

Marek Szydło

Ewidencja działalności gospodarczej jako administracyjny rejestr przedsiębiorców

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/1, 153-182

2004

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Marek Szydło **

EWIDENCJA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ JAKO ADMINISTRACYJNY REJESTR PRZEDSIĘBIORCÓW

1. NORMATYWNE PODSTAWY REJESTROWANIA PRZEDSIĘBIORCÓW

Z dniem 1 stycznia 2004 r. weszła w życie kolejna już nowelizacja ustawy – Prawo działalności gospodarczej¹ (p.d.g.). Spowodowała ona dodanie po art. 7 powołanej ustawy nowych artykułów 7a–7i, odnoszących się do problematyki ewidencji działalności gospodarczej. Równocześnie zmianie uległ art. 7 ustawy, stanowiący obecnie, że „Przedsiębiorca będący osobą fizyczną może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej” (art. 7 ust. 2). W ten sposób ewidencja działalności gospodarczej stała się na powrót stałą instytucją w polskim porządku prawnym, uregulowaną w akcie prawnym o podstawowym dla rozwijania przedsiębiorczości w Polsce znaczeniu.

Instytucja ewidencji działalności gospodarczej po raz pierwszy pojawiła się w polskim prawie wraz z uchwaleniem ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej². Ustawa z 1988 r. od zgłoszenia działalności gospodarczej do ewidencji uzależniała – co do zasady – możliwość podjęcia tej działalności (art. 8), przewidując jednocześnie określone wyjątki od wspomnianej generalnej reguły (wyjątki te dotyczyły zwłaszcza tzw. ubocznych zajęć zarobkowych, działalności wyko-

* Mgr Marek Szydło – Stypendysta Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej, Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego, Uniwersytet Wrocławski

¹ Ustawa z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.; Ustawa z 14.11.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 217, poz. 2125.

² Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

nywanej przez osoby prawne oraz działalności, do której wykonywania konieczne było uzyskanie koncesji lub zezwolenia – art. 9 i 10). Jak z tego wynika, ewidencja działalności gospodarczej obejmowała wówczas swoim zakresem podmiotowym osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (przede wszystkim chodziło tutaj o spółki cywilne³). Podmioty te, z racji prowadzenia działalności gospodarczej, określane były przez ustawodawcę mianem podmiotów gospodarczych⁴. Natomiast nie podlegały wpisowi do ewidencji prowadzące działalność gospodarczą (i także będące podmiotami gospodarczymi) osoby prawne. Te ostatnie były wpisywane do różnego rodzaju rejestrów sądowych⁵.

Stan taki, w którym istniało obok siebie szereg rozmaitych rejestrów sądowych oraz pozasądowa ewidencja działalności gospodarczej był poddawany daleko idącej krytyce. Wskazywano, że ewidencja działalności gospodarczej jest już rozwiązaniem anachronicznym, nie przystającym do wymogów nowoczesnego obrotu gospodarczego (w którym istotną rolę odgrywa dostęp do wiarygodnych i pełnych informacji o poszczególnych przedsiębiorcach). Domagano się stworzenia jednolitego i powszechnego w skali całego kraju rejestru sądowego, do którego byliby wpisywani wszyscy przedsiębiorcy, bez względu na posiadaną formę organizacyjno-prawną⁶.

³ Pod rządami ustawy z 1988 r. spółki cywilne były traktowane jako odrębne podmioty gospodarcze (przedsiębiorcy), zob. A. Jędrzejewska, *Istota spółki cywilnej jako podmiotu gospodarczego*, PPH 1993, nr 5, s. 1 i n.; M. Modrzejewska, *W sprawie podmiotowości prawnej i gospodarczej spółki cywilnej*, PPH 1995, nr 6, s. 27 i n.; K. Kruczałak, *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 86; W. Pyziół [w:] W. Pyziół, A. Szumański, I. Weiss, *Prawo spółek*, Bydgoszcz 1998, s. 71 i n.; inaczej J. Frąckowiak, *Pojęcie, powstanie i ustanie podmiotowości gospodarczej. Zagadnienia cywilnoprawne*, „Rejent” 1998, nr 5, s. 37 i n.

⁴ Zob. M. Zdyb, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997, s. 44 i n.; W. J. Katner, *Kupiec, podmiot gospodarczy, przedsiębiorca – ewolucja pojęciowa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1999, tom V, s. 173 i n.; J. Frąckowiak, *Podmiot gospodarczy. Kilka uwag o konsekwencjach wyodrębnienia tej kategorii podmiotów w prawie cywilnym* [w:] J. Frąckowiak (red.) *Spółka jako podmiot gospodarczy*, Wrocław 1995, s. 9 i n.; K. Kruczałak, „Podmiot gospodarczy” czy „przedsiębiorca” [w:] *Studia z prawa gospodarczego i handlowego*, Kraków 1996, s. 272 i n.

⁵ Zob. szerzej P. Suski, *Rejestry sądowe spółek handlowych, spółdzielni, przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1994, s. 7 i n.; K. Korzan, *Postępowanie w sprawach rejestrowych*, „Rejent” 1996, nr 7–8, s. 9 i n.

⁶ Por. J. Brol, M. Safjan, *Propozycje nowelizacji kodeksu handlowego*, PPH 1992, nr 1, s. 4 i n.; J. Jacyszyn, *O kupiecki rejestr handlowy*, „Rejent” 1995, nr 3, s. 49 i n.; J. A. Wiśniewski, *Prawo o spółkach. Podręcznik praktyczny*, t. 2, Warszawa 1991, s. 43; J. Szwaja, *O potrzebie reformy systemu rejestracji przedsiębiorców i innych podmiotów oraz o proponowanym rejestrze sądowym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, z. 2, s. 303 i n.

Postulaty te zostały zrealizowane w wyniku uchwalenia ustawy z 20.8.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁷ (u. o K.R.S.). Według pierwotnych założeń ustawodawcy, z dniem wejścia w życie ustawy (a więc z dniem 1.1.2001 r.) miała zniknąć ewidencja działalności gospodarczej, zaś wszyscy przedsiębiorcy (w tym też osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) mieli podlegać wpisowi do rejestru przedsiębiorców, prowadzonego w ramach Krajowego Rejestru Sądowego⁸.

Jednakże objęcie rejestrem sądowym osób fizycznych i całkowite zrezygnowanie z ewidencji działalności gospodarczej spotkało się ze sporą krytyką. Dość szybko zorientowano się bowiem, że dla osób fizycznych konieczność uzyskiwania wpisu sądowego będzie się wiązać z licznymi niedogodnościami i utrudni im w sumie podjęcie działalności gospodarczej⁹. Pod wpływem tych głosów krytyki ustawodawca, zanim jeszcze u. o K.R.S. zdążyła wejść w życie, zdecydował się wprowadzić pewien okres przejściowy, w którym osoby fizyczne zamierzające podjąć działalność gospodarczą nadal miały wpisywać się do ewidencji działalności gospodarczej (ów okres przejściowy miał początkowo trwać do 31.12.2001 r.¹⁰, zaś następnie przedłużono go jeszcze do 31.12.2003 r.¹¹). Równocześnie znowelizowano ustawę p.d.g., wprowadzając doń nowe przepisy (art. 88a–88i) dotyczące ewidencji działalności gospodarczej¹². Wszystkie te opisane rozwiązania nosiły wszakże cechę tymczasowości, podczas gdy wymóg pewności prawa zdecydowanie przemawiał za przyjęciem rozwiązania stabilnego, które by w sposób trwały określiło sytuację osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Jak to zostało już wspomniane, ostatecznie ustawodawca zdecydował się na stałe zachować instytucję ewidencji działalności gospodarczej, rezygnując tym samym z idei sądowej rejestracji osób fizycznych.

⁷ Dz.U. z 1997 r., Nr 121, poz. 769; t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 17, poz. 209 ze zm.

⁸ Zob. też ustawę z 20.8.1997 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. Nr 121, poz. 770 ze zm.

⁹ Por. P. Bielski, *Podstawy organizacji i funkcjonowania rejestru przedsiębiorców – zagadnienia wybrane*, „Rejent” 2000, nr 2, s. 35 i n.; A. Wiśniewski, *Przepisy o Krajowym Rejestrze Sądowym a reforma prawa handlowego (I)*, PPH 1999, nr 4, s. 3–4; M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 205.

¹⁰ Zob. ustawę z 30.11.2000 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. Nr 114, poz. 1194.

¹¹ Zob. ustawę z 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.

¹² Ustawa z 30.11.2000 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Prawa upadłościowego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego oraz ustawy – Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 114 poz. 1193.

2. ISTOTA PRAWNA EWIDENCJI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Ustawa p.d.g. uzależnia możliwość podjęcia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej od uprzedniego dokonania przez niego określonych czynności rejestracyjnych lub ewidencyjnych. Zasadniczo przedsiębiorcy powinni uzyskać wpis w rejestrze sądowym (rejestrze przedsiębiorców – art. 7 ust. 1 p.d.g.), natomiast osoby fizyczne podlegają wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej (art. 7 ust. 2 p.d.g.). Ustawodawca klasyfikuje (kwalifikuje) obowiązek wpisu do rejestru oraz obowiązek wpisu do ewidencji jako podstawowe obowiązki przedsiębiorców (zob. rozdział 2 ustawy p.d.g.). Należy wszakże zauważyć, że istota prawna obu tych obowiązków (tzn. obowiązku rejestracyjnego i obowiązku ewidencyjnego) nie jest bynajmniej tożsama. Wpis do rejestru sądowego jest przede wszystkim czynnością (zdarzeniem) o charakterze cywilnoprawnym. Dzięki dokonaniu tego wpisu dana jednostka organizacyjna uzyskuje osobowość prawną (zob. art. 37 k.c.)¹³ lub też prawną podmiotowość (jak to ma miejsce w przypadku handlowych spółek osobowych)¹⁴. Wymóg wpisu do rejestru sądowego nie może być zatem uznany za typowy (samoistny) – obciążający przedsiębiorców – obowiązek administracyjnoprawny, gdyż wpis ten jest niezbędną (*nota bene* cywilnoprawną) przesłanką do tego, by dany podmiot (tzn. osoba prawna, handlowa spółka osobowa) mógł w ogóle powstać (przed wpisem do rejestru dany podmiot w ogóle nie istnieje, a więc nie może też być przedsiębiorcą). Z kolei spółka kapitałowa w organizacji (spółka z o.o. i akcyjna w organizacji)¹⁵ może podjąć działalność gospodarczą

¹³ Por. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 192 i n.; M. Pazdan [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 116–117; S. Dmowski [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 133 i n.

¹⁴ K. Strzelczyk [w:] J. P. Naworski, K. Strzelczyk, T. Siemiątkowski, R. Potrzeszcz, *Komentarz do kodeksu spółek handlowych. Spółki osobowe*, Warszawa 2001, s. 98, 237–238; M. Tarska, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 15; M. Litwińska, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 131.

¹⁵ Zob. M. Trzebiatowski, *Spółka z o.o. w organizacji*, Lublin 2000, s. 9 i n.; R. Czerniawski, *Kodeks spółek handlowych. Przepisy o spółce akcyjnej*, Warszawa 2001, s. 32 i n.; A. Szajkowski [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Tom I. Komentarz do artykułów 1–150*, Warszawa 2001, s. 127 i n.

nawet jeszcze przed uzyskaniem wpisu do rejestru (art. 7 ust. 3 p.d.g.). Również więc i w tym przypadku wpis do rejestru nie może być kwalifikowany jako administracyjnoprawny obowiązek związany z podejmowaniem działalności gospodarczej.

Zupełnie inny charakter ma wpis do ewidencji w przypadku osób fizycznych. Jest oczywiste, że przed wpisem do ewidencji osoba fizyczna istnieje już jako podmiot prawa, co więcej, już na tym etapie (przed wpisem) może uzyskać status przedsiębiorcy (por. uwagi w punkcie 4). Trzeba przy tym pamiętać, że sama ewidencja działalności gospodarczej jest prowadzona przez organy administracji, zaś wpis do niej ma charakter czynności administracyjnoprawnej. W tym kontekście wymóg wpisu do ewidencji jawi się jako typowy obowiązek o charakterze administracyjnoprawnym, którego dopełnienie umożliwia osobie fizycznej „podjęcie” działalności gospodarczej, czyli rozpoczęcie „prowadzenia” tej działalności. Inaczej zatem niż w przypadku osób prawnych i handlowych spółek osobowych, spoczywający na osobach fizycznych obowiązek wpisu do ewidencji jest przejawem administracyjnoprawnej reglamentacji, czyli administracyjnym ograniczeniem swobody podejmowania (i prowadzenia) działalności gospodarczej¹⁶.

Wynikający z ustawy p.d.g. obowiązek (nakaz) uzyskania wpisu w ewidencji działalności gospodarczej jest przykładem zastosowania przez ustawodawcę techniki legislacyjnej, określanej mianem „ustawowego nakazu zawiadomienia”¹⁷. Ustawowy nakaz zawiadomienia (o podejmowanych lub wykonywanych działaniach) jest techniką często wykorzystywaną w ramach sprawowania nadzoru administracyjnego nad różnego rodzaju działalnością, w tym też nad działalnością gospodarczą. Ów ustawowy nakaz zawiadomienia jest stosowany przez ustawodawcę wówczas, gdy podejmowanie danego rodzaju działalności (np. gospodarczej) jest zasadniczo dozwolone przez porządek prawny (wolne) i nie zachodzi konieczność ubiegania się przez jednostkę o uzyskanie indywidualnego pozwolenia administracyjnego na podjęcie tej działalności¹⁸. Podmiot (przedsiębiorca), który spełnia określone prze-

¹⁶ Por. M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994, s. 23 i n.; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Lublin 1996, s. 106 i n., 136 i n.; C. Banasiński, D. Szafrąński [w:] C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafrąński, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1998, s. 119; A. Wasilewski, *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, PUG 1988, nr 5–6, s. 144.

¹⁷ Por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 121–122.

¹⁸ Na temat pozwoleń (zezwoleń) administracyjnych zob. H. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht*, t. 2, München 2000, s. 60 i n.; H.-U. Erichsen, W. Martens, *Das*

pisami prawa (w sposób generalny dla wszystkich) warunki związane z prowadzeniem danej działalności, może ją swobodnie podjąć, czyniąc w ten sposób użytek z przysługującej mu i gwarantowanej konstytucyjnie wolności. Jednym ze wspomnianych tutaj warunków podjęcia i prowadzenia danej działalności jest przy tym wynikający z ustawy nakaz uprzedniego zawiadomienia organu administracji o zamiarze podjęcia tej działalności. Organ administracji, któremu przedsiębiorca zgłasza ów zamiar, nie ma jednak kompetencji do wyrażenia zgody (pozwolenia, zezwolenia) na podjęcie wzmiankowanej działalności. Organ ten może jedynie zbadać (skontrolować) zgłoszenie pod względem formalnym oraz może ewentualnie zakazać podjęcia danej aktywności, jeżeli zgłaszana działalność nie mieści się w danym przypadku w określonych ustawowo ramach. Jeżeli brak jest podstaw do wydania takiego zakazu, organ przyjmuje zgłoszenie przedsiębiorcy, zaś ten ostatni może już swobodnie podjąć swoją działalność. Zawiadamianie organu administracji o zamiarze prowadzenia danej działalności służy przede wszystkim celom informacyjnym i porządkowym. Chociaż konieczność dokonania zgłoszenia jest dla przedsiębiorcy określonym obciążeniem i stanowi dla niego ingerencję w przysługującą mu wolność gospodarczą, to jednak jest to ingerencja najłagodniejsza z możliwych. Przedsiębiorca ma bowiem pewność, że spełniając wszystkie określone ustawowo wymogi (w tym przede wszystkim dokonując zgłoszenia i mieszcząc się w określonych ustawowo ramach) będzie mógł swobodnie rozpocząć prowadzenie zamierzanej działalności¹⁹.

W podsumowaniu tej części rozważań należałoby zatem stwierdzić, że ewidencja działalności gospodarczej jest pozasądowym, administracyjnym rejestrem przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Choć ewidencja ta pełni określone funkcje reglamentacyjne względem działalności gospodarczej, to jednak następująca tutaj ingerencja w wol-

Verwaltungshandeln [w:] H.-U. Erichsen, W. Martens (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1978, ss. 170–171 i 196–197; R. Stober, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Stuttgart–Berlin–Köln 1991, s. 190 i n.; W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 26 i n.; D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 39 i n.

¹⁹ Por. P. Badura, *Wirtschaftsverwaltungsrecht* [w:] *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1995, s. 285; R. Stober, *Handbuch des Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrechts*, Stuttgart–Berlin–Köln 1989, ss. 628–629; W. Henke, *System und Institute des öffentlichen Rechts der Wirtschaft*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1983, nr 19, s. 983; B. Walawski, *Pozwolenia i koncesje administracyjne w prawie polskim*, Wilno 1939, s. 27 i n.; K. Jasińska, *Uprawnienia przemysłowe jednostek gospodarki nieuspołecznionej w systemie gospodarki planowej PRL*, Poznań 1970, s. 18–19; M. Szewczyk, op.cit., s. 121 i n.

ność gospodarczą jest stosunkowo nieznaczna i nie stanowi dla osób fizycznych istotniejszej przeszkody przy podejmowaniu działalności gospodarczej.

3. POSTĘPOWANIE EWIDENCYJNE. ORGAN EWIDENCYJNY

Pojęcie „postępowanie ewidencyjne”, którym posługuje się prawodawca w ustawie p.d.g., jest w istocie pojęciem zbiorczym, obejmującym trzy odrębne rodzaje postępowań. Po pierwsze, mieści się tu postępowanie w sprawie wpisu do ewidencji, po drugie – postępowanie w sprawie zmiany wpisu, i wreszcie po trzecie – postępowanie w sprawie wykreślenia wpisu z ewidencji. Wszystkie te wymienione rodzaje postępowań zostały zasadniczo uregulowane w przepisach ustawy p.d.g. (art. 7a–7i), zaś w sprawach tam nie unormowanych stosuje się przepisy k.p.a. (art. 7h p.d.g.). Wyraźne odesłanie do przepisów k.p.a. jest tutaj o tyle potrzebne i celowe, że kodeks ten normuje przede wszystkim postępowanie w „sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych” (art. 1 pkt 1 k.p.a.)²⁰. Tymczasem najważniejsze z postępowań ewidencyjnych, tj. postępowanie w sprawie wpisu, najczęściej nie jest rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Kończący bowiem to postępowanie wpis do ewidencji nie jest decyzją administracyjną²¹. Skoro więc postępowanie w sprawie wpisu nie jest typowym „jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym”²² (czyli postępowaniem, które kończy decyzja administracyjna), to bez wyraźnego odesłania do k.p.a. stosowanie przepisów tego kodeksu byłoby tutaj co najmniej dyskusyjne.

²⁰ Por. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 30 i n.; K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Zakamycze 2002, s. 22 i n.; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 27 i n.

²¹ Jak to ujmuje M. Waligórski „w sytuacji gdy przedsiębiorca uzyskuje wpis do ewidencji zgodnie ze zgłoszeniem i bez zastrzeżeń organu ewidencyjnego, nie istnieje potrzeba wszczynania formalnego postępowania administracyjnego kończącego się decyzją”: tenże, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 205.

²² por. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Ossolineum 1978, s. 130 i n.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1998, s. 117 i n.

W szeroko rozumianym postępowaniu ewidencyjnym powinno się przede wszystkim stosować przepisy k.p.a. zawierające zasady ogólne, przepisy o wyłączeniu pracownika i organu, przepisy o terminach, wezwaniach i doręczeniach (dział I), przepisy o dowodach, zawieszeniu postępowania, przepisy o decyzjach²³, postanowieniach i odwołaniach, przepisy o wznowieniu postępowania i stwierdzeniu nieważności decyzji (dział II), przepisy o udziale prokuratora (dział IV) oraz przepisy o wydawaniu zaświadczeń (dział VII).

Wszystkie rodzaje postępowań ewidencyjnych prowadzi organ ewidencyjny. Organem ewidencyjnym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 7b p.d.g.), a więc organ wykonawczy gminy (należy pamiętać, że to właśnie gminy prowadzą ewidencję działalności gospodarczej, czyniąc to jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej²⁴).

Właściwym miejscowo organem ewidencyjnym jest organ wykonawczy tej gminy, na której terytorium dany przedsiębiorca ma miejsce zamieszkania. Miejszem zamieszkania przedsiębiorcy jest zaś miejscowość, w której przebywa on z zamiarem stałego pobytu (art. 7a ust. 1 p.d.g.; jak z tego wynika, pojęcie miejsca zamieszkania zostało tu zdefiniowane analogicznie jak w art. 25 k.c.²⁵). Z reguły w miejscu zamieszkania przedsiębiorca będzie również prowadził działalność gospodarczą. Niewykluczona jest jednak i taka sytuacja, że miejsce zamieszkania przedsiębiorcy oraz miejsce prowadzenia przez niego działalności gospodarczej nie będą się pokrywały, gdyż przedsiębiorca będzie wykonywał działalność gospodarczą poza swoim miejscem zamieszkania. Szczególnie niekorzystną okolicznością byłoby prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności na terenie innej gminy niż ta, w której ma on miejsce zamieszkania, jako że wówczas ta pierwsza gmina nie posiadałaby żadnych urzędowych (oficjalnych) informacji (danych) o tym przedsiębiorcy oraz o jego działalności. Tymczasem takie informacje są gminie potrzebne chociażby po to, by mogła ona prawidłowo wykonywać swoje kompetencje nadzorcze, przypisane jej przez art. 63–64 p.d.g.

²³ Wprawdzie w postępowaniu o wpis zasadniczo nie wydaje się decyzji administracyjnych, jednakże decyzja taka musi zapaść w przypadku odmowy wpisu. Decyzje administracyjne są również podejmowane w postępowaniu o wykreślenie wpisu.

²⁴ Zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 3 i n.; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998, s. 144 i n.; Z. Duniewska, *Wpływ samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości prywatnej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, RPEiS 1991, z. 2, s. 74 i n.

²⁵ Por. B. Ziemianin, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2003, s. 87 i n.; S. Dmowski [w:] S. Dmowski, R. Rudnicki, op.cit., s. 112 i n.

(przepisy te upoważniają organ wykonawczy gminy do sprawdzania, czy przedsiębiorcy wykonują swoje obowiązki przewidziane w art. 10–12 p.d.g. oraz czy działają zgodnie z przepisami prawa²⁶). W tym kontekście znacznie bardziej korzystne byłoby chyba ewidencjonowanie przedsiębiorców w tej gminie, w której faktycznie prowadzą oni działalność gospodarczą²⁷. Inna sprawa, że często miejsce prowadzenia działalności gospodarczej nie jest stałe i może wykraczać poza granice danej gminy.

4. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE WPISU DO EWIDENCJI

4.1. WNIOSEK PRZEDSIĘBIORCY O DOKONANIE WPISU

Z punktu widzenia realizacji celów ustawy najważniejszą rolę wśród postępowań ewidencyjnych odgrywa niewątpliwie postępowanie w sprawie wpisu do ewidencji. Postępowanie to wszczynane jest zasadniczo na wniosek przedsiębiorcy. Wniosek ten powinien zawierać następujące dane: 1) oznaczenie przedsiębiorcy oraz jego numer ewidencyjny PESEL, 2) oznaczenie miejsca zamieszkania i adresu przedsiębiorcy, a jeżeli stale wykonuje działalność poza miejscem zamieszkania – również wskazanie tego miejsca i adresu zakładu głównego, oddziału lub innego stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej, 3) określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), 4) wskazanie daty rozpoczęcia działalności gospodarczej (art. 7b ust. 2 p.d.g.). Warto podkreślić, że organ ewidencyjny nie może żądać od przedsiębiorcy żadnych innych danych, poza tymi wskazanymi w powołanym przepisie²⁸. Wymienione powyżej elementy wniosku wymagają pewnego komentarza.

Oznaczenie przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną powinno zawierać imię i nazwisko tej osoby oraz nazwę, pod którą wykonuje dzia-

²⁶ Na ten temat zob. T. Rabska, *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania Prawa działalności gospodarczej)*, RPEiS 2002, z. 2, s. 148 i n.; W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 211–213.

²⁷ Takie właśnie rozwiązanie przyjmowano na gruncie ustawy z 1988 r., choć kwestia właściwości miejscowej organu ewidencyjnego nie była wówczas – w przeciwieństwie do obecnej ustawy – uregulowana normatywnie, zob. S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 242–243; R. Taradejna, J. Maj, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 1990, s. 62.

²⁸ Wyrok NSA z 26 stycznia 1993 r., II SAB 64/92, Wokanda 1993, nr 3, s. 16.

łalność gospodarczą (art. 4 pkt 7 p.d.g.). Wskazane tutaj elementy oznaczenia przedsiębiorcy są w istocie niczym innym, jak jego firmą. Wprawdzie ustawa p.d.g. nie posługuje się określeniem firma w odniesieniu do przedsiębiorcy, który jest osobą fizyczną, tym niemniej byłoby to uzasadnione z uwagi na brzmienie przepisów kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny pojęciem firmy osoby fizycznej obejmuje bowiem te same elementy, które mieszczą się w pojęciu „oznaczenie przedsiębiorcy” w rozumieniu p.d.g. (zob. art. 43⁴ k.c.)²⁹.

W związku z utratą statusu przedsiębiorcy przez spółkę cywilną i uznaniem za przedsiębiorców jedynie jej wspólników³⁰, przedsiębiorca będący wspólnikiem takiej spółki powinien we wniosku o wpis do ewidencji wyraźnie zaznaczyć, że działalność gospodarczą wykonuje jako wspólnik spółki cywilnej.

We wniosku o wpis przedsiębiorca musi określić miejscowość, w której przebywa z zamiarem stałego pobytu, wskazując równocześnie swój dokładny adres (ulicę, numer domu i lokalu). Przedsiębiorca powinien również, jak się wydaje, wyraźnie zaznaczyć, że właśnie w tej miejscowości i pod tym adresem zamierza stale wykonywać swoją działalność. Jeżeli jednak ma on zamiar prowadzić działalność gospodarczą w innym miejscu (tzn. w innej miejscowości lub nawet w tej samej miejscowości, lecz pod innym adresem), musi precyzyjnie oznaczyć to miejsce (tzn. stałe miejsce wykonywania działalności gospodarczej), podając właściwą miejscowość oraz dokładny adres. Przedsiębiorca może wreszcie mieć zamiar prowadzić stałą działalność gospodarczą w kilku różnych miejscach, tworząc nie tylko pewien zakład główny, lecz otwierając równoległe rozmaite stałe oddziały, filie, agencje czy przedstawicielstwa³¹. W takiej sytuacji będzie musiał podać miejscowości i adresy wszystkich tych stałych centrów (miejsc) swojej aktywności gospodarczej (nawet jeżeli wszystkie one miałyby się znajdować w tej samej miejscowości), wskazując równocześnie, które z tych miejsc będzie traktował jako zakład główny. Przedsiębiorca nie ma wszakże obowiązku

²⁹ Zob. S. Dmowski [w:] S. Dmowski, S. Rudnicki, op.cit., s. 150–151; M. Pazdan [w:] K. Pietrzykowski (red.), op.cit., s. 133 i n.; K. Kruczałak, *Zarys prawa handlowego*, Warszawa 2003, s. 88–89.

³⁰ Por. W. J. Katner, *Sytuacja prawna spółki cywilnej na tle nowego prawa działalności gospodarczej*, PPH 2001, nr 1, s. 19 i n.; M. Litwińska, *Spółka cywilna w świetle nowych regulacji prawnych*, PPH 2001, nr 7, s. 1 i n.; M. Szydło, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 7–8, s. 74–75.

³¹ Na temat tego typu jednostek zob. szerzej J. Jacyszyn, J. Rudowicz, *Oddział spółki. Tworzenie i funkcjonowanie*, Zakamycze 1999, s. 15 i n.; M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 2001, s. 96 i n.; B. Ptak, *Spółka z udziałem zagranicznym. Kompendium*, Zakamycze 1999, s. 45 i n.

kilkakrotnego wpisywania się do ewidencji, gdyż wystarczające jest dokonanie jednego tylko wpisu (tzn. w gminie, w której przedsiębiorca ma miejsce zamieszkania).

Kolejnym elementem wymagającym wskazania w zgłoszeniu do ewidencji jest przedmiot działalności gospodarczej, którą zamierza się wykonywać. Obecnie nie ma już wątpliwości co do tego, jak szczególnie należy określić ten przedmiot we wniosku³², gdyż ustawodawca jednoznacznie wymaga posłużeniem się Polską Klasyfikacją Działalności (PKD)³³. PKD jest umownym, usystematyzowanym zbiorem różnorodnych rodzajów działalności społeczno-gospodarczej³⁴. Określając przedmiot działalności gospodarczej według PKD należy posłużyć się odpowiednim kodem literowym lub liczbowym oraz stosownym opisem słownym³⁵. Trzeba przy tym pamiętać, że zgłaszany przedmiot działalności gospodarczej musi się – generalnie rzecz biorąc – mieścić w ramach (granicach) ustawy p.d.g.

Ostatnim wreszcie elementem wskazywanym w zgłoszeniu do ewidencji jest data rozpoczęcia działalności gospodarczej. „Rozpoczęcie” działalności gospodarczej jest tożsame z jej „podjęciem”, to zaś może nastąpić dopiero po uzyskaniu wpisu do ewidencji (art. 7 ust. 2 p.d.g.). Nie można się więc zgodzić z twierdzeniem, że najwcześniejszą datą rozpoczęcia działalności gospodarczej (wskazywaną we wniosku) może być data otrzymania przez organ ewidencyjny zgłoszenia przedsiębiorcy³⁶, gdyż tą najwcześniejszą datą, o której tutaj mowa, może być dopiero dzień dokonania wpisu. Wskazując przy tym w zgłoszeniu datę rozpoczęcia działalności gospodarczej należy pamiętać, że termin ten nie może przypadać zbyt szybko po dokonaniu zgłoszenia, gdyż należy jeszcze dać organowi ewidencyjnemu odpowiedni czas na dokonanie wpisu.

³² Wątpliwości takie istniały na gruncie ustawy z 1988 r., zob. R. Taradejna, J. Maj, op.cit., s. 69; M. Zdyb, *Komentarz...*, s. 384.

³³ Zob. rozporządzenie RM z 7.10.1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz.U. Nr 128 poz. 829 z późn. zm.; warto zauważyć, że rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej, Dz.U. Nr 88 poz. 439 z późn. zm.; wszelkie zaś standardowe klasyfikacje wydane na podstawie tego przepisu należy – zgodnie z art. 40 ust. 3 ustawy o statystyce publicznej – stosować w urzędowych rejestrach i systemach informacyjnych administracji publicznej.

³⁴ E. Marszałkowska-Krześ, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 65

³⁵ Por. M. Leśniak, W. Łukowski, *Wybrane problemy związane ze stosowaniem ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym i kodeksu spółek handlowych*, PPH 2001, nr 9, s. 12 i n.

³⁶ Por. S. Biernat, A. Wasilewski, op.cit., s. 262.

Wskazanie daty rozpoczęcia działalności gospodarczej może nastąpić przez podanie konkretnego dnia i miesiąca lub też przez każde inne precyzyjne oznaczenie momentu, w którym zamierza się podjąć działalność gospodarczą (np. „5 dni po otrzymaniu zaświadczenia o wpisie”)³⁷. Jeżeli do dnia wskazanego przez przedsiębiorcę jako planowany dzień rozpoczęcia działalności gospodarczej organ nie dokona jeszcze wpisu do ewidencji, to przedsiębiorcy nie wolno – rzecz jasna – podjąć działalności we wskazanym przez siebie dniu, lecz musi on czekać na dokonanie wpisu. W praktyce najbezpieczniej jest rozpoczynać działalność gospodarczą dopiero po otrzymaniu z urzędu gminy zaświadczenia o dokonaniu wpisu w ewidencji (organ ewidencyjny ma obowiązek doręczyć przedsiębiorcy zaświadczenie o wpisie, nie później niż w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia – art. 7b ust. 3 p.d.g.), jako że prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji jest wykroczeniem (zob. art. 60¹ §1 kodeksu wykroczeń)³⁸.

Jak to zostało już wspomniane, przedsiębiorca (będący osobą fizyczną) może podjąć działalność gospodarczą (czyli rozpocząć jej prowadzenie) po uzyskaniu wpisu w ewidencji. Nie oznacza to jednak, że dopiero po dokonaniu wpisu dana osoba uzyskuje status przedsiębiorcy. Przedsiębiorcą jest już bowiem osoba, która „podejmuje” działalność gospodarczą, a więc niekoniecznie już ją „podjęła”. „Podejmowanie” działalności gospodarczej jest przy tym złożonym i rozciągniętym w czasie procesem, na który składa się cały szereg różnorodnych działań i czynności. Działania te i czynności mają charakter przygotowawczy (organizatorski) i służą uruchomieniu (czyli podjęciu) w przyszłości działalności gospodarczej³⁹. Należałoby tutaj zaliczyć takie działania, jak urządzenie lokalu oraz przygotowanie innych pomieszczeń lub terenów, zgromadzenie potrzebnych maszyn i urządzeń, pozyskanie towarów, surowców oraz innych środków materialnych i niematerialnych, zatrudnienie pracowników czy wreszcie zamieszczenie reklam i ogłoszeń⁴⁰. Wszystkie te działania (czynności) – świadczące o zamiarze podjęcia przez daną osobę w przyszłości działalności gospodarczej – mogą być dokonywane jeszcze przed wpisem do ewidencji i powodują w kon-

³⁷ Por. *ibidem*, s. 263.

³⁸ Zob. szerzej M. Bojarski [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 272 i n.

³⁹ Por. C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej* [w:] C. Kosikowski, A. Walaszek-Pyziół, *Prawo handlowe*, t. I, Warszawa 1996, s. 10.

⁴⁰ Por. M. Allerhand, *Kodeks handlowy. Księga pierwsza. Kupiec. Komentarz*, Lwów 1935, reprint: Warszawa 1991, s. 6; zob. też wyrok NSA z 26 września 1984 r., Sa/Wr 523/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 82.

sekwencji uzyskanie przez daną osobę statusu przedsiębiorcy. Natomiast właściwe podjęcie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (czyli rozpoczęcie jej prowadzenia) może nastąpić dopiero po uzyskaniu wpisu w ewidencji⁴¹, przy czym za dzień podjęcia działalności gospodarczej uznaje się dość powszechnie dzień, w którym przedsiębiorca wystawia pierwszą fakturę za sprzedany towar bądź wyświadczoną usługę⁴². Jeżeli przedsiębiorca, już po złożeniu wniosku o wpis do ewidencji, będzie chciał zmienić planowany dzień rozpoczęcia działalności gospodarczej (np. przesunąć go na późniejszy termin), to powinien powiadomić o tym organ ewidencyjny.

4.2. ZAKRES BADANIA WNIOSKU PRZEDSIĘBIORCY. CHARAKTER PRAWNY WPISU DO EWIDENCJI

Niezwykle istotną kwestią jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie składany przez przedsiębiorcę – a omówiony szczegółowo powyżej – wniosek o dokonanie wpisu w ewidencji podlega badaniu przez organ ewidencyjny. Z całą pewnością wniosek ten podlega przede wszystkim badaniu formalnemu, celem ustalenia, czy jest on zupełny i kompletny (tzn. czy zawiera wszystkie dane, o których mowa w art. 7b ust. 2 p.d.g.). W razie stwierdzenia jakichkolwiek braków w tym zakresie organ ewidencyjny powinien wezwać przedsiębiorcę do ich uzupełnienia w wyznaczonym przez siebie terminie.

Omawiany tutaj wniosek podlega również badaniu materialnemu. Chodzi mianowicie o ustalenie, czy dane w nim zawarte są prawdziwe, a więc zgodne ze stanem faktycznym⁴³. Argumentem przema-

⁴¹ Dla uzyskania przez osobę fizyczną statusu przedsiębiorcy wpis w ewidencji ma zatem znaczenie jedynie deklaratoryjne, a nie konstytutywne, zob. J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzyszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 45; K. Strzyczkowski, *Instytucje prawa działalności gospodarczej. Uwagi o projekcie ustawy Prawo działalności gospodarczej*, PUG 1999, nr 4, s. 4; A. Walaszek-Pyziół, *Status prawny przedsiębiorcy w świetle projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, PUG 1999, nr 5, s. 5; zdaniem A. Walaszek-Pyziół przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie oznacza, że „przedsiębiorca, który wykonuje działalność bez dokonania wpisu (a więc z naruszeniem prawa) nie jest zwolniony z rygorów, jakim – w świetle ustawy – podlega prowadzenie działalności gospodarczej”: A. Walaszek-Pyziół, *ibidem*.

⁴² M. P. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 51; J. Sieńczyło-Chlabicz, E. Bieniek-Koronkiewicz, *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, Warszawa 2002, s. 100.

⁴³ Tak słusznie S. Biernat, A. Wasilewski, *op.cit.*, s. 257 oraz M. Waligórski, *Administracyjna regulacja...*, s. 185.

wiającym za koniecznością badania wniosku także pod względem materialnym jest spoczywający na organach administracji obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a. w zw. z art. 7h p.d.g.). Ponadto trzeba zauważyć, że ewidencja działalności gospodarczej jest jawna (art. 7a ust. 2 p.d.g.). W związku z tym organ ewidencyjny powinien czuwać nad prawdziwością zgłaszanych i wpisywanych tam danych⁴⁴, tak aby uczynić z ewidencji wiarygodne źródło informacji o przedsiębiorcach i prowadzonej przez nich działalności. Wpływa to z całą pewnością na zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Trzeba ponadto pamiętać, że ustawodawca nakazuje organowi ewidencyjnemu wykreślać z ewidencji dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy (art. 7f p.d.g.) oraz dane, których wpisanie oparto na fałszywych dowodach (art. 7e ust. 2 p.d.g.). W takiej sytuacji trudno przypuścić, aby racjonalny ustawodawca mógł godzić się z wpisywaniem do ewidencji nieprawdziwych (niezgodnych ze stanem faktycznym) danych. W związku z tym przed wpisem organ ewidencyjny powinien poddać te dane starannemu sprawdzeniu. W razie stwierdzenia, że dane dostarczone przez przedsiębiorcę są nieprawdziwe, należałoby – jak sądzę – postępować analogicznie, jak w przypadku braków formalnych (tzn. wzywać przedsiębiorcę do skorygowania i uzupełnienia tych danych).

Prawodawca nie określa w ustawie p.d.g. żadnych pozytywnych przesłanek, których spełnienie przez przedsiębiorcę warunkowałoby dopuszczalność dokonania wpisu (np. posiadanie uprawnień zawodowych czy spełnienie określonych wymogów policyjno-administracyjnych)⁴⁵. W ustawie określono natomiast przesłanki odmowy wpisu do ewidencji (art. 7c p.d.g.). W związku z tym organ ewidencyjny w trakcie prowadzonego postępowania powinien przede wszystkim zbadać, czy w danym przypadku nie zachodzą przesłanki odmówienia wpisu. W razie bowiem zaistnienia jednej z ustawowo wskazanych przyczyn (por. art. 7c) organ ewidencyjny powinien zakończyć postępowanie ewidencyjne, wydając decyzją administracyjną o odmowie wpisu. Ustalenie tego, czy w danej sytuacji nie zachodzą przyczyny odmowy wpisu może wymagać zbadania wniosku przedsiębiorcy nie tylko pod względem formalnym, lecz także pod kątem prawdziwości podanych tam

⁴⁴ S. Biernat, A. Wasilewski, op.cit., s. 257.

⁴⁵ Inna sprawa, że spełnienie przez przedsiębiorcę tych wymogów będzie konieczne już w toku prowadzonej działalności gospodarczej. Jednakże posiadanie przez przedsiębiorcę uprawnień zawodowych czy spełnianie przez niego innych wymogów (np. policyjno-administracyjnych) nie jest przedmiotem ustaleń w postępowaniu ewidencyjnym.

danych (np. w razie wątpliwości co do tożsamości przedsiębiorcy należy dokładnie sprawdzić i ustalić jego personalia, aby przekonać się chociażby, czy nie wydano wobec niego sądowego zakazu wykonywania działalności gospodarczej, co jest przecież jedną z ustawowych przesłanek odmowy wpisu – zob. art. 7c pkt 3 p.d.g.).

Jeżeli nie zachodzą (tzn. nie zostały stwierdzone w postępowaniu ewidencyjnym) żadne ustawowe przyczyny uzasadniające odmowę wpisu, organ ewidencyjny ma obowiązek dokonania wpisu. Organowi ewidencyjnemu nie przysługuje w tym momencie żadne uznanie administracyjne⁴⁶. Organ ten nie może zatem swobodnie decydować o tym, czy dokonać wpisu, czy też – mimo że nie zachodzą żadne ustawowe przesłanki z art. 7c p.d.g. – odmówić jego dokonania, kierując się np. niecelowością danej (wskazanej we wniosku) działalności gospodarczej lub też niewiarygodnością danego przedsiębiorcy. Brak wystąpienia podstaw (przesłanek) do odmowy wpisu daje w efekcie przedsiębiorcy skuteczne roszczenie względem organu ewidencyjnego o dokonanie wpisu.

Sam wpis do ewidencji działalności gospodarczej jest czynnością materialno-techniczną⁴⁷ (nie można się zgodzić z poglądem jakoby wpis ten był decyzją administracyjną⁴⁸). Czynności materialno-techniczne należą do kategorii czynności (działań) faktycznych administracji⁴⁹. Czynności te mają charakter władczy⁵⁰ i wywołują konkretne skutki

⁴⁶ Na temat uznania administracyjnego zob. F. Ossenbühl, *Tendenzen und Gefahren der neueren Ermessenslehre*, „Die Öffentliche Verwaltung” 1968, nr 17–18, s. 618 i n.; D. Jesch, *Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen in rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht*, „Archiv des öffentlichen Rechts” 1957, nr 1, s. 204 i n.; H.-U. Erichsen, W. Martens, op.cit., s. 164 i n.; H. Wolff, O. Bachof, R. Stober, op.cit., s. 438 i n.; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Zakamycze 2001, s. 73 i n.; A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 304 i n.; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Poznań 1959, s. 19 i n.

⁴⁷ Por. C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1998, s. 204; 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, s. 244 i n.; M. Zdyb, *Komentarz...*, s. 376.

⁴⁸ Tak J. Pater, *Postępowanie ewidencyjne w ustawie o działalności gospodarczej*, PiP 1989, z. 7, s. 86–88.

⁴⁹ Por. Z. Kmiecik, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1987, t. XXXIX, s. 73 i n.

⁵⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *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.

prawne⁵¹, czyniąc to poprzez pewne fakty (zdarzenia), a nie poprzez kreowanie nowych norm prawnych (inaczej zatem niż ma to miejsce w przypadku aktów administracyjnych)⁵². Zasadniczym skutkiem prawnym będącego czynnością materialno-techniczną wpisu do ewidencji jest stworzenie przedsiębiorcy możliwości podjęcia (rozpoczęcia) działalności gospodarczej.

Nie później niż w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia organ ewidencyjny zobowiązany jest doręczyć z urzędu przedsiębiorcy zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej (art. 7b ust. 3 p.d.g.). Zaświadczenie to jest urzędowym potwierdzeniem dokonania czynności prawnej, jaką jest wpis oraz potwierdzeniem treści tegoż wpisu, obejmującego dane zawarte we wniosku przedsiębiorcy (zaświadczenie to potwierdza zatem określony stan prawny oraz faktyczny). W sprawach nieuregulowanych w ustawie p.d.g. do zaświadczeń, o których jest w niej mowa powinno się stosować przepisy k.p.a. o zaświadczeniach (zob. art. 217 i n.)⁵³, pomimo, że kodeks – inaczej niż ustawa p.d.g. – nakazuje organom administracji wydawać zaświadczenia jedynie na wniosek, a nie z urzędu. Nie jest przy tym uzasadnione twierdzenie, jakoby zaświadczenia, o których mowa w ustawie p.d.g., były jakimś szczególnym rodzajem aktów administracyjnych (o charakterze deklaratoryjnym)⁵⁴. Zaświadczenia te nie zawierają przecież – tak jak akty administracyjne – żadnej nowej normy prawnej, lecz jedynie w sposób urzędowy dokumentują już istniejący stan faktyczny i prawny. Nie są więc oświadczeniami woli organu, lecz tylko oświadczeniami jego wiedzy.

W przypadku, gdy przedsiębiorca dokonując zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej składa równocześnie wniosek o wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej⁵⁵

⁵¹ J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 299.

⁵² J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Ossolineum 1978, s. 109–110; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, op.cit., s. 313; 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.

⁵³ Zob. szerzej J. Pater, *Problemy prawne wydawania zaświadczeń*, „Organizacja – Metody – Technika” 1989, nr 5, s. 22 i n.; M. Wierzbowski, *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1981, nr 1, s. 42 i n.; J. Lang, *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „Studia Iuridica” 1990, nr 18, s. 125 i n.

⁵⁴ Tak M. Waligórski, *Administracyjna regulacja...*, s. 210. oraz C. Kosikowski, *Przedsiębiorca w prawie polskim na tle prawa europejskiego*, Warszawa 2003, s. 51.

⁵⁵ Zob. art. 42 i n. ustawy o statystyce publicznej.

oraz zgłoszenie identyfikacyjne lub aktualizacyjne dla celów podatkowych⁵⁶, organ ewidencyjny niezwłocznie (lecz nie później niż w ciągu 3 dni od dnia dokonania wpisu) przesyła ów wniosek do wojewódzkiego urzędu statystycznego (właściwego według miejsca zamieszkania przedsiębiorcy), zaś zgłoszenie identyfikacyjne lub aktualizacyjne przesyła do wskazanego przez przedsiębiorcę urzędu skarbowego wraz z zaświadczeniem o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej (art. 7b ust. 4 p.d.g.). Przedsiębiorca zatem, chcąc dopełnić swój obowiązek zgłoszeniowy dla celów statystycznych i podatkowych, nie musi samodzielnie (osobiście) udawać się do właściwego urzędu (statystycznego i skarbowego), lecz wystarczy, że wszystkie wnioski i zgłoszenia złoży do organu ewidencyjnego. Nie trzeba dodawać, jak bardzo przyspiesza to i upraszcza całą procedurę związaną z podejmowaniem działalności gospodarczej.

5. ODMOWA WPISU DO EWIDENCJI

Postępowanie ewidencyjne jest już z samego swojego założenia postępowaniem maksymalnie odformalizowanym. Aktywność organu ewidencyjnego powinna się zasadniczo skupić na ustaleniu, czy w danym przypadku nie zachodzą przesłanki (okoliczności) kwalifikowane przez ustawodawcę jako przyczyny odmowy wpisu (zob. art. 7c p.d.g.). Jeżeli zostanie stwierdzone ich zaistnienie, organ ewidencyjny powinien wydać decyzję administracyjną o odmowie wpisu. Wydawanie rozstrzygnięcia o odmowie wpisu do ewidencji w formie decyzji administracyjnej jest korzystne dla przedsiębiorcy ubiegającego się o wpis i w możliwie szerokim zakresie chroni jego interesy. Od decyzji tej przedsiębiorcy służą bowiem konkretne środki prawne. Przedsiębiorca może wnieść od tej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego⁵⁷, zaś następnie może złożyć skargę do sądu administracyjnego⁵⁸.

⁵⁶ Zob. art. 5 i n. ustawy z 13.10.1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Dz.U. Nr 142 poz. 702 ze zm.

⁵⁷ Zob. szerzej A. Korzeniowska, *Postępowanie przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym*, Zakamycze 2002, s. 41 i n.

⁵⁸ Zob. R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 93 i n.; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 369 i n.

W art. 7c p.d.g. ustawodawca wymienia trzy przesłanki odmowy wpisu do ewidencji. Po pierwsze, organ ewidencyjny wydaje decyzję o odmowie wpisu, jeżeli zgłoszenie dotyczy działalności gospodarczej nieobjętej przepisami ustawy. Działalnością gospodarczą nieobjętą przepisami ustawy jest przede wszystkim działalność o wymiarze gospodarczym (ekonomicznym), niebędąca jednak działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 ust. 1 p.d.g. Przepis ten stanowi, że działalnością gospodarczą jest „zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”⁵⁹. Jest to bardzo szerokie ujęcie działalności gospodarczej, co wszakże nie wyklucza istnienia innych jeszcze rodzajów aktywności gospodarczej (ekonomicznej), nie mieszczących się w podanej definicji⁶⁰. Działalność gospodarcza nie mieszcząca się w przytoczonej definicji jest działalnością gospodarczą nieobjętą przepisami ustawy (p.d.g.) i dlatego nie podlega wpisowi do ewidencji.

Działalnością gospodarczą nieobjętą przepisami ustawy jest też 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 i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaż posiłków domowych i świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów (art. 3 p.d.g.). Pomimo więc, że indywidualny rolnik może uzyskać status przedsiębiorcy, zaś prowadzona przez niego działalność rolnicza czy agroturystyczna może być działalnością gospodarczą (w rozumieniu art. 2 ust. 1 p.d.g.)⁶¹, to jednak do tego typu działalności przepisów ustawy p.d.g. nie stosuje się.

⁵⁹ Zob. C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 14 i n.; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 38 i n.; W. J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 17 i n.

⁶⁰ Zob. np. definicję działalności gospodarczej zawartą w ustawie Ordynacja podatkowa (ustawa z 29.8.1997 r., Dz.U. Nr 137 poz. 926 z późn. zm.); art. 3 pkt 9 powołanej ustawy pod pojęciem działalności gospodarczej rozumie „każdą działalność zarobkową w rozumieniu przepisów prawa działalności gospodarczej, wykonywanie wolnego zawodu, a także każdą inną działalność zarobkową wykonywaną we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek, nawet gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność – do przedsiębiorców”.

⁶¹ Por. R. Budzinowski, *Status prawny rolnika jako przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, RPEiS 2002, nr 3, s. 111 i n.; K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza* [w:] C. Banaśiński, H. Gronkiewicz-Waltz, R. Kaszubski, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, op.cit., s. 90.

Działalnością gospodarczą nieobjętą przepisami ustawy jest również działalność tych osób wykonujących tzw. wolne zawody⁶², co do których ustawodawca – w ustawach odrębnych – wyraźnie postanowił, iż osoby te wykonując swój zawód nie są przedsiębiorcami w rozumieniu p.d.g.⁶³ (do ewidencji działalności gospodarczej wpisywani są bowiem jedynie przedsiębiorcy w rozumieniu p.d.g.). Wprawdzie działalność osób wykonujących wolne zawody należałoby uznać za działalność gospodarczą (także w rozumieniu art. 2 ust. 1 p.d.g.)⁶⁴, to jednak do działalności tej stosuje się przede wszystkim ustawy odrębne (a nie p.d.g.), regulujące status poszczególnych wolnych zawodów. Ustawy te zaś postanawiają, że osoby wykonujące wolne zawody podlegają wpisowi do specjalnych rejestrów prowadzonych przez samorządy zawodowe⁶⁵, a nie do ewidencji działalności gospodarczej.

Wśród rodzajów działalności gospodarczej, które nie są objęte regulacją ustawy p.d.g. należałoby wreszcie wymienić działalność sprzeczną z przepisami prawa karnego. Działalność naruszająca wyrażne normy zakazu ustanowione w prawie karnym jest działalnością bezprawną. Nie może być zatem ona w sposób legalny prowadzona, lecz powinna być udaremniana za pomocą środków przewidzianych przez porządek prawny. Działalnością naruszającą normy sankcjonowane w prawie karnym jest przykładowo działalność polegająca na stręczycielstwie lub sutenerstwie (jest to tzw. ekonomiczna eksploatacja prostytutki – art. 204 k.k.)⁶⁶. Takiej działalności w ogóle nie należa-

⁶² Na temat pojęcia wolny zawód zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995, s. 152 i n.; K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja*, Poznań 1999, s. 54 i n.; K. E. Turegg, E. Kraus, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Berlin 1962, s. 509 i n.; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 65 i n.

⁶³ Nie są przedsiębiorcami w rozumieniu p.d.g. osoby wykonujące takie wolne zawody, jak m. in. zawód adwokata lub radcy prawnego (art. 87 ust. 1 p.d.g.), notariusza (art. 24a ustawy z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 42, poz. 369 ze zm.), rzecznika patentowego (art. 87 ust. 2 p.d.g.), biegłego rewidenta (art. 3 ust. 2 ustawy z 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 31 poz. 359 z późn. zm.) czy też lekarza prowadzącego indywidualną praktykę (art. 50c ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza, t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 21 poz. 204 z późn. zm.).

⁶⁴ M. Szydło, *Osoby wykonujące wolne zawody prawnicze jako przedsiębiorcy*, „Przeгляд Sądowy” 2004, nr 2, s. 17 i n.; inaczej R. Potrzyszcz [w:] J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzyszcz, op.cit., s. 244.

⁶⁵ Zob. szerzej R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego* [w:] S. Wykretowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Poznań 2004, s. 358 i n.

⁶⁶ Zob. J. Warylewski, *Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności. Rozdział XXV Kodeksu karnego. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 245 i n.

łoby traktować jako działalności gospodarczej⁶⁷, pomimo iż bez wątpienia jest ona prowadzona w sposób zarobkowy.

Drugą przesłanką uzasadniającą odmowę wpisu do ewidencji jest wystąpienie w zgłoszeniu określonych braków formalnych, które mimo wezwania nie zostały usunięte w wyznaczonym terminie (art. 7c pkt 2 p.d.g.). Braki formalne zgłoszenia (czyli wniosku o wpis) mogą polegać na tym, że w zgłoszeniu tym nie zostaną zawarte wszystkie elementy (dane) wymagane przez art. 7b ust. 2 p.d.g., bądź też któryś z elementów wskazanych w powołanym przepisie będzie podany przez przedsiębiorcę w sposób niekompletny czy niepełny (np. w zgłoszeniu przedsiębiorca poda jedynie adres swojego zakładu głównego, natomiast nie wskaże już adresu filii lub oddziału). Może być wreszcie i tak, że wniosek przedsiębiorcy będzie – formalnie rzecz biorąc – zawierał wszystkie dane wymagane przez art. 7b ust. p.d.g., jednakże wskazanie tych danych nastąpi w sposób niezgodny z innymi przepisami prawa (np. przedmiot działalności gospodarczej będzie oznaczony niezgodnie z PKD). Jak to zostało już wspomniane, na równi z brakami formalnymi należałoby traktować braki materialne, polegające na stwierdzonej nieprawdziwości (niezgodności ze stanem faktycznym) zgłoszonych danych. Nieusunięcie przez przedsiębiorcę wszystkich omówionych powyżej braków upoważnia organ ewidencyjny do odmowy dokonania wpisu.

Trzecią wreszcie przesłanką uzasadniającą odmowę wpisu do ewidencji jest prawomocnie orzeczony wobec danego przedsiębiorcy zakaz wykonywania przez niego określonej (wskazanej) w zgłoszeniu działalności gospodarczej (art. 7c pkt 3 p.d.g.). Zakaz wykonywania określonej działalności gospodarczej jest jednym ze środków karnych (wymienionych w art. 39 k.k.), będących prawnokarną reakcją na czyn zabroniony. Zgodnie z art. 41 §2 k.k., sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Dobrami chronionymi prawnie są w tym kontekście przede wszystkim życie, zdrowie, mienie oraz wartości środowiska naturalnego⁶⁸. W razie orzeczenia zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej,

⁶⁷ Por. T. Dziurzyński, Z. Fenichel, M. Honzatko, *Kodeks handlowy. Komentarz*, Kraków 1935, s. 10; S. Janczewski, *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1948, s. 32.

⁶⁸ Por. K. Buchała [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część ogólna*, Zakamycze 2001, s. 341 i n.; J. Wojciechowska [w:] G. Rejman (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 888–889.

sąd przesyła odpis wyroku odpowiedniemu organowi jednostki samorządu terytorialnego (tzn. wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta), właściwemu dla miejsca zamieszkania skazanego lub dla miejsca prowadzenia działalności gospodarczej objętej zakazem (zob. art. 181 k.k.w.)⁶⁹, przy czym w pierwszym rzędzie odpis wyroku powinien otrzymać organ wykonawczy tej gminy, na której obszarze skazany przedsiębiorca ma miejsce zamieszkania (gdyż właśnie tam jest prowadzona dla niego ewidencja działalności gospodarczej).

6. ZGŁASZANIE ZMIAN STANU FAKTYCZNEGO I PRAWNEGO W EWIDENCJI

Przedsiębiorca jest obowiązany zgłaszać organowi ewidencyjnemu zmiany stanu faktycznego i prawnego odnoszące się do niego samego oraz wykonywanej przez niego działalności gospodarczej⁷⁰. Obowiązkiem zgłoszenia nie są jednak objęte wszelkie możliwe zmiany (stanu faktycznego i prawnego), lecz jedynie zmiany, które dotyczą danych zawartych w zgłoszeniu do ewidencji (chodzi o oznaczenie przedsiębiorcy, oznaczenie jego miejsca zamieszkania i adresu, a także o przedmiot działalności gospodarczej i datę rozpoczęcia jej wykonywania). Zgłoszeniu podlega też informacja o zaprzestaniu przez przedsiębiorcę wykonywania działalności gospodarczej (zob. art. 7d ust. 1 p.d.g.).

Postępowanie ewidencyjne w sprawie zmiany wpisu w ewidencji może zakończyć się w trojaki sposób. Po pierwsze, organ ewidencyjny może dokonać wpisu do ewidencji zmienionych danych (stosując odpowiednio art. 7b ust. 1–3 p.d.g.). Po drugie, organ ewidencyjny może wydać decyzję administracyjną odmawiającą wpisania do ewidencji zmienionych danych, jeżeli stwierdzi zaistnienie którejkolwiek z przyczyn (przesłanek) określonych w art. 7c p.d.g. Wreszcie, po trzecie, możliwe jest też wykreślenie – w drodze decyzji administracyjnej – danego przedsiębiorcy z ewidencji, jeżeli zgłoszona organowi ewidencyjnemu zmiana będzie polegała na zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej lub też na zmianie miejsca zamieszkania przedsiębiorcy (art. 7e ust. 1 pkt 1 i 4 p.d.g. w zw. z art. 7d p.d.g.).

⁶⁹ Zob. K. Postulski [w:] Z. Hołda, K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Gdańsk 1998, s. 411–412; S. Lelental, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 301–302.

⁷⁰ Zob. szeroko M. Waligórski, *Administracyjna regulacja...*, s. 182 i n.; M. Zdyb, *Komentarz...*, s. 394 i n.; S. Biernat, A. Wasilewski, *op.cit.*, s. 272 i n.

Należy wyraźnie podkreślić, że omawianemu tutaj zgłoszeniu (w trybie art. 7d p.d.g.) podlegają jedynie zmiany dotyczące tego samego podmiotu (przedsiębiorcy), który już znajdował się (figurował) uprzednio w ewidencji działalności gospodarczej pod danym numerem. Organowi ewidencyjnemu nie mogą być zatem zgłaszane – przynajmniej nie w omawianym tutaj trybie – modyfikacje (zmiany) polegające na zmianach (przekształceniach) podmiotowych w prowadzonej działalności gospodarczej⁷¹. Taką zmianą (przekształceniem) może być przykładowo nabycie (przejęcie) przez nowego przedsiębiorcę (będącego osobą fizyczną) przedsiębiorstwa w sensie przedmiotowym (por. art. 55¹ k.c.) prowadzonego dotychczas przez innego przedsiębiorcę. Wskazana zmiana nie może być zgłoszona i wpisana do ewidencji, gdyż nie jest to typowa zmiana stanu faktycznego lub prawnego, o jakiej mowa w art. 7d p.d.g. W powyższej sytuacji przedsiębiorca, który dotychczas prowadził przedsiębiorstwo (rozumiane rzecz jasna przedmiotowo) powinien zgłosić (w trybie art. 7d p.d.g.) organowi ewidencyjnemu fakt zaprzestania działalności gospodarczej, zaś nowy przedsiębiorca (czyli nabywca przedsiębiorstwa) powinien w normalnym trybie uzyskać wpis do ewidencji działalności gospodarczej.

Zmianą stanu prawnego – podlegającą zgłoszeniu w trybie art. 7d p.d.g. – jest natomiast sytuacja, w której przedsiębiorca-wspólnik spółki cywilnej (wpisany do ewidencji jako odrębny przedsiębiorca) występuje ze spółki i zaczyna prowadzić działalność gospodarczą samodzielnie. Możliwa jest również zmiana następująca w odwrotnym kierunku – przedsiębiorca prowadzący dotychczas samodzielną działalność gospodarczą zawiera wraz z innymi podmiotami umowę spółki cywilnej (lub też przystępuje do takiej spółki) i zaczyna prowadzić działalność gospodarczą w ramach tejże spółki, jako jej wspólnik. W poprzednim stanie prawnym, gdy spółka cywilna była uznawana za odrębnego przedsiębiorcę, opisane powyżej zmiany nie mogły być wpisywane do ewidencji w trybie zmian stanu faktycznego lub prawnego⁷² (spółka cywilna oraz osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą były bowiem odrębnie wpisywane do ewidencji). Obecnie, gdy spółka cywilna nie jest już odrębnym przedsiębiorcą (podmiotem), fakt wystąpienia przedsiębiorcy-wspólnika z tej spółki i rozpoczęcia prowadzenia samo-

⁷¹ Teza ta była wielokrotnie akcentowana w orzecznictwie sądowym na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z 1988 r., zob. wyrok NSA z 2.10.1992 r. SA/Wr 824/92, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 1, s. 24 i n.; wyrok NSA z 10.3.1992 r. II SA 73/92, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 1, s. 26 i n., z glosą M. Stahl; wyrok NSA z 11.10.1994 r. II SA 826/93, OSP 1996, z. 6, poz. 105, z glosą W. Kubali.

⁷² Zob. orzeczenia NSA przywołane w przypisie poprzednim.

dzielnej działalności gospodarczej podlega wprawdzie wpisowi do ewidencji (jako zmiana stanu prawnego), lecz nie ma konieczności, by przedsiębiorca ten był wykreślany z ewidencji (jako współnik), a następnie ponownie do niej wpisywany (jako samodzielny przedsiębiorca). Podobnie rzecz się przedstawia, gdy przedsiębiorca będący osobą fizyczną przystępuje do spółki cywilnej. Fakt ten należy zgłosić organowi ewidencyjnemu w trybie art. 7d p.d.g., natomiast nie ma potrzeby wykreślenia przedsiębiorcy z ewidencji i następnie wpisywania go tam ponownie (już jako współnika spółki cywilnej).

7. WYKREŚLENIE WPISU Z EWIDENCJI

W wymienionych enumeratywnie w ustawie przypadkach wpis do ewidencji działalności gospodarczej podlega wykreśleniu (zob. art. 7e ust. 1 p.d.g.), przy czym wykreślenie to następuje w drodze decyzji administracyjnej (art. 7g ust. 1 p.d.g.). Pierwszą przyczyną uzasadniającą wykreślenie wpisu jest zawiadomienie organu ewidencyjnego o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej (art. 7e ust. 1 pkt 1 p.d.g.). Na każdym przedsiębiorcy spoczywa ustawowy obowiązek notyfikowania organowi ewidencyjnemu faktu zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej (art. 7d ust. 1 p.d.g.)⁷³. Dla organu ewidencyjnego powiadomienie dokonane przez przedsiębiorcę jest podstawowym i zasadniczym źródłem informacji o wspomnianym tutaj fakcie, gdyż organ ten nie prowadzi z urzędu postępowania mającego stwierdzić, czy przedsiębiorca wpisany do ewidencji faktycznie prowadzi działalność gospodarczą, czy też zaprzestał już jej wykonywania⁷⁴. Ponieważ wpis do ewidencji stwarza domniemanie faktyczne, że dany podmiot rzeczywiście podjął i prowadzi działalność gospodarczą⁷⁵, przedsiębiorca, zgłaszając organowi ewidencyjnemu fakt zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej, powinien w sposób przekonujący wykazać oraz (za pomocą wszelkich dostępnych mu środków dowodowych) udowodnić, że działalności takiej on już nie prowadzi lub też – ewentualnie – że nigdy jej nie podjął⁷⁶.

⁷³ W ustawie z 1988 r. obowiązek powiadomienia organu ewidencyjnego o zaprzestaniu wykonywania działalności gospodarczej nie został zapisany wprost. Obowiązek taki wykreowało dopiero orzecznictwo NSA, zob. wyrok NSA z 28.9.1992 r. II SA 462/92, „Wokanda” 1993, nr 2, s. 25–26.

⁷⁴ Por. wyrok NSA z 28.9.1992 r., op.cit., s. 26.

⁷⁵ Uchwała SN z 9.9.1993 r. III AZP 12/93, OSP 1994, z. 9, poz. 159.

⁷⁶ Por. M. Waligórski, *Administracyjna regulacja...*, s. 189.

W przypadku, gdy dany przedsiębiorca jest współnikiem spółki cywilnej, to powiadamiając organ ewidencyjny o zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej powinien wykazać, że albo wystąpił z tejże spółki, wypowiadając swój udział (zob. 869 k.c.), albo też że umowa spółki ustała (gdyż np. spółka została rozwiązana – art. 874 k.c.)⁷⁷. Powołując się na którąś z wymienionych okoliczności, przedsiębiorca powinien przytoczyć stosowne fakty i dowody potwierdzające tę okoliczność.

W razie gdyby organ ewidencyjny powziął uzasadnione wątpliwości odnośnie do powyższych twierdzeń przedsiębiorcy, mógłby je wyjaśnić wzywając w charakterze świadków pozostałych współników danej spółki. Wspólnicy ci nie mogliby natomiast stać się stroną w toczącym się postępowaniu, gdyż nie mają oni w tej sytuacji własnego interesu prawnego; nie chodzi bowiem – tak jak w poprzednim stanie prawnym – o wykreślenie z ewidencji samej spółki cywilnej (gdyby tak było, to istotnie wszyscy współnicy mieliby w takim postępowaniu interes prawny), lecz tylko o wykreślenie jednego z jej współników. W przypadku, gdy spółka jako taka zostanie rozwiązana (lub też w inny sposób ustanie) wszyscy współnicy-przedsiębiorcy będą musieli być wykreśleni z ewidencji, lecz oczywiście wykreślenie każdego z tych współników nastąpi w odrębnym postępowaniu ewidencyjnym (może być zresztą i tak, że w sprawie każdego z tych współników właściwy będzie inny organ ewidencyjny).

Jeśli w trakcie postępowania ewidencyjnego w sprawie wykreślenia wpisu okaże się, że pomiędzy współnikami istnieje spór co do tego, czy dany przedsiębiorca-wnioskodawca skutecznie wystąpił ze spółki lub też czy dana spółka cywilna jeszcze istnieje, to wówczas organ ewidencyjny powinien albo odmówić wykreślenia wspomnianego przedsiębiorcy 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). Równocześnie organ ewidencyjny powinien zobowiązać współnika (przedsiębiorcę), który złożył wniosek o wykreślenie wpisu do zainicjowania w określonym terminie stosownego postępowania przed sądem powszechnym (por. art. 100 §1 k.p.a.)⁷⁸.

⁷⁷ Na temat powołanych przepisów k.c. zob. szerzej K. Pietrzykowski [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 562 i n.; J. Gudowski [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2003, s. 633 i n.

⁷⁸ Por. 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.

Drugą przyczyną wykreślenia wpisu z ewidencji jest wystąpienie – już po dokonaniu wpisu – okoliczności, o których mowa w art. 7c pkt 1 i 3 p.d.g., a więc okoliczności uzasadniających odmowę wpisania do ewidencji (art. 7e ust. 1 pkt 2 p.d.g.). Jeżeli więc już w trakcie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności okaże się, że do ewidencji wpisano działalność gospodarczą, która w rzeczywistości nie jest objęta przepisami ustawy albo też w międzyczasie zostanie prawomocnie orzeczony wobec danego przedsiębiorcy zakaz wykonywania określonej (wpisanej do ewidencji) działalności gospodarczej, to wówczas organ ewidencyjny będzie zobowiązany przeprowadzić postępowanie ewidencyjne w sprawie wykreślenia wpisu z ewidencji.

Trzecią przesłanką uzasadniającą wykreślenie wpisu z ewidencji jest wpisanie do rejestru przedsiębiorców spółki handlowej powstałej z przekształcenia spółki cywilnej, w zakresie działalności wpisanej do rejestru przedsiębiorców (art. 7e ust. 1 pkt 3 p.d.g.). Przesłanka ta ściśle wiąże się zatem z procesami przekształceń spółki cywilnej, o których jest mowa w przepisach kodeksu spółek handlowych (k.s.h.). K.s.h. nakłada na współników spółki cywilnej obowiązek przekształcenia tej spółki w spółkę jawną, jeżeli jej przychody netto ze sprzedaży towarów lub świadczenia usług w każdym z dwóch kolejnych lat obrotowych osiągnęły równowartość w walucie polskiej co najmniej 400 000 EURO (uznaje się, że wówczas spółka cywilna prowadzi tzw. przedsiębiorstwo większych rozmiarów). Z chwilą wpisu do rejestru spółka cywilna staje się spółką jawną (art. 26 §4 k.s.h.)⁷⁹. Ponadto współnicy spółki cywilnej mają też możliwość dobrowolnego przekształcenia tej spółki w każdą inną spółkę handlową, w tym w spółkę osobową lub kapitałową (art. 551 §2 k.s.h.)⁸⁰.

We wszystkich powyższych przypadkach spółka cywilna podlega – w ramach procesu przekształcenia – wpisowi do rejestru przedsiębiorców i staje się spółką handlową. Tym samym dotychczasowi współnicy spółki cywilnej stają się współnikami spółki handlowej i równocześnie tracą status przedsiębiorców. W związku z tym organ ewiden-

SA/Wr 1365/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 134; por. też B. Iwańska, P. Czepiel, *Wykreślenie wpisu z ewidencji działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa*, PPH 1996, nr 5, s. 1 i n.

⁷⁹ Zob. S. Sołtysiński [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, op.cit., s. 261 i n.; A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Tom I. Komentarz do art. 1–300 K.S.H.*, Zakamycze 2004, s. 169 i n.; A. Witosz, *Przekształcenia spółek w kodeksie spółek handlowych*, Bydgoszcz–Katowice 2001, s. 82 i n.

⁸⁰ Zob. P. Piniór [w:] J. A. Strzępka (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2003, s. 1486 i n.; A. Szumański [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Tom IV. Komentarz do artykułów 459–633*, Warszawa 2004, s. 1018 i n.

cyjny dokonuje wykreślenia tych osób z ewidencji działalności gospodarczej. Wykreślenie to następuje z chwilą, gdy organ ewidencyjny otrzyma z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego informację o wpisaniu do rejestru przedsiębiorców spółki handlowej, powstałej z przekształcenia spółki cywilnej (art. 7e ust. 3 p.d.g.).

Czwartą przyczyną wykreślenia wpisu z ewidencji jest zmiana miejsca zamieszkania przedsiębiorcy (art. 7e ust. 1 pkt 4 p.d.g.). Z chwilą, gdy przedsiębiorca zacznie przebywać z zamiarem stałego pobytu w innej niż dotychczas miejscowości, powinien powiadomić o tym właściwy dotąd dla niego organ ewidencyjny. Organ ten dokonuje zmiany wpisu (tzn. wpisuje nowe miejsce zamieszkania) i następnie przesyła zaświadczenie o wpisie do organu ewidencyjnego właściwego ze względu na nowe miejsce zamieszkania przedsiębiorcy. Ów nowo właściwy organ ewidencyjny dokonuje z urzędu wpisu przedsiębiorcy do prowadzonej przez siebie ewidencji działalności gospodarczej (art. 7d ust. 2 p.d.g.). Jest to jedyny w ustawie przypadek, kiedy to wpis do ewidencji następuje z urzędu, a nie na wniosek przedsiębiorcy. Równocześnie dotychczas właściwy organ ewidencyjny wydaje decyzję o wykreśleniu z ewidencji tego przedsiębiorcy, który zmienił miejsce zamieszkania.

Piątą przesłanką obligującą organ ewidencyjny do wykreślenia wpisu jest dokonanie tegoż wpisu z naruszeniem prawa lub też wyjście na jaw, że dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne były fałszywe. W takiej sytuacji stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. dotyczące wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji (art. 7e ust. 2 p.d.g.). Z użytego w powołanym przepisie zwrotu „naruszenie prawa” oraz z odwołania się w tym kontekście do przepisów k.p.a. o wznowieniu postępowania i stwierdzeniu nieważności decyzji wynika, że chodzi tu w istocie o tzw. kwalifikowane przypadki naruszenia prawa, określone w art. 145 § 1 k.p.a. oraz w art. 156 § 1 k.p.a.

W art. 145 § 1 k.p.a. wymieniono kwalifikowane wady postępowania prowadzącego do wydania decyzji, których zaistnienie daje podstawy do wznowienia tegoż postępowania (np. dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne okazały się fałszywe, decyzja została wydana w wyniku przestępstwa, decyzja została wydana przez pracownika podlegającego wyłączeniu lub też strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu)⁸¹. Jeżeli w po-

⁸¹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 618 i n.; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op.cit., s. 790 i n.; A. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 780 i n.

stępowaniu ewidencyjnym będzie miała miejsce któraś z wymienionych wad, wówczas organ ewidencyjny wyda (z urzędu lub na wniosek przedsiębiorcy) postanowienie o wznowieniu postępowania i przeprowadzi specjalne postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (zob. stosowany odpowiednio art. 149 § 2 k.p.a.)⁸². Po przeprowadzeniu tegoż postępowania organ ewidencyjny albo wyda decyzję o odmowie wykreślenia wpisu (ze względu na brak stwierdzenia – określonych w art. 145 § 1 k.p.a. – normatywnych podstaw do tego) albo też wykreśli – w drodze decyzji – dokonany wpis i dokona (w sposób niewadliwy) nowego wpisu.

Z kolei art. 156 § 1 k.p.a. wymienia kwalifikowane wady decyzji, stanowiące podstawę do stwierdzenia jej nieważności (np. decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, decyzja została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie)⁸³. Jeżeli zatem wpis do ewidencji działalności gospodarczej (który wprawdzie nie jest decyzją administracyjną, lecz czynnością materialno-techniczną) będzie dotknięty któraś z wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a., wówczas Samorządowe Kolegium Odwoławcze – jako organ wyższego stopnia wobec organu ewidencyjnego – zainicjuje (z urzędu lub na wniosek przedsiębiorcy) postępowanie w sprawie wykreślenia wpisu. Postępowanie to powinno się zakończyć albo wydaniem decyzji o odmowie wykreślenia wpisu (jeżeli nie potwierdzi się żadna z wad, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a.) albo też wydaniem decyzji o wykreśleniu wpisu, jeżeli istotnie wpis ten został dokonany z naruszeniem prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 k.p.a.

Należy podkreślić, że przepisy k.p.a. o wznowieniu postępowania i o stwierdzeniu nieważności decyzji stosuje się w postępowaniu ewidencyjnym (tzn. w postępowaniu w sprawie wykreślenia wpisu z ewidencji) jedynie odpowiednio, gdyż wpis do ewidencji nie jest – jak wiadomo – decyzją administracyjną, lecz czynnością materialno-techniczną⁸⁴.

⁸² Jeżeli natomiast przyczyną wznowienia postępowania ewidencyjnego będą działania organu ewidencyjnego, wówczas o wznowieniu postępowania ewidencyjnego rozstrzygnie Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które równocześnie wyznaczy organ właściwy w sprawach, o których mowa w art. 149 § 2 k.p.a.

⁸³ Zob. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 373 i n.; J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1986, nr 37, s. 67 i n.; E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, J. Lang, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 68 i n.; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 185 i n.

⁸⁴ Zasadniczo nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji ostatecznych (tzn. wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji) nie stosuje się w odniesieniu

Warto w tym miejscu dodać, że organ ewidencyjny ma jeszcze możliwość wykreślenia z urzędu z ewidencji takiego wpisu, który zawiera dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy (art. 7f p.d.g.). Jak się wydaje, w tym przypadku wykreśleniu z ewidencji podlega cały wpis, nawet jeżeli niezgodność z rzeczywistym stanem rzeczy dotyczy jedynie części wpisanych danych. Rozwiązanie zastosowane w omawianym przepisie jest wyrazem dążenia ustawodawcy do tego, aby uczynić z ewidencji wiarygodne źródło informacji o przedsiębiorcach i o wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

8. JAWNOŚĆ EWIDENCJI. UWAGI KOŃCOWE

Na zakończenie niniejszych rozważań warto jeszcze zwrócić uwagę na jeden aspekt związany z prowadzeniem ewidencji działalności gospodarczej, a mianowicie na aspekt jawności ewidencji. Zgodnie z art. 7a ust. 2 p.d.g., ewidencja działalności gospodarczej jest jawna, przy czym dane osobowe w niej zawarte nie podlegają przepisom ustawy o ochronie danych osobowych⁸⁵. Oznacza to, że przetwarzanie danych osobowych osób fizycznych będących przedsiębiorcami, w tym zbieranie, przechowywanie, opracowywanie, usuwanie oraz udostępnianie tych danych nie musi odbywać się na zasadach określonych w powołanej wyżej ustawie.

Art. 7a ust. 2 p.d.g. gwarantuje tzw. jawność formalną ewidencji, dającą każdemu zainteresowanemu prawo do przeglądania danych zawartych w ewidencji, jak też prawo do sporządzania odpisów oraz otrzymywania poświadczonych wyciągów z ewidencji. Organ ewidencyjny powinien na żądanie udostępniać dane zawarte w ewidencji wszystkim zainteresowanym, czyniąc to w godzinach pracy urzędu gminy oraz zapewniając równocześnie bezpieczeństwo (integralność) udostępnianym dokumentom. Udostępnianie danych z ewidencji na-

do czynności materialno-technicznych (zob. wyrok NSA z 28.6.1983 r. I SA 268/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 47). Art. 7e ust. 2 p.d.g. jest zatem wyraźnie określonym ustawowym wyjątkiem od powyższej zasady. Warto dodać, że pod rządami ustawy z 1988 r. niektórzy autorzy proponowali dodatkowo stosować w postępowaniu ewidencyjnym instytucję stwierdzenia wygaśnięcia wpisu, w analogii do instytucji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji – zob. art. 162 k.p.a. (tak S. Biernat, A. Wasilewski, op.cit., s. 284 i n.). Wydaje się jednak, że obecnie nie ma już takiej potrzeby, gdyż normatywne podstawy do wykreślenia wpisu z ewidencji (art. 7e p.d.g.) zostały określone dostatecznie szeroko.

⁸⁵ Ustawa z 29.8.1997 r., t.j.: Dz.U. z 2002 r., Nr 101 poz. 926 z późn. zm.

stępuje bezpłatnie, przy czym organ ewidencyjny nie może pytać osób zainteresowanych o przyczynę, dla której chcą poznać dane zawarte w ewidencji⁸⁶. Jawność ewidencji nie obejmuje natomiast dokumentów, które znajdują się w aktach sprawy. Dokumenty te mogą być udostępniane jedynie stronom (a nie wszystkim zainteresowanym), czyli w praktyce wyłącznie przedsiębiorcy wpisanemu do ewidencji (oraz ewentualnie podmiotom działającym na prawach strony), na zasadach określonych w art. 73 k.p.a.⁸⁷.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że ewidencja działalności gospodarczej nie korzysta z atrybutu tzw. jawności materialnej (w przeciwieństwie do rejestru sądowego, zob. art. 14, 15 i 16 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym⁸⁸). Inaczej zatem niż w przypadku Krajowego Rejestru Sądowego, dane zawarte w ewidencji nie są objęte domniemaniem ich powszechnej znajomości, zaś osoba wpisana do ewidencji nie może powoływać się na treść tych danych wobec osób trzecich. Dane wpisane do ewidencji działalności gospodarczej nie korzystają też z domniemania ich prawdziwości (wiarygodności)⁸⁹, choć – jak to zostało już powiedziane – nie zwalnia to organu ewidencyjnego z obowiązku czuwania nad tym, by dane wpisywane do ewidencji były zgodne ze stanem faktycznym (a więc prawdziwe).

W podsumowaniu niniejszych rozważań należałoby stwierdzić, że ustawodawca – nowelizując ustawę p.d.g. i wprowadzając do niej nowe przepisy o ewidencjonowaniu przedsiębiorców – uczynił naprawdę wiele, by poprawić konstrukcję prawną ewidencji i ulepszyć jej funkcjonowanie w porównaniu ze stanem dotychczasowym. Nowe przepisy o ewidencji działalności gospodarczej są w miarę jasne i przejrzyste i nie powinny już budzić takich wątpliwości interpretacyjnych, jak to miało miejsce pod rządami ustawy z 1988 r. Dobrze się przy tym stało, że ostatecznie została zarzucona idea sądowej rejestracji osób fizycznych będących przedsiębiorcami. Obowiązek wpisu w rejestrze sądo-

⁸⁶ Por. R. Taradejna, J. Maj, op.cit., s. 70; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja...*, s. 184; S. Biernat, A. Wasilewski, op.cit., s. 264–265; C. Kosikowski, op.cit., s. 163.

⁸⁷ Zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op.cit., s. 425 i n.; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op.cit., s. 365 i n.

⁸⁸ Zob. szerzej E. Marszałkowska-Krześ, op.cit., s. 23 i n.; E. Norek, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2001, s. 143 i n.; L. Ciulkin, A. Jakubecki, N. Kowal, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2002, s. 57 i n.

⁸⁹ Domniemanie prawdziwości obowiązuje natomiast w odniesieniu do danych zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym (art. 17 ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym).

wym byłby nieproporcjonalnie dużym obciążeniem dla osób fizycznych, zważywszy zwłaszcza na długotrwałość postępowania rejestrowego, jego zbytnią formalizację oraz związane z tym postępowaniem koszty. Tymczasem procedura wpisu do ewidencji działalności gospodarczej jest w maksymalnym stopniu odformalizowana, trwa zasadniczo nie dłużej niż 14 dni oraz niesie z sobą znacznie mniejsze wydatki dla przedsiębiorcy. Na podkreślenie zasługuje też fakt, że przedsiębiorca może w jednym postępowaniu (tzn. w postępowaniu ewidencyjnym) dopełnić równocześnie obowiązek zgłoszeniowy dla celów podatkowych i statystycznych, co znacznie przyspiesza dla niego moment podjęcia działalności gospodarczej. W rezultacie ewidencja działalności gospodarczej – będąca administracyjnym rejestrem przedsiębiorców – jawi się jako instytucja gwarantująca niezbędne bezpieczeństwo i porządek obrotu gospodarczego, a równocześnie przyjazna i niezbyt uciążliwa dla przedsiębiorców.