

WPROWADZENIE

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej jest wyrazem koncepcji, według której podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach. Ustawodawca koncepcję tę jednak zrealizował w sposób specyficzny. Przepisy ustawy regulują bowiem wyłącznie kwestie dotyczące podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, pomijają zaś problematykę jej zakończenia i to wbrew zapowiedzi zawartej w art. 1, a nadto kładą akcent na różnego rodzaju ograniczenia swobody podmiotów działalności gospodarczej oraz zróżnicowanie ich sytuacji prawnej. Trudno wobec tego wyrazić aprobatę dla tytułu ustawy, który stwarza błędne przekonanie, że jest ona aktem prawnym określającym w głównej mierze obszar swobód przedsiębiorców. Wydaje się, że tytuły bardziej adekwatne do regulowanej materii nosiły poprzednio obowiązujące ustawy: z 1988 r. – o działalności gospodarczej i z 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej

Komentowana ustawa odnosi się do wielu kwestii mieszczących się zasadniczo w dwu obszarach tematycznych. Pierwszy z nich obejmuje różnego rodzaju powinności i obowiązki podmiotów prawa zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą oraz prowadzących tę działalność przedsiębiorców. Drugi – to sfera kompetencji organów administracji gospodarczej i realizacji władztwa państwowego w gospodarce. Zagadnienia z obydwu obszarów ustawodawca starał się usystematyzować i w miarę możliwości rozdzielić, co zaowocowało odrębnym ujęciem zasad prowadzenia działalności gospodarczej, funkcjonowania oddziałów i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych, a także mikroprzedsiębior-

ców, małych i średnich przedsiębiorców – z jednej strony, z drugiej zaś – ewidencjonowania, koncesjonowania i regulowanej działalności gospodarczej oraz kontroli przedsiębiorców. Na tym tle należy jednak zauważyć, że dopiero analiza ogółu przepisów ustawy normujących wskazane kwestie prowadzi do ustalenia treści praw i obowiązków przedsiębiorców oraz kompetencji organów administracji gospodarczej, a nadto, że zakres tych praw, obowiązków i kompetencji wytyczony został w znacznej mierze przez przepisy innych aktów prawnych o charakterze szczególnym w stosunku do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Komentowana ustawa nie jest wolna od mankamentów. Brak w niej jakiegokolwiek wskazania na relacje pomiędzy przedsiębiorcą a prowadzonym przezeń przedsiębiorstwem utożsamianym (na gruncie kodeksu cywilnego i nie tylko) z działalnością gospodarczą, a także na problem identyfikowania przedsiębiorców w drodze określenia firmy i miejsca wykonywania działalności. Nie został ustalony zakres stosowania norm formalnych ustawy dotyczących koncesjonowania, wobec obowiązywania zawartych w innych ustawach przepisów proceduralnych odnoszących się do udzielania koncesji. Nie został określony – tak jak w przypadku zezwoleń – katalog dziedzin działalności regulowanej, co może powodować poszerzanie obszaru przedmiotowego tej działalności.

Zaniepokojenie budzić może stan unormowania ewidencji działalności gospodarczej. Pomimo tego, że przepisy o ewidencji wprowadzone zostały do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w 2004 r., utrzymano w mocy część przepisów uchylonego prawa działalności gospodarczej, regulujących tę instytucję. Wprawdzie przedłużano *vacatio legis* przeznaczone na uruchomienie nowej ewidencji, to jednak zdecydowano o przyjęciu kolejnej postaci ewidencji, a mianowicie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, którą zamierza się uruchomić w formie platformy elektronicznej dopiero w 2011 r.

Wydaje się, że pięcioletni okres obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i nagromadzenia doświadczeń na tle jej praktycznego stosowania powinien sprzyjać stabilizacji jej przepisów. Dokonane w poprzednich latach i w 2008 r. nowelizacje dotyczące w szczególności kwestii ewidencji działalności gospodarczej i kontroli przedsiębiorców skłaniają jednak do refleksji, że z jednej strony mamy do

WPROWADZENIE

czynienia z przystosowywaniem ustawy do ewoluującego systemu gospodarki w Polsce, z drugiej zaś z brakiem jednolitego, trwałego postrzegania gospodarki przez pryzmat prawa.

Powyżej przedstawione uwagi skłaniają autorów niniejszego opracowania do wnikliwej refleksji nad ustawą o swobodzie działalności gospodarczej i tym bardziej uzasadniają potrzebę zaprezentowania komentarza do niej, który – można wyrazić nadzieję – przydatny będzie szerokiemu kręgowi czytelników ze względu na omawiane w nim zagadnienia.

Andrzej Powalowski