobec przedkładanych mu przez wnioskodawcę danych (oraz ewentualnie wobec dokumentów dołączanych przez przedsiębiorcę do wniosku) nie jest bynajmniej bierna, gdyż organ ten może dokonywać formalnej oraz materialnej kontroli tychże danych (a także dokumentów dołączanych do wniosku). Zakres kompetencji, jakie w omawianym zakresie posiada organ ewidencyjny, jest przy tym bardzo zbliżony do tych kompetencji, w jakie został wyposażony sąd

---

<sup>37</sup> Szerzej na temat art. 7 k.p.a. zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 64 i n.; P. Przybyśz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 44 i n.; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 133 i n.

rejestrów. Również bowiem sąd rejestrowy kontroluje braki formalne wniosku (art. 19 ustawy o KRS), bada, czy dołączone do wniosku dokumenty są zgodne pod względem formy i treści z przepisami prawa (art. 23 ust. 1 ustawy o KRS), a także weryfikuje prawdziwość określonych danych (art. 23 ust. 2 ustawy o KRS)<sup>38</sup>. Z całą zatem pewnością nieuprawniona jest teza, że sądowy rejestr przedsiębiorców różni się od ewidencji działalności gospodarczej zakresem kontroli, jaką sprawują organy prowadzące rejestr oraz ewidencję wobec przedkładanych im przez wnioskodawców danych oraz dokumentów.

Niektórzy autorzy skłonni są z kolei przyjmować, że ewidencje oraz rejestry (jako przejawy pewnych instytucji modelowych) różnią się od siebie pod względem zakresu skutków prawnych wywoływanych przez dokonywane w nich wpisy. Mianowicie, wpis do rejestru wywołuje określone skutki prawne w sferze prawa materialnego, a więc pociąga za sobą konkretne jurydyczne konsekwencje w prawie przedmiotowym. W przeciwieństwie natomiast do wpisu do rejestru, wpis w ewidencji nie wywołuje jakoby żadnych konkretnych skutków materialnoprawnych, lecz posiada jedynie znaczenie informacyjne<sup>39</sup>.

Od razu jednak należałoby stwierdzić, że pogląd powyższy ma raczej charakter intuicyjny i nie znajduje bynajmniej swojego potwierdzenia w treści przepisów prawa pozytywnego odnoszących się do rejestrów oraz ewidencji<sup>40</sup>. Z całą przy tym pewnością pogląd ten nie jest zasadny w odniesieniu

---

<sup>38</sup> Przy czym są rejestrowy obligatoryjnie bada prawdziwość takich danych, jak imię i nazwisko osoby fizycznej oraz jej numer PESEL, jak też nazwę lub firmę podmiotu innego niż osoba fizyczna oraz jej numer REGON. Natomiast jeśli chodzi o pozostałe dane zawarte we wniosku, to sąd rejestrowy bada, czy są one zgodne z rzeczywistym stanem, jeżeli ma w tym względzie uzasadnione wątpliwości (zob. art. 23 ust. 2 w zw. z art. 35 ustawy o KRS); zob. szerzej L. Ciulkin, A. Jakubecki, N. Kowal, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2002, s. 75 i n.; E. Marszałkowska-Krześ, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 36 i n.

<sup>39</sup> Por. J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 325; P. Czerski, *Zastaw skarbowy jako forma zabezpieczenia należności podatkowych*, Zakamycze 2004, s. 120–121; T. Stawecki, op.cit., s. 23–24.

<sup>40</sup> Bez trudu bowiem można wskazać takie rejestry, w których wpisy nie wywołują żadnych skutków materialnoprawnych (np. rejestr nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia oraz rejestr nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców na podstawie wymaganych zezwoleń – art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1758 ze zm.). Z kolei istnieją też takie ewidencje, w przypadku których dokonany wpis wywołuje bardzo istotne konsekwencje materialnoprawne (np. wpis do ewidencji partii politycznych powoduje nabycie przez daną partię osobowości prawnej – art. 16 ustawy z dnia 27.6.1997 r. o partiach politycznych, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 857 ze zm.).

do sądowego rejestru przedsiębiorców oraz ewidencji działalności gospodarczej, gdyż zarówno w przypadku pierwszej, jak i drugiej instytucji dokonane tam wpisy wywołują bardzo konkretne skutki materialnoprawne. W przypadku wpisu do ewidencji działalności gospodarczej skutkiem takim jest przede wszystkim prawna możliwość „podjęcia” przez danego przedsiębiorcę (osobę fizyczną) działalności gospodarczej (art. 14 ust. 1 u.s.d.g.). Można zatem powiedzieć, że z chwilą dokonania wpisu w ewidencji<sup>41</sup> dany przedsiębiorca nabywa uprawnienie do legalnego rozpoczęcia wykonywania swojej działalności gospodarczej, przy czym w sytuacji niezyskania wzmiankowanego wpisu uprawnienia takiego jest pozbawiony. Rzecz jasna, skutki prawne wpisu do ewidencji oraz skutki wpisu do sądowego rejestru przedsiębiorców nie są bynajmniej identyczne, gdyż – jak była już o tym mowa we wcześniejszych rozważaniach – wpis do rejestru wywołuje jeszcze pewne dalsze skutki materialnoprawne, związane chociażby z nabyciem przez daną jednostkę osobowości lub też podmiotowości prawnej. Niemniej jednak nie zmienia to faktu, że wpis w ewidencji bynajmniej nie ma znaczenia jedynie informacyjnego, gdyż pociąga za sobą konkretne jurydyczne następstwa w prawie przedmiotowym.

## 4. Funkcje ewidencji działalności gospodarczej

### 4.1. Funkcja ewidencyjna

Chcąc dokonać w miarę pełnej charakterystyki instytucji ewidencji działalności gospodarczej warto byłoby przedstawić funkcje, jakie instytucja ta ma w swoim założeniu spełniać. Najogólniej rzecz ujmując, funkcje ewidencji działalności gospodarczej są to pewne cele lub też pozytywne, pożądane stany rzeczy, jakie ustawodawca przy pomocy tej właśnie instytucji zamierza osiągnąć (urzeczywistnić)<sup>42</sup>. Do podstawowych funkcji ewidencji należałoby zaliczyć funkcję ewidencyjną, informacyjną, ochronną, prawotwórczą i fiskalną. W nikłym natomiast stopniu (o ile w ogóle) omawiana tutaj ewidencja spełnia funkcję kontrolną oraz selekcyjną.

---

<sup>41</sup> A wpis jest skutecznie dokonany z chwilą zamieszczenia stosownych danych w ewidencji – art. 31 ust. 1 u.s.d.g.

<sup>42</sup> Ogólnie na temat pojęcia funkcji w prawie zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 15 i n.; I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000, s. 7 i n.; M. Borucka-Arctowa, *Poglądy na społeczne funkcje prawa w świetle badań empirycznych*, PiP 1981, z. 5, s. 5 i n.



Funkcja ewidencyjna uchodzi za podstawową i pierwszoplanową funkcję każdego rejestru publicznego<sup>43</sup>. Polega ona na gromadzeniu (zbieraniu) oraz utrwalaniu określonych danych (informacji) dostarczanych do rejestru przez właściwe podmioty, wraz z równoczesnym gromadzeniem oraz przechowywaniem określonych dokumentów. Dane (informacje) mogą być utrwalane w rejestrze w bardzo różny sposób, przy czym najczęściej wpisuje się je do specjalnej księgi rejestrowej lub też wprowadza do systemu informatycznego. Z kolei przekazywane do rejestru dokumenty są przechowywane w specjalnych aktach rejestrowych (aktach ewidencyjnych).

W przypadku ewidencji działalności gospodarczej zgłaszane tam przez przedsiębiorców dane (informacje) są utrwalane przez organ ewidencyjny poprzez wprowadzenie ich do systemu informatycznego. Zgodnie bowiem z art. 23 ust. 4 u.s.d.g., ewidencja działalności gospodarczej jest prowadzona – podobnie jak Krajowy Rejestr Sądowy – w systemie informatycznym. Oznacza to, że – w przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, kiedy to wspomniane dane były wpisywane do specjalnej księgi ewidencyjnej, którą każda gmina prowadziła na swoje potrzeby – został obecnie utworzony (z dniem 1.1.2007 r.) centralny system informatyczny, który łączy ze sobą wszystkie gminy na terenie całego kraju. Każdy organ ewidencyjny, będąc bezpośrednio połączony ze wspomnianym systemem informatycznym w trybie on-line, zgłaszane mu przez wnioskodawców dane wprowadza właśnie do tego systemu, dzięki czemu zostają one utrwalone w formie elektronicznej (na elektronicznym nośniku informacji). Nie ma zatem żadnej potrzeby prowadzenia jakichkolwiek ksiąg ani też innego rodzaju baz danych, które służyłyby gromadzeniu i utrwalaniu zgłaszanych danych (informacji).

Nadal natomiast została utrzymana instytucja akt ewidencyjnych, które są prowadzone odrębnie dla każdego przedsiębiorcy wpisanego do ewidencji. W aktach tych organ ewidencyjny przechowuje (archiwizuje) określone dokumenty dotyczące danego przedsiębiorcy, w szczególności zaś dokumenty stanowiące podstawę wpisu (art. 25 ust. 1 u.s.d.g.)<sup>44</sup>.

## 4.2. Funkcja informacyjna

Kolejną ważną funkcją ewidencji działalności gospodarczej jest funkcja informacyjna<sup>45</sup>. Funkcja ta polega na informowaniu wszystkich zain-

---

<sup>43</sup> Por. E. Norek, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001, s. 25 i n.; T. Stawecki, op.cit., s. 34 i n.

<sup>44</sup> Warto dodać, że archiwizowane przez organ ewidencyjny w aktach ewidencyjnych a dotyczące danego przedsiębiorcy dokumenty podlegają przekazaniu innemu organowi ewidencyj-

interesowanych o takich, dotyczących danego przedsiębiorcy, danych, które z różnych względów mają istotne znaczenie dla pozostałych uczestników obrotu gospodarczego i które w związku z tym powinny być znane wszystkim osobom nimi zainteresowanym. Konkretnie rzecz biorąc, chodzi tutaj o następujące dane: 1) podstawowe dane identyfikujące danego przedsiębiorcę (takie jak firma, numer identyfikacji podatkowej, miejsce zamieszkania), 2) dane dotyczące wykonywanej przez niego działalności (adres głównego miejsca wykonywania działalności, adres oddziału, jeżeli został utworzony, przedmiot działalności gospodarczej określony zgodnie z PKD, zawarcie umowy spółki cywilnej w celu wykonywania w jej ramach działalności gospodarczej, fakt uzyskania koncesji, zezwolenia lub licencji na działalność gospodarczą, uzyskanie wpisu w rejestrze działalności regulowanej), 3) informacje o toczących się z udziałem danego przedsiębiorcy szczególnych postępowaniach (ogłoszenie upadłości, umorzenie i zakończenie postępowania upadłościowego, wszczęcie postępowania naprawczego), 4) informacje o pewnych zdarzeniach wywierających wpływ na to, w jaki sposób dany przedsiębiorca jest reprezentowany w obrocie (informacje o ograniczeniu lub utracie przez niego zdolności do czynności prawnych, informacje o ustanowieniu kuratora, dane stałego pełnomocnika, uprawnionego do prowadzenia spraw przedsiębiorcy, o ile przedsiębiorca udzielił takiego pełnomocnictwa), a także 5) informacje o zdarzeniach wywierających wpływ na zakres ponoszonej przez przedsiębiorcę odpowiedzialności za zobowiązania (informacje o istnieniu lub ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej). Wszystkie te wyżej wymienione dane są – zgodnie z art. 30 ust. 1 u.s.d.g. – wpisywane do ewidencji działalności gospodarczej, zaś dzięki temu, że ewidencja jest jawna (art. 24 ust. 1 u.s.d.g.), każdy ma prawo dostępu do danych zawartych w ewidencji i do przeglądania akt ewidencyjnych przedsiębiorcy wpisanego do ewidencji (art. 24 ust. 2 u.s.d.g.).

---

nemu, jeżeli w międzyczasie zmieni się właściwość miejscowa organu ewidencyjnego (a więc jeżeli zamiast dotychczasowego miejscowo właściwy dla danego przedsiębiorcy stanie się inny organ ewidencyjny). Może się zaś tak stać chociażby w wyniku zmiany przez przedsiębiorcę miejsca zamieszkania lub też w następstwie reorganizacji podziału terytorialnego państwa (np. likwidacja gminy lub zmiana jej obszaru), zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej...*, s. 119.

<sup>45</sup> W tym miejscu należy zauważyć, że funkcja informacyjna jest spełniana przez wszystkie w zasadzie rejestry publiczne; na ten temat zob. szerzej S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 18 i 32; J. Mojak, J. Widło, *Zastaw rejestrowy i rejestr zastawów. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 175; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 103–104; E. Marszałkowska-Krześ, op.cit., s. 15; E. Norek, op.cit., s. 29; T. Stawecki, op.cit., s. 36–37.

Od razu trzeba jednak w tym miejscu dodać, że wspomniany wyżej i gwarantowany każdemu dostęp do danych zawartych w ewidencji (będący przejawem realizowania przez ewidencję jej funkcji informacyjnej) nie następuje bynajmniej za pośrednictwem samego organu ewidencyjnego (to nie on udostępnia te dane), lecz za pośrednictwem specjalnie w tym celu powołanej Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej. Centralna Informacja – prowadzona przez ministra właściwego do spraw gospodarki – posiada swoje oddziały przy poszczególnych organach ewidencyjnych i to właśnie te oddziały udzielają zainteresowanym pisemnych informacji o wpisie oraz wydają zaświadczenia o treści wpisów w ewidencji (art. 41 u.s.d.g.). Z kolei przeglądanie akt ewidencyjnych danego przedsiębiorcy odbywa się bezpośrednio w siedzibie właściwego organu ewidencyjnego (a konkretnie w siedzibie właściwego urzędu gminy). W powyższy sposób ewidencja działalności gospodarczej spełnia swoją funkcję informacyjną.

### 4.3. Funkcja ochronna

Następną ważną funkcją, jaką ma w swoim założeniu spełniać ewidencja działalności gospodarczej jest funkcja ochronna. Polega ona na tym, że ewidencja chroni interesy dwóch kategorii podmiotów, a mianowicie interesy podmiotu wpisanego do ewidencji (przedsiębiorcy) oraz interesy podmiotów (osób) trzecich, przy czym ochrona interesów wzmiankowanych osób wyraża się w tym, iż osoby te mogą polegać na treści danych wpisanych do ewidencji jako na danych prawdziwych (a więc mogą działać w zaufaniu do prawdziwości wpisywanych do ewidencji danych, zob. art. 24 ust. 3 u.s.d.g.) oraz mogą powoływać się we wszelkich postępowaniach sądowych lub administracyjnych na szczególną moc dowodową pisemnych informacji o wpisie oraz zaświadczeń o treści wpisów w ewidencji, wydawanych przez oddziały Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej (zob. art. 41 ust. 3 u.s.d.g. w zw. z art. 76 k.p.a. oraz art. 244 k.p.c.). Ustawodawca, przydając ewidencji działalności gospodarczej do realizowania funkcję ochronną, chciał w ten sposób objąć swoją protekcją pewne istotne społecznie i godne ochrony przez państwo wartości, takie chociażby jak dobrą wiarę osób trzecich i przedsiębiorców oraz zaufanie tychże osób do ewidencji. Funkcja ochronna ewidencji w istotny sposób przyczynia się też do umocnienia pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> T. Stawecki, *op.cit.*, s. 39.

Ewidencja działalności gospodarczej spełnia swoją funkcję ochronną dzięki dwóm konkretnym konstrukcjom prawnym unormowanym w przepisach prawa. Pierwszą taką konstrukcją jest domniemanie prawdziwości wpisywanych do ewidencji danych, uregulowane w art. 24 ust. 3 zd. 1 u.s.d.g. Powołany przepis stanowi, iż „Domniemywa się, że dane wpisane do ewidencji są prawdziwe”. Tym samym przepis ten formułuje legalną regułę dowodową (domniemanie prawne)<sup>47</sup>, nakazującą uznawać wszelkie dane wpisane do ewidencji za prawdziwe, a więc za zgodne ze stanem faktycznym. Na domniemanie prawdziwości wpisanych do ewidencji danych może się powołać każdy (zarówno przedsiębiorca wpisany do ewidencji, jak też osoba trzecia), przy czym domniemanie to ma charakter wzruszalny (usuwalny) i może być obalone poprzez wykazanie przeciwności. Każdy może zatem w stosownym postępowaniu (sądowym lub administracyjnym) wykazywać, że określone wpisane do ewidencji dane nie są w konkretnym przypadku zgodne z rzeczywistością. Jeżeli taki przeciwdowód się powiedzie, to wówczas dalsze powoływanie się na prawdziwość wspomnianych danych nie jest już możliwe.

W tym miejscu warto wszakże zauważyć, że przepisy u.s.d.g. w pewien sposób ograniczają dopuszczalność wzruszania omawianego tutaj domniemanie prawdziwości wpisanych do ewidencji danych, przy czym ograniczenie to dotyczy podmiotu wpisanego do ewidencji (tj. przedsiębiorcy). Mianowicie, w razie wpisania do ewidencji danych niezgodnie ze zgłoszeniem przedsiębiorcy lub bez tego zgłoszenia, przedsiębiorca ten nie może zasłaniać się wobec osoby trzeciej działającej w dobrej wierze zarzutem, że dane te nie są prawdziwe, jeżeli zaniedbał wystąpić niezwłocznie z wnioskiem o sprostowanie, uzupełnienie lub wykreślenie wpisu (art. 24 ust. 3 zd. 2 u.s.d.g.). Powyższe oznacza, że jeżeli wpisany do ewidencji przedsiębiorca nie dopełni wymaganych od niego aktów staranności (i nie wystąpi ze stosownymi wnioskami)<sup>48</sup>, to wówczas nie może powoływać się wobec osoby trzeciej na nie-

<sup>47</sup> Por. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 243; na temat domniemań zob. szerzej T. Gizbert-Studnicki, *Znaczenie terminu „domniemanie prawne” w języku prawnym i prawniczym*, RPEiS 1974, z. 1, s. 101 i n.; J. Wróblewski, *Domniemania w prawie – problematyka teoretyczna*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1973, t. X, s. 7 i n.; J. Ignatowicz [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, Warszawa 1985, s. 884 i n.

<sup>48</sup> W praktyce chodzi tutaj o wystąpienie z takimi wnioskami, jak np.: 1) wniosek o uzupełnienie rozstrzygnięcia (art. 111 k.p.a.), 2) wniosek o sprostowanie błędów lub omyłek w decyzji (art. 113 k.p.a.), 3) wniosek o zmianę wpisu (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.s.d.g.), 4) wniosek o wykreślenie wpisu (art. 33 ust. 1 pkt 2 u.s.d.g.), 5) wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 157 § 2 k.p.a. w zw. z art. 37 ust. 3 u.s.d.g.) czy też 6) wniosek o wznowienie postępowania ewidencyjnego (art. 147 k.p.a. w zw. z art. 37 ust. 3 u.s.d.g.).

prawdziwość określonych danych, nawet jeżeli w tym konkretnym przypadku dane te nie są – jako wpisane do ewidencji niezgodnie ze zgłoszeniem przedsiębiorcy lub bez tego zgłoszenia – zgodne ze stanem faktycznym. Warunkiem jest wszakże to, aby osoba trzecia była w dobrej wierze, a więc by trwała w błędnym, ale usprawiedliwionym okolicznościami sprawy przekonaniu o prawdziwości wpisanych do ewidencji danych<sup>49</sup>.

Drugą konstrukcją prawną, dzięki której ewidencja działalności gospodarczej spełnia swoją funkcję ochronną jest szczególna moc dowodowa pisemnych informacji o wpisie oraz zaświadczeń o treści wpisów w ewidencji, wydawanych przez oddziały Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej. Trzeba bowiem pamiętać, że owe pisemne informacje o wpisie oraz zaświadczenia o treści wpisów są typowymi „dokumentami urzędowymi”, a więc dokumentami wystawionymi przez określone organy państwowe upoważnione do poświadczania (stwierdzania) pewnych zdarzeń lub czynności, w zakresie ich działania. W myśl zaś art. 76 k.p.a. oraz art. 244 k.p.c., dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (zaświadczone). Z obu tych przepisów wynika zatem, że dokumentom urzędowym przysługuje domniemanie prawdziwości, a więc domniemanie nakazujące uznawać za zgodne z prawdą (za zgodne ze stanem faktycznym) to, co zostało we wspomnianych dokumentach w sposób urzędowy, tj. w granicach przysługujących danemu organowi kompetencji, stwierdzone (zaświadczone)<sup>50</sup>. Należy zatem przyjąć, że zarówno pisemne informacje o wpisie, jak też zaświadczenia o treści wpisów są pod względem swojej treści zgodne z prawdą i – dopóki nie zostanie wykazany stan przeciwny – każdy może się na prawdziwość tych dokumentów powoływać. Nie trzeba chyba szerzej tłumaczyć, jak dalece chroni to interesy przedsiębiorców oraz osób trzecich oraz jak bardzo zwiększa bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego.

---

<sup>49</sup> Na temat pojęcia dobrej wiary zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 357 i n.; K. Przybyłowski, *Dobra wiara w polskim prawie cywilnym (ogólne uwagi o pojęciu)*, „Studia Cywilistyczne”, t. XV, Kraków 1970, s. 3 i n.; J. Gajda, *Pojęcie dobrej wiary w przepisach kodeksu cywilnego*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 2, s. 39 i n.

<sup>50</sup> Na temat powołanych przepisów zob. szerzej B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 396 i n.; P. Przybysz, op.cit., s. 179 i n.; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op.cit., s. 447 i n.; H. Mądrzak, D. Krupa, E. Marszałkowska-Krześ, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1999, s. 154–155; T. Ereciński [w:] T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2004, s. 509 i n.; K. Piasecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, red. K. Piasecki, Warszawa 2001, s. 1023 i n.

#### 4.4. Funkcja prawotwórcza

Kolejną ważną funkcją ewidencji działalności gospodarczej jest funkcja prawotwórcza. Funkcja prawotwórcza jest charakterystyczna dla tych rejestrów publicznych, w przypadku których dokonanie wpisu jest przesłanką powstania określonego prawa lub też przesłanką skuteczności określonego faktu prawnego<sup>51</sup>. Ewidencja działalności gospodarczej bez żadnej wątpliwości spełnia omawianą tutaj funkcję prawotwórczą, jako że po dokonaniu wpisu w ewidencji dany przedsiębiorca może „podjąć” działalność gospodarczą (zob. art. 14 ust. 1 u.s.d.g.), a więc uzyskuje z tą chwilą możliwość rozpoczęcia jej wykonywania (w praktyce oznacza to, iż dany przedsiębiorca może po uzyskaniu wpisu w ewidencji wystawić pierwszą fakturę – a po niej dalsze – za sprzedany towar lub wyświadczoną usługę). Prawdą jest oczywiście, że uprawnienie do podjęcia, czyli rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej przysługuje przedsiębiorcy już z mocy przepisów Konstytucji, która gwarantuje każdemu wolność działalności gospodarczej (zob. art. 20 Konstytucji RP)<sup>52</sup>. Tyle tylko, że dopuszczalność korzystania z tej wolności (w tym m. in. dopuszczalność korzystania z prawa do podjęcia działalności gospodarczej) może zostać poddana przez ustawodawcę zwykłego określonym ograniczeniom (zob. art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji) i wymóg (obowiązek) uprzedniego uzyskania przez przedsiębiorcę (przed podjęciem działalności gospodarczej) wpisu w ewidencji jest właśnie jednym z takich prawnie dopuszczalnych przejawów ograniczeń korzystania z wolności gospodarczej. Po dopełnieniu wspomnianego obowiązku (a więc po uzyskaniu wpisu) dany przedsiębiorca może już swobodnie „skorzystać” z gwarantowanej mu konstytucyjnie wolności, a konkretnie może uczynić użytek z prawa do podjęcia swojej działalności gospodarczej. Inaczej mówiąc, z chwilą dokonania wpisu w ewidencji dany przedsiębiorca nabywa uprawnienie do skorzystania z, uprzednio ograniczonej, wolności działalności gospodarczej<sup>53</sup>. W istocie więc z chwilą wpisu do ewidencji przedsiębiorca nabywa nie tyle uprawnienie do podjęcia działalności gospodarczej (gdyż upraw-

<sup>51</sup> T. Stawecki, op.cit., s. 42 i n.

<sup>52</sup> A jednym z najistotniejszych elementów przysługującej jednostkom wolności gospodarczej jest właśnie uprawnienie do „podjęcia” działalności gospodarczej, zob. R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart-Berlin-Köln 1991, s. 121–122; F. Ossenbühl, *Die Freiheiten des Unternehmers nach dem Grundgesetz*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1990, nr 1, s. 12 i n.; A. Walszek-Pyziol, op.cit., s. 37; M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 41; M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001, s. 46.

<sup>53</sup> Por. D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 87–88.

nienie takie wynika już z przepisów Konstytucji), co raczej uprawnienie do skorzystania z, uprzednio ograniczonego, prawa do podjęcia działalności gospodarczej. W każdym bądź razie nie ulega wątpliwości, że w tym kontekście wpis do ewidencji pełni określoną funkcję prawotwórczą i jest – przynajmniej jeśli chodzi o prawną możliwość podjęcia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej – wpisem konstytutywnym.

Z całą natomiast pewnością wpis do ewidencji nie ma konstytutywnego (prawotwórczego) znaczenia, jeśli chodzi o uzyskanie przez daną osobę fizyczną statusu przedsiębiorcy. Jak była już o tym mowa, status ten osoba fizyczna uzyskuje w momencie „podejmowania” działalności gospodarczej (czyli w momencie dokonywania stosownych czynności i działań przygotowawczych, wstępnych), a nie dopiero z chwilą wpisu. W tym więc zakresie wpis do ewidencji posiada co najwyżej znaczenie deklaratoryjne i jedynie potwierdza (ale nie tworzy) status przedsiębiorcy. Z powyższych rozważań wynika, iż wpis do ewidencji działalności gospodarczej posiada dwoisty charakter prawny, gdyż jest on zarówno wpisem konstytutywnym, jak też deklaratoryjnym<sup>54</sup>.

#### 4.5. Funkcja fiskalna

Niebagatelną funkcją ewidencji działalności gospodarczej jest też funkcja fiskalna. Ogólnie rzecz biorąc, funkcja fiskalna rejestrów publicznych przejawia się w tym, że organy prowadzące te rejestry pobierają od podmiotów wnioskujących o dokonanie wpisu określone opłaty, będące rodzajem publicznoprawnych danin z tytułu dokonania urzędowej czynności, jaką jest wpis. Opłaty te są nieraz źródłem bardzo okazałych przychodów dla budżetu państwa lub dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wprawdzie nie bez racji zauważa się, że „dokonywanie wpisów w wielu rejestrach administracyjnych nie pociąga za sobą żadnych opłat”, co jest uzasadnione faktem, że „wszelkie czynności rejestrowe uważa się za część bieżących zadań administracji i nie ma powodu, aby uczynić te czynności źródłem dodatkowych przy-

---

<sup>54</sup> W tym kontekście warto byłoby zauważyć, że jakkolwiek wpis do ewidencji nie może być bynajmniej utożsamiany z decyzją administracyjną o wpisie, to jednak niewątpliwie wpis ten następuje na podstawie decyzji o wpisie (zob. art. 31 ust. 1 u.s.d.g.). Z kolei doktryna prawa administracyjnego zwraca uwagę na fakt, że poszczególne decyzje administracyjne (czy też szerzej: akty administracyjne) bardzo często wywołują (i to równocześnie) zarówno skutki konstytutywne, jak też deklaratoryjne, zob. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien und Berlin 1927, Nachdruck: Wien 1999, s. 187 i n.; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht. Band 2*, München 2000, s. 52; H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1997, s. 203; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Zakamycze 2001, s. 63 i n.

chodów budżetu<sup>55</sup>, tym niemniej akurat w przypadku ewidencji działalności gospodarczej ta słuszna wydawałoby się myśl nie została bynajmniej w pełni urzeczywistniona. Jak bowiem stanowi art. 28 ust. 1 u.s.d.g., „wniosek o wpis do ewidencji podlega opłacie w wysokości 100 złotych, a jeżeli wniosek dotyczy zmiany wpisu opłata wynosi 50 złotych. Pobrane opłaty stanowią dochód budżetu gminy prowadzącej ewidencję”.

Należałoby przyjąć, że opłata za wniosek o wpis (oraz za wniosek o zmianę wpisu) nie jest opłatą skarbową w rozumieniu ustawy o opłacie skarbowej<sup>56</sup>, lecz jest „inną opłatą o charakterze publicznoprawnym” w rozumieniu art. 3 ustawy o opłacie skarbowej<sup>57</sup>. W rezultacie wniosek o wpis w ewidencji nie podlega opłacie skarbowej (mimo, że w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej, opłacie skarbowej podlegają m.in. podania, tj. żądania, wnioski, odwołania, zażalenia oraz załączniki do podań), lecz jedynie opłacie (publicznoprawnej), o której jest mowa w art. 28 ust. 1 u.s.d.g.<sup>58</sup> Opłaty te stanowią dochód własny gminy<sup>59</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, że rada danej gminy może określić niższe – niż wyżej wskazano – stawki opłaty albo wprowadzić zwolnienie od opłat, uwzględniając w szczególności rodzaj wykonywanej działalności (art. 28 ust. 3 u.s.d.g.). W ten sposób funkcja fiskalna ewidencji działalności gospodarczej może ulec pewnemu ograniczeniu lub też osłabieniu, co w swoim założeniu ma być swego rodzaju preferencją dla przedsiębiorców oraz bodźcem dla nich do podejmowania w danej gminie działalności gospodarczej. Natomiast z mocy samego prawa zwolniony z omawianej tutaj opłaty jest wniosek przedsiębiorcy o wykreślenie wpisu z ewidencji (art. 28 ust. 2 u.s.d.g.).

<sup>55</sup> T. Stawecki, op.cit., s. 47.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 9.9.2000 r. o opłacie skarbowej, tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 253, poz. 2532 ze zm.

<sup>57</sup> Art. 3 ustawy o opłacie skarbowej stanowi, że „Nie podlegają opłacie skarbowej podania i załączniki do podań, czynności urzędowe, zaświadczenia oraz zezwolenia, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów podlegają innym opłatom o charakterze publicznoprawnym lub są od tych opłat zwolnione”. Należy przy tym zauważyć, że wniosek o wpis do ewidencji działalności gospodarczej oraz wniosek o zmianę wpisu do ewidencji nie zostały bynajmniej wymienione w szczególnym wykazie przedmiotów opłaty skarbowej, zawartym w załączniku do ustawy o opłacie skarbowej.

<sup>58</sup> Por. uchwałę NSA z 5.6.2003 r. w sprawie FPK 11/02, ONSA 2003, nr 3, poz. 92; inaczej C. Kosikowski, którego zdaniem opłata, o której jest mowa w art. 28 u.s.d.g. jest opłatą skarbową, do której powinny być stosowane przepisy ustawy o opłacie skarbowej, zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej...*, s. 124.

<sup>59</sup> Zob. art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.



Czymś natomiast zupełnie różnym od opłat za wpis oraz za zmianę wpisu w ewidencji są opłaty za wydanie zaświadczenia o treści wpisu w ewidencji oraz opłaty za udzielenie pisemnej informacji o wpisie (należy w tym miejscu przypomnieć, że owe zaświadczenia wydają oraz pisemnych informacji udzielają oddziały Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej, funkcjonujące przy poszczególnych organach ewidencyjnych). Te ostatnie opłaty stanowią dochód budżetu państwa, przy czym ich wysokość określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (art. 42 u.s.d.g.).

#### 4.6. Funkcja kontrolna oraz selekcyjna

Jak była już o tym mowa w dotychczasowych rozważaniach, ewidencja działalności gospodarczej w bardzo ograniczonym stopniu (o ile w ogóle) spełnia funkcję kontrolną oraz selekcyjną. Funkcję kontrolną spełniają te rejestry publiczne, w przypadku których dokonanie wpisu wiąże się z koniecznością uprzedniego sprawdzenia i zweryfikowania przez organ prowadzący rejestr, czy dany – zainteresowany wpisem – podmiot powstał w sposób legalny (zgodny z prawem) lub też czy spełnił określone prawem warunki podjęcia określonej działalności<sup>60</sup>. Wpis do takiego rejestru może nastąpić dopiero wówczas, gdy wzmiankowana wyżej kontrola legalności wykaże stan spełnienia przez wnioskodawcę określonych warunków (tj. warunków powstania danego podmiotu lub też warunków podjęcia przez niego pewnej działalności).

W przypadku ewidencji działalności gospodarczej organ ewidencyjny z oczywistych względów nie może kontrolować przed wpisem, czy wnioskodawca powstał zgodnie z prawem (wpisowi podlegają przecież osoby fizyczne, a te nie są twórcami prawa). Kontroli tej nie może sprawować nawet wówczas, gdy wnioskodawcą jest przedsiębiorca będący współnikiem spółki cywilnej, a więc gdy wniosek o wpis składa osoba fizyczna, która zamierza wykonywać działalność gospodarczą w ramach umowy spółki cywilnej, którą zawarła z innym podmiotem lub podmiotami<sup>61</sup>. W tym ostatnim przypadku organ ewidencyjny w żadnym razie nie jest upoważniony do tego, by badać legalność powstania spółki cywilnej, a więc by weryfikować m.in., czy umo-

---

<sup>60</sup> T. Stawecki, *op.cit.*, s. 41.

<sup>61</sup> Wspólnicy spółki cywilnej wykonujący w jej ramach działalność gospodarczą są w myśl art. 4 ust. 2 u.s.d.g. uznawani za przedsiębiorców i na ogólnych zasadach podlegają wpisowi do ewidencji, zob. W. J. Katner, *Sytuacja prawna spółki cywilnej na tle nowego prawa działalności gospodarczej*, PPH 2001, nr 1, s. 19 i n.; M. Szydło, *Swoboda...*, s. 84 i n.

wa spółki cywilnej została zawarta zgodnie z prawem. Jest to bowiem rolą sądu powszechnego, a nie organu ewidencyjnego<sup>62</sup>.

Skoro organ ewidencyjny nie kontroluje legalności powstania przedsiębiorcy, to można postawić pytanie, czy weryfikuje on chociaż przed dokonaniem wpisu fakt spełnienia przez przedsiębiorcę określonych prawem warunków podjęcia przez niego działalności gospodarczej, przy czym pozytywna odpowiedź na to pytanie byłaby dowodem na to, iż ewidencja działalności gospodarczej pełni jednak w określonym zakresie funkcję kontrolną. Otóż organ ewidencyjny z całą pewnością nie kontroluje faktu spełniania przez przedsiębiorcę tych warunków, od których spełnienia uzależniona jest prawna dopuszczalność podjęcia przez przedsiębiorcę działalności reglamentowanej (tj. działalności objętej wymogiem uzyskania koncesji, zezwolenia, licencji lub też wpisu do rejestru działalności regulowanej). Warunki te określone są w odrębnych ustawach<sup>63</sup> i jeżeli dany przedsiębiorca zamierza podjąć tego rodzaju (reglamentowaną) działalność, to wówczas fakt spełnienia wzmiankowanych warunków jest kontrolowany – w sposób uprzedni lub też następczy – przez organy koncesyjne, zezwalające lub też przez organy prowadzące rejestry działalności regulowanej, a nie przez organ ewidencyjny. Organ ewidencyjny nie weryfikuje też przed wpisem, czy dany przedsiębiorca spełnia określone warunki (obowiązki) policyjno-administracyjne, wyspecyfikowane w przepi-

---

<sup>62</sup> W przeszłości Naczelny Sąd Administracyjny miał okazję parokrotnie stwierdzić, że jeżeli w trakcie postępowania w sprawie wykreślenia spółki cywilnej z ewidencji (do roku 2001 spółki cywilne były uznawane za przedsiębiorców i podlegały wpisowi do ewidencji) okaże się, że pomiędzy współnikami istnieje spór co do tego, czy dana spółka została skutecznie rozwiązana, to wówczas organ ewidencyjny powinien albo odmówić wykreślenia wspomnianej spółki z ewidencji albo też zawiesić postępowanie ewidencyjne na podstawie art. 97 §1 pkt 4 k.p.a. aż do czasu rozstrzygnięcia spornej kwestii pomiędzy współnikami przez sąd powszechny (spór ten jest w istocie sprawą cywilną, stanowiącą tzw. zagadnienie wstępne. Organ ewidencyjny nie jest kompetentny do rozstrzygnięcia tego sporu). Równocześnie organ ewidencyjny powinien zobowiązać współnika, który złożył wniosek o wykreślenie wpisu do zainicjowania w określonym terminie stosownego postępowania przed sądem powszechnym (por. art. 100 §1 k.p.a.), zob. wyrok NSA z 31.8.1993 r. SA/Wr 642/93, ONSA 1994, Nr 3, poz. 125; wyrok NSA z 7.10.1994 r. SA/Wr 931/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 133; wyrok NSA z 7.10.1994 r. SA/Wr 1365/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 134; zob. też B. Iwańska, P. Czepiel, *Wykreślenie wpisu z ewidencji działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa*, PPH 1996, nr 5, s. 3; wprawdzie powołane orzeczenia dotyczyły sytuacji, w której następowało wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji, ale wypowiedziana w tych orzeczeniach myśl jest również w pełni aktualna w sytuacji dokonywania wpisu do ewidencji: mianowicie, w takich przypadkach organ ewidencyjny nie może we własnym zakresie badać legalności powstania (zawiązania) spółki cywilnej.

<sup>63</sup> Na temat tych warunków zob. M. Szydło, *Swoboda...*, s. 236 i n. oraz s. 280 i n.; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej...*, s. 205 i n. oraz s. 240 i n.

sach sanitarnych, weterynaryjnych, przeciwpożarowych, budowlanych, związanych z ochroną środowiska, bezpieczeństwem urządzeń technicznych, itp., których spełnienie jest wymagane od każdego przedsiębiorcy podejmującego działalność gospodarczą. Tym bowiem z kolei zajmują się organy właściwych inspekcji oraz nadzorów<sup>64</sup>.

Organ ewidencyjny bada natomiast wniosek ubiegającego się o wpis przedsiębiorcy, i to bada go zarówno pod kątem formalnym, jak też materialnym (na ten temat zob. szerzej w punkcie 3 niniejszego opracowania). Jeżeli wniosek ten zawiera określone braki formalne lub też podane w nim dane są nieprawdziwe i równocześnie nieprawidłowości te nie zostaną usunięte w terminie 7 dni, to wówczas organ ewidencyjny pozostawia wniosek przedsiębiorcy bez rozpoznania (art. 27 ust. 3 u.s.d.g.). Organ ewidencyjny musi również sprawdzić, czy w przypadku danego przedsiębiorcy nie występują trzy konkretne przesłanki wyspecyfikowane w art. 32 u.s.d.g., których zajęcie obliguje organ ewidencyjny do wydania decyzji administracyjnej o odmowie wpisu do ewidencji. Przesłanki te są następujące: 1) wniosek przedsiębiorcy dotyczy działalności nieobjętej przepisami ustawy<sup>65</sup>, 2) wniosek został złożony przez osobę nieuprawnioną<sup>66</sup>, 3) prawomocnie orzeczono wobec danego przedsiębiorcy zakaz wykonywania określonej we wniosku działalności gospodarczej<sup>67</sup>. Jeżeli uznamy, że te wspomniane powyżej cztery warunki, czyli 1) złożenie przez przedsiębiorcę kompletnego pod względem formalnym (tj. bez żadnych braków) i prawdziwego

---

<sup>64</sup> Np. organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej (ustawa z dnia 14.3.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r., Nr 90, poz. 575 ze zm.), organy Inspekcji Weterynaryjnej (ustawa z dnia 29.1.2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, Dz.U. Nr 33, poz. 287 ze zm.), organy Państwowej Straży Pożarnej (ustawa z dnia 24.8.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 147, poz. 1230 ze zm.), organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego (ustawa z dnia 7.7.1994 r. Prawo budowlane, t.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 207, poz. 2016 ze zm.), organy Inspekcji Ochrony Środowiska (ustawa z dnia 20.7.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 982 ze zm.) czy też jednostki dozoru technicznego (ustawa z dnia 21.12.2000 r. o dozorcze technicznym, Dz.U. Nr 122, poz. 1321 ze zm.).

<sup>65</sup> Przy czym przepisami ustawy nie jest objęta: a) działalność, która nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 u.s.d.g. oraz b) działalność, o której jest mowa w art. 3 u.s.d.g., czyli działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowanie przez rolników pokoi, sprzedaż posiłków domowych i świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

<sup>66</sup> Przy czym osobą uprawnioną do złożenia wniosku jest sam przedsiębiorca lub też wyznaczony przez niego pełnomocnik.

<sup>67</sup> Zakaz taki może być orzeczony wobec danego przedsiębiorcy chociażby pod postacią środka karnego, o którym jest mowa w art. 41 k.k.

wniosku, 2) złożenie wniosku o wpis takiej działalności, która jest objęta przepisami ustawy, 3) złożenie wniosku przez osobę uprawnioną oraz 4) niewydanie wobec danego przedsiębiorcy prawomocnego zakazu wykonywania określonej we wniosku działalności gospodarczej, mogą być rzeczywiście potraktowane jako „warunki legalności podjęcia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej”, to zważywszy na fakt, że organ ewidencyjny bada przed wpisem spełnienie tych warunków, można by powiedzieć, że ewidencja działalności gospodarczej faktycznie spełnia – przynajmniej w tym zakresie – funkcję kontrolną. Od razu jednak należałoby zauważyć, że wzmiankowane wyżej warunki w zdecydowanej swojej większości posiadają charakter typowo formalny (proceduralny) i nie są zbyt uciążliwe dla przedsiębiorców. Można by nawet zaryzykować twierdzenie, że warunki te mają bardzo ogólny (o ile nie ogólnikowy) charakter i z całą pewnością trudno byłoby je porównywać z tymi chociażby warunkami, które muszą być spełnione przez przedsiębiorców przy podejmowaniu przez nich działalności reglamentowanej. Powyższe prowadzi do wniosku, że funkcja kontrolna ewidencji działalności gospodarczej ma bardzo ograniczony zakres (tzn. chodzi o to, że organ ewidencyjny niewiele tak naprawdę kontroluje), zaś znaczenie tej funkcji jest stosunkowo niewielkie.

Niektóre rejestry publiczne spełniają jeszcze dodatkowo funkcję selekcyjną. Polega to na tym, że przez wpis do danego rejestru dokonuje się swoista selekcja tych osób, które nabędą pewne uprawnienia (np. uprawnienia do podjęcia określonej działalności). Osoby wpisane do rejestru zostają w ten sposób zaliczone do grona „wybranych”, „uprawnionych” (np. do podjęcia pewnej działalności), w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych osób, które są „odrzucone” i pozbawione określonych uprawnień<sup>68</sup>. Warto przy tym zauważyć, że funkcja selekcyjna jest widoczna dopiero (i właściwie jedynie) w przypadku tych rejestrów, gdzie wpis jest uzależniony od uprzedniego spełnienia przez wnioskodawcę bardzo rozbudowanych (i niełatwych do spełnienia) warunków i gdy w dodatku warunki te mają stosunkowo ocenny charakter (np. zgodnie z art. 6 ustawy o doradztwie podatkowym<sup>69</sup>, na listę doradców podatkowych wpisuje się osoby, które m. in. są „nieskazitelnego charakteru i swoim dotychczasowym postępowaniem dają rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu doradcy podatkowego”<sup>70</sup>). Funkcja selekcyjna danego reje-

<sup>68</sup> T. Stawecki, op.cit., s. 45.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 5.7.1996 r. o doradztwie podatkowym, t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 9, poz. 86 ze zm.

<sup>70</sup> Podobnie art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6.7.1982 r. o radcach prawnych (t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 123, poz. 1059 ze zm.) oraz art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 26.5.1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 123, poz. 1058 ze zm.).

stru jest dodatkowo wzmocniona wówczas, gdy wpis do rejestru jest uzależniony od swobodnego uznania organu prowadzącego rejestr<sup>71</sup>. Dopiero wtedy bowiem można zasadnie powiedzieć, że do danego rejestru rzeczywiście zostają wpisani jedynie „wybrani”

W przypadku ewidencji działalności gospodarczej bardzo trudno byłoby podtrzymywać tezę, iż pełni ona funkcję selekcyjną. Jak bowiem była już o tym mowa, aby zostać wpisanym do ewidencji dany przedsiębiorca nie musi bynajmniej spełniać jakichś szczególnie rozbudowanych i uciążliwych warunków, które w dodatku miałyby charakter ocenny i pozostawiały organowi ewidencyjnemu znaczny margines swobody w ocenie, czy przedsiębiorca warunki te spełnia. W przypadku ewidencji wspomniane warunki mają przecież bardzo ogólny czy też wręcz symboliczny charakter, nie są zbyt trudne do spełnienia i można powiedzieć, że każdy niemal przedsiębiorca warunki te spełnia (lub też bez trudu może spełnić). Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że organowi ewidencyjnemu nie przysługuje jakiegokolwiek uznanie administracyjne w trakcie dokonywania wpisu i jeżeli nie zachodzi któraś z przesłanek określonych w art. 27 ust. 3 u.s.d.g. lub też w art. 32 u.s.d.g., to wówczas organ ewidencyjny nie ma już żadnego wyboru i musi wpisać danego przedsiębiorcę do ewidencji. Biorąc to wszystko pod uwagę z całą pewnością nieuprawnione byłoby twierdzenie, iż wpis do ewidencji wiąże się z selekcją przedsiębiorców i że do ewidencji zostają wpisani jedynie „wybrani” („wyselekcjonowani”) przedsiębiorcy.

## 5. Wpis do ewidencji działalności gospodarczej

W doktrynie dotyczącej rejestrów publicznych zwraca się uwagę na fakt, że pojęcie „wpis” jest zazwyczaj używane w dwóch odrębnych znaczeniach. Po pierwsze, pojęcie to jest używane w znaczeniu językowym i oznacza wówczas tyle, co określona treść lub też wypowiedź znajdująca się w rejestrze. W takim układzie wpis jest po prostu synonimem danych lub też informacji zamieszczonych i figurujących w rejestrze. Po drugie, pojęcie „wpis” bywa używane w znaczeniu pozajęzykowym (faktycznym) i oznacza określoną czynność polegającą na wciągnięciu pewnych danych do rejestru. W tym drugim znaczeniu wpis jest więc czynnością (działaniem) organu prowadzącego rejestr, którego istota wyraża się w zarejestrowaniu (wpisaniu do reje-

---

<sup>71</sup> Zob. np. art. 5 ustawy z dnia 13.10.1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 31, poz. 359 ze zm.

stru) określonych danych<sup>72</sup>. Warto przy tym zauważyć, że w piśmiennictwie prawniczym nie zawsze dostrzega się tę dwuznaczność pojęcia „wpis”, czego przejawem jest nieco bezrefleksyjne posługiwanie się omawianym pojęciem, bez zdawania sobie sprawy ze wskazanej powyżej dystynkcji. Co więcej, również w niektórych konkretnych aktach prawnych pojęcie „wpis” bywa używane równocześnie w obu wskazanych znaczeniach (tak jest chociażby w przypadku ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym)<sup>73</sup>. To ostatnie zjawisko jest już znacznie bardziej groźne niż niekonsekwencja spotykana w doktrynie prawa, jako że utrudnia to dokonywanie racjonalnej wykładni przepisów poszczególnych ustaw.

Również w przypadku ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustawodawca nie był do końca konsekwentny i nie potrafił się ustrzec przed niespójnym posługiwaniem się pojęciem „wpis”. Prawdą jest oczywiście, że w zdecydowanej większości przypadków omawiane pojęcie jest na gruncie u.s.d.g. używane w znaczeniu pozajęzykowym (faktycznym), a więc w znaczeniu określonej czynności (zob. art. 26 ust. 1, art. 29 ust. 1, art. 30 ust. 1, art. 31 ust. 1, art. 32, art. 40 ust. 1 u.s.d.g.). Spotyka się też jednak i takie przepisy, w których pojęcie „wpis” występuje w znaczeniu językowym i oznacza po prostu tyle, co określone dane (informacje) figurujące w ewidencji. Tak jest chociażby w przypadku art. 37 ust. 2 i 3 u.s.d.g., gdzie występuje określenie: „wpis do ewidencji podlega wykreśleniu”. Jasne jest przecież, że wykreśleniu podlegają określone „dane” znajdujące się w ewidencji (i dlatego „wpis” w tym przypadku oznacza właśnie dane lub informacje będące w ewidencji), a nie dokonana wcześniej „czynność” wciągnięcia danych do ewidencji (stąd też inaczej niż ma to miejsce w innych przepisach ustawy nie można w tym przypadku przyjąć, że „wpis” oznacza tutaj określoną czynność). Biorąc powyższe pod uwagę byłoby lepiej, gdyby w powołanych przepisach ustawodawca użył po prostu sformułowania: „dane zawarte w ewidencji podlegają wykreśleniu”. Wówczas można by było powiedzieć, że ustawodawca jest w pełni konsekwentny i że na gruncie u.s.d.g. pojęciem „wpis” posługuje się jednolicie w znaczeniu określonej czynności.

Przyjmując wszakże na potrzeby dalszych rozważań, że w rozumieniu u.s.d.g. „wpis” oznacza po prostu określoną czynność (polegającą na wciągnięciu pewnych danych do ewidencji), należałoby się zastanowić nad charakterem prawnym owej czynności. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę

<sup>72</sup> T. Stawecki, op.cit., s. 62–63.

<sup>73</sup> M. Wrzolek-Romańczuk, „Wpis niedopuszczalny” w Krajowym Rejestrze Sądowym, PPH 2002, nr 4, s. 1.

na fakt, że charakter prawny czynności wpisu uległ w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej zasadniczej zmianie w porównaniu z poprzednim stanem prawnym. Otóż w poprzednim stanie prawnym (tj. na gruncie ustawy Prawo działalności gospodarczej oraz ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku) wpis do ewidencji działalności gospodarczej miał charakter czynności materialno-technicznej<sup>74</sup>. Była to zatem pewna czynność faktyczna administracji<sup>75</sup>, która – mając charakter władczy – wywołuje określone skutki prawne, przy czym czyni to nie poprzez tworzenie nowych norm prawnych (jak to ma miejsce w przypadku aktów administracyjnych), lecz poprzez pewne fakty (zdarzenia)<sup>76</sup>. W obecnej ustawie wpis do ewidencji nie jest już czynnością materialno-techniczną, lecz jest czynnością prawną złożoną (kompleksową), którą konstytuują w istocie dwa odrębne prawnie – choć w sensie funkcjonalnym nierozłącznie ze sobą związane – elementy. Pierwszym elementem tej złożonej czynności prawnej jest decyzja administracyjna o wpisie. Decyzja ta jest wydawana przez organ ewidencyjny (na wniosek lub z urzędu), przy czym zawiera ona w swojej osnowie określone dane (informacje). Jakże konkretnie będą to dane zależy już od konkretnej sytuacji, w której dany wpis jest dokonywany (inne przecież dane będzie zawierała decyzja o pierwszym wpisie przedsiębiorcy do ewidencji, zaś jeszcze inne decyzja o zmianie wpisu)<sup>77</sup>. Drugim z ko-

---

<sup>74</sup> M. Niezgódka-Medková, *W kwestii charakteru wpisu do ewidencji działalności gospodarczej*, PIP 1990, z. 1, s. 112 i n.; M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja...*, s. 119; S. Biernat, A. Wasilewski, op.cit., s. 244 i n.; M. Zdyb, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997, s. 376; M. Szydło, *Ewidencja działalności gospodarczej...*, s. 167.

<sup>75</sup> Por. Z. Kmieciak, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. XXXIX, s. 73 i n.

<sup>76</sup> J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 299; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 313; B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 364; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 98; G. Łaszczycza, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Zakamycze 1998, s. 38.

<sup>77</sup> Jedynie tytułem przykładu można tutaj wskazać, iż decyzja administracyjna o pierwszym wpisie przedsiębiorcy do ewidencji powinna zawierać następujące dane: 1) firmę przedsiębiorcy oraz jego numer PESEL, o ile taki posiada; 2) numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki posiada; 3) oznaczenie miejsca zamieszkania i adresu do doręczeń przedsiębiorcy, adres, pod którym jest wykonywana działalność gospodarcza, a jeżeli przedsiębiorca wykonuje działalność poza miejscem zamieszkania – adres głównego miejsca wykonywania działalności i oddziału, jeżeli został utworzony; 4) określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej, zgod-

lei elementem omawianej tutaj złożonej czynności prawnej (czyli drugim elementem wpisu) jest czynność techniczna, polegająca na wprowadzeniu do systemu informatycznego danych zawartych w decyzji niezwłocznie po jej wydaniu. Czynności tej dokonuje najczęściej upoważniony przez organ ewidencyjny pracownik urzędu gminy, który wprowadzając dane do systemu informatycznego utrwała je w ten sposób w systemie informatycznym (czyli na elektronicznym nośniku informacji). Ustawodawca jednoznacznie przy tym przesądza, że wpis jako taki jest ostatecznie dokonany dopiero z chwilą zamieszczenia zawartych w decyzji danych w ewidencji (art. 31 ust. 1 u.s.d.g.).

Przyjęte w omawianej tutaj ustawie rozwiązanie oznacza, że wpis do ewidencji (jako określona czynność dokonywana przez organ ewidencyjny) nie jest bynajmniej równoznaczny z samą tylko decyzją administracyjną o wpisie lub też z samym tylko technicznym wprowadzeniem określonych danych do systemu informatycznego. Aby wpis w ewidencji mógł zostać skutecznie i w pełni dokonany konieczne jest łączne dopełnienie obu wzmiankowanych elementów, a więc zarówno wydanie decyzji administracyjnej o wpisie, jak też niezwłoczne wprowadzenie określonych danych do systemu informatycznego. Należy przy tym zwrócić uwagę na pewną dość istotną różnicę istniejącą pomiędzy decyzją o wpisie a samym wprowadzeniem danych do systemu. Otóż wydanie decyzji o wpisie stanowi przedmiot samodzielnej kompetencji organu ewidencyjnego. Organ ewidencyjny albo wydaje taką decyzję (jeżeli wszystkie przesłanki jej wydania są spełnione) albo też wydaje decyzję o odmowie wpisu (w przypadkach, o których jest mowa w art. 32 u.s.d.g.), względnie też pozostawia wniosek przedsiębiorcy bez rozpoznania (art. 27 ust. 3 u.s.d.g.). Tymczasem wprowadzenie danych do systemu informatycznego – której to czynności w sensie faktycznym najczęściej dokonuje upoważniony pracownik urzędu gminy – nie jest przedmiotem niczyjej samodzielnej kompetencji. Jeżeli bowiem decyzja administracyjna o wpisie została uprzednio już wydana, to wówczas wprowadzenie danych do systemu informatycznego jest po prostu prawną koniecznością i musi nastąpić niezwłocznie, tj. bez żadnej nieuzasadnionej zwłoki. Upoważniony pracownik urzędu gminy nie może ani odmówić dokonania tej czynności ani też nie może jej w żaden sposób opóźniać. Jest to więc wprawdzie czynność prawnie odrębna od decyzji o wpisie, lecz o jej dokonaniu nikt samodzielnie nie decyduje: czynność ta jest po prostu w sensie faktycznym – po wydaniu decyzji – dokonywana.

---

nie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD); 5) dane, o których jest mowa w art. 30 ust. 1 pkt 5–15 u.s.d.g., jeżeli wpis ich dotyczy (art. 29 ust. 3 i 4 u.s.d.g.).



Należy równocześnie pamiętać, że wpisem do ewidencji jest również wykreślenie z ewidencji (art. 26 ust. 2 u.s.d.g.). Wykreślenie z ewidencji (wszystkich lub części danych) odbywa się w ten sposób, że najpierw zapada decyzja administracyjna o wykreśleniu (zawierająca w swojej podstawie mające zostać wykreślone dane), a następnie dane zawarte we wzmiankowanej decyzji są w sensie faktycznym usuwane z systemu informatycznego (a więc są kasowane z elektronicznej bazy danych). O ile przy tym wprowadzenie danych do systemu informatycznego następuje „niezwłocznie” po wydaniu decyzji o wpisie (art. 31 ust. 1 u.s.d.g.), o tyle usunięcie danych z systemu informatycznego następuje dopiero po tym, jak decyzja administracyjna o wykreśleniu stanie się ostateczna (art. 31 ust. 2 u.s.d.g.). Z powyższego wynika, że w przypadku wykreślenia z ewidencji ustawodawca dał jeszcze przedsiębiorcy możliwość odwołania się od decyzji o wykreśleniu (odwołanie to wnosi się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego), zanim dotyczące go dane zostaną z systemu informatycznego usunięte. Ma to w swoim założeniu chronić uzasadnione interesy takiego przedsiębiorcy.

Na zakończenie przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu rozważań warto byłoby się jeszcze odnieść do problematyki rodzajów wpisów do ewidencji. W doktrynie dotyczącej rejestrów publicznych wymienia się bardzo różne rodzaje wpisów, wyróżniane z uwagi na rozmaite kryteria<sup>78</sup>. W kontekście ewidencji działalności gospodarczej na szczególną przy tym uwagę zasługują dwa konkretne rodzaje wpisów do ewidencji, a mianowicie wpisy dokonywane na wniosek oraz wpisy dokonywane z urzędu. Jak stanowi art. 26 ust. 1 u.s.d.g., wpis do ewidencji jest zasadniczo dokonywany na wniosek, chyba że przepis szczególnie przewiduje wpis z urzędu. Wynikałoby z tego, że w przypadku ewidencji działalności gospodarczej zasadą jest dokonywanie wpisów na wniosek, a więc w rezultacie dokonywanego przez przedsiębiorcę zgłoszenia, natomiast wpisy z urzędu są raczej rzadkim wyjątkiem, dopuszczalnym jedynie w sytuacji, gdy przewiduje to szczególnie przepis ustawy. Jednakże uważna lektura przepisów ustawy prowadzi do dość zaskakującej konkluzji, że wpisy dokonywane z urzędu nie są wcale takie rzadkie i wyjątkowe, gdyż jest ich w sumie dość pokaźna ilość. I tak, z urzędu dokonywane

---

<sup>78</sup> I tak, wyróżnia się wpisy: 1) kwalifikowane ze względów porządkowych (wpis pierwotny i wtórny oraz wpisy pozytywne, negatywne i wzmianki, wpisy ostateczne i tymczasowe), 2) zgodne z prawem, niedopuszczalne i bezpodstawne, 3) obowiązkowe i fakultatywne, 4) konstytutywne, deklaratywne i konwalidujące, 5) dokonywane na wniosek oraz z urzędu, a także 5) takie, których skuteczność uzależniona jest od ogłoszenia oraz skuteczne z chwilą dokonania, zob. T. Stawecki, *op.cit.*, s. 72.

są następujące wpisy: 1) wpis informacji o ograniczeniu lub utracie przez przedsiębiorcę zdolności do czynności prawnych (art. 30 ust. 1 pkt 6 u.s.d.g.), 2) wpis informacji o ogłoszeniu upadłości przedsiębiorcy, a także o umorzeniu i zakończeniu tego postępowania (art. 30 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 34 u.s.d.g.), 3) wpis informacji o udzieleniu, zmianie i cofnięciu danemu przedsiębiorcy koncesji (art. 30 ust. 1 pkt 9 w zw. z art. 35 ust. 1 u.s.d.g.), 4) wpis informacji o stwierdzeniu wygaśnięcia koncesji, jeżeli przepisy ustaw odrębnych przewidują wydanie takiej decyzji (art. 30 ust. 1 pkt 10 w zw. z art. 35 ust. 1 u.s.d.g.), 5) wpis informacji o wpisie danego przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej oraz o wykreśleniu z rejestru (art. 30 ust. 1 pkt 11 w zw. z art. 36 u.s.d.g.), 6) wpis informacji o uzyskaniu przez przedsiębiorcę zezwolenia lub licencji i ich cofnięciu (art. 30 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 35 ust. 2 u.s.d.g.), 7) wpis informacji o ustanowieniu dla danego przedsiębiorcy kuratora (art. 30 ust. 1 pkt 15 u.s.d.g.), 8) wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji w sytuacji, gdy prawomocnie orzeczono zakaz wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej określonej we wpisie (art. 37 ust. 2 pkt 1 u.s.d.g.), 9) wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji w sytuacji wpisania do rejestru przedsiębiorców spółki handlowej powstałej z przekształcenia spółki cywilnej, w zakresie działalności wpisanej do rejestru przedsiębiorców (art. 37 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 37 ust. 4 u.s.d.g.), 10) wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji w sytuacji stwierdzenia trwałego zaprzestania wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (art. 37 ust. 2 pkt 3 u.s.d.g.), 11) wykreślenie z ewidencji określonych danych w sytuacji, gdy organ ewidencyjny wpisał je z naruszeniem prawa (art. 37 ust. 3 u.s.d.g.), a także 12) wykreślenie z ewidencji danych niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy (art. 38 ust. 1 u.s.d.g.). Tak duża liczba wpisów dokonywanych z urzędu (raz jeszcze przy tym należy przypomnieć, że wykreślenie to również wpis) jest uzasadniona faktem, że ustawodawca chciał uczynić z ewidencji w miarę pełne i wiarygodne źródło informacji o przedsiębiorcach i o wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Tym samym wpisy dokonywane z urzędu bez żadnej wątpliwości służą pełniejszemu realizowaniu przez ewidencję jej funkcji informacyjnej oraz ochronnej.