

# PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW

Komentarz

**redakcja naukowa Aldona Pietrzak**

Michał Boryczka, Bernadeta Kasztelan-Świetlik

Marek Korzeniewski, Adam Kraszewski

Artur Kruszewski, Karolina Krzał, Paweł Kwiatkowski

Michał Stępnia, Magdalena Szeplik, Piotr Tracz

---

---

KOMENTARZE

---

# PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW

Komentarz

**redakcja naukowa Aldona Pietrzak**

Michał Boryczka, Bernadeta Kasztelan-Świetlik

Marek Korzeniewski, Adam Kraszewski

Artur Kruszewski, Karolina Krzał, Paweł Kwiatkowski

Michał Stępiak, Magdalena Szeplik, Piotr Tracz

---

---

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo.pl**  
księgarnia internetowa

*Stan prawny na 1 lutego 2019 r.*

Wydawca  
*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący  
*Hanna Kolenkiewicz*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Opracowanie redakcyjne i łamanie  
*Violet Design Wioletta Kowalska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by  
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-404-8

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)  
[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	21
Wstęp .....	25
<b>Ustawa z dnia 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców .....</b>	<b>27</b>
[Preambuła] .....	29
1. Tytuł ustawy .....	29
2. Preambuła .....	31
2.1. Uwagi ogólne .....	31
2.2. Wolność działalności gospodarczej .....	32
2.3. Społeczna gospodarka rynkowa .....	33
2.4. Warunki wolnej konkurencji .....	33
2.5. Pozostałe zasady mające znaczenie dla przedsiębiorców .....	34
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Przepisy ogólne .....</b>	<b>35</b>
Art. 1. [Zakres ustawy] .....	35
1. Uwagi ogólne .....	35
2. Przedmiot regulacji .....	36
3. Uwagi konstytucyjne .....	37
Art. 2. [Wolność działalności gospodarczej i równość przedsiębiorców] .....	38
1. Uwagi ogólne .....	38
2. Wolność działalności gospodarczej .....	38

2.1. Istota wolności działalności gospodarczej .....	38
2.2. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej .....	40
2.3. Zgłoszenie działalności .....	41
2.4. Działalność regulowana .....	42
2.5. Zakazy względne .....	42
2.6. Zakazy bezwzględne .....	42
2.7. Rzeczywisty zakres wolności działalności gospodarczej .....	43
3. Równość przedsiębiorców .....	43
4. Zakres podmiotowy .....	44
5. Zakres przedmiotowy .....	46
Art. 3. [Definicja działalności gospodarczej] .....	46
1. Uwagi ogólne .....	46
2. Elementy definicji działalności gospodarczej .....	48
2.1. Zorganizowanie .....	49
2.2. Zarobkowość .....	51
2.3. Wykonywanie działalności we własnym imieniu .....	53
2.4. Ciągłość .....	56
2.5. Łączne spełnienie przesłanek .....	58
3. Zastosowanie PKD .....	58
4. Zastosowanie definicji działalności gospodarczej .....	59
4.1. Charakter definicji działalności gospodarczej .....	59
4.2. Przepisy podatkowe .....	60
4.3. Regulacja Kodeksu cywilnego .....	63
4.4. Prawo UE .....	64
5. Problemy szczególne .....	64
6. Działalność nieewidencjonowana .....	65
Art. 4. [Definicja przedsiębiorcy] .....	66
1. Uwagi ogólne .....	66
2. Kategorie podmiotów .....	67
2.1. Osoby fizyczne .....	67
2.2. Osoby prawne .....	70
2.3. Jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną .....	71
3. Rodzaj aktywności .....	73

---

4. Rodzaje przedsiębiorców .....	73
5. Spółki cywilne .....	74
6. Osoby zagraniczne .....	75
7. Status przedsiębiorcy w rozumieniu Prawa przedsiębiorców a wpisy do ewidencji i rejestrów .....	76
7.1. Wpis do CEIDG .....	76
7.2. Wpis do rejestru przedsiębiorców KRS .....	76
8. Definicje przedsiębiorcy w innych aktach .....	77
8.1. Charakter definicji przedsiębiorcy .....	77
8.2. Regulacja Kodeksu cywilnego .....	78
8.3. Pozostałe definicje przedsiębiorcy .....	78
8.4. Prawo Unii Europejskiej .....	80
9. Działalność nieewidencjonowana a status przedsiębiorcy .....	81
Art. 5. [Działalność nieewidencjonowana] .....	81
1. Przesłanki uznania aktywności za działalność nieewidencjonowaną .....	82
1.1. Podmiot działalności nieewidencjonowanej .....	82
1.2. Przesłanka przychodu .....	84
1.3. Przedmiot działalności nieewidencjonowanej .....	85
1.4. Brak wcześniejszego wykonywania działalności gospodarczej .....	85
2. Dobrowolny charakter .....	86
3. Przekroczenie ustawowego limitu przychodu .....	87
4. Brak zastosowania do wspólników spółki cywilnej .....	87
5. Działalność nieewidencjonowana a podatki .....	88
Art. 6. [Rodzaje działalności gospodarczej wyłączone spod regulacji] .....	89
1. Wyłączenia .....	90
2. Odesłanie .....	91
Art. 7. [Definicje legalne] .....	91
1. Uwagi wstępne .....	93
2. Definicje legalne mikroprzedsiębiorcy, małego oraz średniego przedsiębiorcy .....	93
2.1. Mikroprzedsiębiorca .....	94
2.2. Mały przedsiębiorca .....	94

---

2.3. Średni przedsiębiorca .....	95
2.4. Możliwe zmiany definicji na poziomie prawa Unii Europejskiej .....	96
3. Stosowanie definicji legalnych mikroprzedsiębiorcy, małego oraz średniego przedsiębiorcy na gruncie przepisów prawa podatkowego .....	96
3.1. Podatki dochodowe .....	97
3.2. Ordynacja podatkowa .....	98
3.3. Pozostałe ustawy podatkowe .....	98
Art. 8. [Zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”] ....	99
1. Uwagi ogólne .....	99
2. Kontekst normatywny .....	100
3. Treść uregulowania .....	102
Art. 9. [Podstawowe zasady wykonywania działalności gospodarczej] .....	103
1. Uwagi ogólne .....	103
2. Zakres regulacji .....	104
3. Analogie względem art. 17 u.s.d.g. ....	105
Art. 10. [Domniemanie uczciwości przedsiębiorcy; rozstrzygnięcie wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy] .....	108
1. Uwagi ogólne .....	109
2. Zasada domniemanie uczciwości przedsiębiorcy .....	109
3. Zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy .....	111
4. Wyłączenia zastosowania zasady rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy .....	113
Art. 11. [Zasada przyjaznej interpretacji przepisów] .....	113
1. Uwagi ogólne .....	114
2. Kontekst normatywny .....	115
3. Pozostające wątpliwości co do treści normy prawnej .....	117
Art. 12. [Zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania] .....	118
1. Uwagi wstępne .....	118
2. Zobowiązanie organu .....	119
2.1. Obowiązek wzbudzania zaufania .....	119

---

2.2. Zasady proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania .....	121
2.3. Zasada proporcjonalności .....	122
2.4. Zasada bezstronności .....	124
2.5. Zasada równego traktowania .....	126
Art. 13. [Odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa] .....	127
1. Uwagi ogólne .....	127
2. Odrębne przepisy regulujące odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych .....	127
Art. 14. [Zasada pewności prawa] .....	129
1. Uwagi wstępne .....	129
2. Utrwalona praktyka rozstrzygania spraw .....	130
3. Uzasadniona przyczyna odstąpienia .....	132
4. Zasada pewności prawa – stosowanie przez organy podatkowe .....	133
4.1. Uwagi ogólne .....	133
4.2. Ustalenie związania zasadą organów podatkowych .....	135
4.3. Podsumowanie .....	139
Art. 15. [Zasada udzielania informacji] .....	142
1. Założenia ustawodawcy .....	142
2. Zakres obowiązku informacyjnego .....	142
3. Konsekwencje prawne dla przedsiębiorcy .....	143
4. Relacja względem innych obowiązków informacyjnych .....	144
4.1. Regulacje zawarte w Prawie przedsiębiorców .....	145
4.2. Obowiązek informacyjny z art. 9 k.p.a. ....	145
Art. 16. [Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców] .....	147
1. Uwagi wstępne .....	147
2. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	148
3. Zakres kompetencji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	148



## Rozdział 2

### Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie

<b>działalności gospodarczej</b> .....	150
Art. 17. [Wpis do rejestru przedsiębiorców lub do CEIDG] .....	150
1. Uwagi wprowadzające .....	150
2. Dzień podjęcia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę .....	151
Art. 18. [Ulga na start] .....	153
1. Wprowadzenie .....	153
2. Uprawnieni do ulgi na start .....	155
2.1. Osoby prowadzące działalność gospodarczą .....	155
2.2. Osoby wykonujące uprzednio pracę na rzecz byłego pracodawcy .....	155
3. Okres obowiązywania ulgi na start .....	158
4. Podleganie ubezpieczeniom społecznym .....	160
4.1. Uwagi ogólne .....	160
4.2. Dobrowolność skorzystania z ulgi .....	160
4.3. Ubezpieczenie zdrowotne .....	162
5. Wyłączenie stosowania przepisu do przedsiębiorców będących rolnikami .....	164
6. Dalsze preferencje – tzw. mały ZUS .....	164
Art. 19. [Obowiązek rozliczeń za pośrednictwem rachunku płatniczego] .....	165
1. Uwagi wprowadzające .....	165
2. Warunki zastosowania obowiązku .....	166
3. Potrącenie i inne formy regulowania zobowiązań pieniężnych .....	168
4. Sankcja „podatkowa” za naruszenie art. 19 p.p. ....	168
5. Inne podobne regulacje .....	169
Art. 20. [Numer identyfikacji podatkowej NIP] .....	170
1. Uwagi ogólne .....	170
2. Identyfikacja w urzędowych rejestrach .....	172
3. Obowiązek umieszczania NIP .....	173
4. Obowiązek postępowania się NIP .....	173
Art. 21. [Odpowiednie oznaczenie towarów wprowadzanych do obrotu na terytorium RP] .....	174

---

1. Uwagi ogólne .....	175
2. Zakres podmiotowy .....	176
3. Oznaczenie towarów .....	177
3.1. Informacja o pochodzeniu towarów .....	177
3.2. Informacja umożliwiająca identyfikację towaru .....	179
4. Stosowanie przepisów szczególnych .....	180
5. Regulacje dotyczące wyrobów w rozumieniu przepisów ustawy o wyrobach medycznych .....	180
Art. 22. [Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej] .....	180
1. Uwagi wprowadzające. Przedsiębiorcy uprawnieni do zawieszenia działalności gospodarczej .....	181
2. Spółka cywilna .....	183
Art. 23. [Zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę wpisanego do CEIDG] .....	183
1. Uwagi wprowadzające .....	184
2. Okres zawieszenia .....	184
3. Zasady dotyczące obliczania okresu zawieszenia .....	185
Art. 24. [Wnioskowy tryb zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej; początek okresu zawieszenia; wpis informacji do rejestru przedsiębiorców lub do CEIDG] .....	185
1. Uwagi wprowadzające .....	186
2. Początek i koniec okresu zawieszenia przedsiębiorcy wpisanego do CEIDG .....	187
3. Początek i koniec okresu zawieszenia przedsiębiorcy wpisanego do KRS .....	189
4. Skutki prawne zawieszenia w przypadku zobowiązań publicznoprawnych .....	191
Art. 25. [Dozwolone działania przedsiębiorcy w okresie zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej] .....	191
1. Uwagi ogólne .....	192
2. Okres zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej .....	192
3. Katalog czynności .....	193
4. Odpowiednie zastosowanie przepisu do spółki cywilnej ...	196
Art. 26. [Konsekwencje wykreślenia z CEIDG] .....	196
1. Uwagi ogólne .....	197

---

2. Chwila wykreślenia .....	198
3. Podstawy wykreślenia .....	198
4. Wykonywanie czynności odpowiadających definicji działalności gospodarczej po wykreśleniu .....	198

### Rozdział 3

<b>Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej .....</b>	<b>200</b>
Art. 27. [Zasada szybkości postępowania] .....	200
1. Uwagi ogólne .....	200
2. Orzecznictwo, które powstało na gruncie art. 12 § 1 k.p.a. ....	202
Art. 28. [Zasada współdziałania organów] .....	209
Art. 29. [Zakaz żądania przedłożenia dokumentu] .....	211
1. Uwagi wprowadzające .....	211
2. Kopia dokumentu .....	211
3. Dążenie do ujednoczenia dotychczasowej praktyki .....	212
Art. 30. [Zasada „rozsądnych terminów”] .....	213
1. Uwagi wstępne .....	213
2. Podstawy wyznaczenia terminu .....	214
3. Aspekty praktyczne .....	216
Art. 31. [Obowiązek przyjęcia pisma lub wniosku niekompletnego] ....	217
1. Obowiązek przyjęcia pism niekompletnych .....	217
2. Zakazy nałożone na organ .....	219
Art. 32. [Potwierdzenie przyjęcia wniosku] .....	221
1. Obowiązek organu .....	222
1.1. Uwagi wprowadzające .....	222
1.2. Porównanie z regulacją Kodeksu postępowania administracyjnego .....	222
1.3. Obligatoryjne elementy potwierdzenia .....	223
2. Rozpatrywanie uzupełnionego pisma .....	223
Art. 33. [Objaśnienia prawne] .....	224
1. Uwagi wprowadzające .....	225
2. Objasnienia prawne .....	226
2.1. Istota objaśnień prawnych .....	226
2.2. Konsekwencje prawne wydania objaśnienia .....	227
2.3. Zmiana objaśnień prawnych .....	228

---

Art. 34. [Wydanie interpretacji indywidualnej] .....	229
1. Uwagi wprowadzające .....	232
2. Wniosek o wydanie interpretacji .....	232
3. Wydanie interpretacji przez organ .....	234
3.1. Milcząca zgoda organu .....	235
4. Publikacja interpretacji .....	236
5. Interpretacje podatkowe .....	237
5.1. Instytucja interpretacji podatkowych .....	237
5.2. Interpretacje ogólne .....	238
5.3. Interpretacje indywidualne .....	238
5.4. Wzór wniosku .....	240
5.5. Termin wydania interpretacji .....	240
5.6. Opłata .....	240
5.7. Publikowanie .....	241
5.8. Funkcja gwarancyjna interpretacji .....	241
Art. 35. [Związanie wykładnią; utrwalona praktyka interpretacyjna] ....	242
1. Związanie treścią wydanej interpretacji .....	243
2. Sytuacja przedsiębiorcy .....	244
3. Sytuacja organu .....	244
4. Analogiczne stosowanie regulacji art. 35 p.p. ....	244
Art. 36. [Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy] .....	245
1. Uwagi wprowadzające .....	246
2. Odrębne przepisy .....	246

## **Rozdział 4**

### **Reglamentacja działalności gospodarczej .....**

Art. 37. [Działalność gospodarcza koncesjonowana; organ koncesyjny] .....	248
1. Uwagi wstępne .....	249
1.1. Istota koncesji .....	249
1.2. Historyczna praktyka państwa .....	249
1.3. Rola systemowa artykułu .....	250
2. Zakres działalności podlegającej koncesjonowaniu .....	251
3. Organ koncesyjny .....	252
3.1. Definicja organu koncesyjnego .....	252
3.2. Forma prawna koncesji .....	252

4. Odesłanie do innych przepisów .....	253
5. Niejednoznaczne oceny .....	253
Art. 38. [Publikacja informacji o warunkach uzyskania koncesji] .....	254
1. Zakres podmiotowy .....	254
2. Zakres przedmiotowy .....	256
Art. 39. [Odmowa udzielenia koncesji lub ograniczenie zakresu koncesji; czasowe wstrzymanie udzielania koncesji] .....	258
1. Analogie względem art. 58 u.s.d.g. ....	258
2. Uznaniowość działania organu koncesyjnego .....	259
3. Zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli .....	260
4. Czasowe wstrzymanie udzielania koncesji .....	262
Art. 40. [Kontrola koncesjonariusza] .....	263
1. Uwagi wstępne .....	263
2. Zakres kontroli .....	264
3. Działania w następstwie stwierdzenia uchybień .....	264
Art. 41. [Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej] .....	265
1. Uwagi wstępne .....	265
1.1. Systemowa rola zezwolenia .....	265
1.2. Definicja zezwolenia .....	266
2. Zakres działalności wymagający uzyskania zezwolenia .....	266
3. Odesłanie do innych przepisów .....	268
Art. 42. [Warunki udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej] .....	268
1. Organ zezwalający .....	269
2. Obowiązek ciążyący na organach zezwalających .....	269
Art. 43. [Wpis przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej; kontrola działalności regulowanej] .....	271
1. Działalność regulowana .....	272
2. Wniosek przedsiębiorcy .....	272
3. Odmowa dokonania wpisu .....	274
4. Rejestr .....	276
4.1. Jawność rejestru .....	276
4.2. Akta rejestrowe .....	277
5. Kontrola przedsiębiorcy .....	277

---

Art. 44. [Zakres czasowy i terytorialny koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej; lista rodzajów działalności gospodarczej wymagających uzyskania koncesji, zezwolenia albo wpisu do rejestru działalności regulowanej] .....	279
1. Zakres czasowy i terytorialny koncesji, zezwoleń oraz wpisów .....	279
2. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej .....	280
3. Rozszerzenie katalogu działalności gospodarczej .....	281
4. Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy .....	282

## Rozdział 5

<b>Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej</b> .....	284
Art. 45. [Zasady i tryb kontroli] .....	284
1. Uwagi wstępne .....	284
2. Kontrola działalności gospodarczej .....	285
3. Kontrola podatkowa przedsiębiorcy .....	288
3.1. Warunki zastosowania przepisów rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców do kontroli podatkowej .....	289
4. Kontrola przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na rynku finansowym .....	291
Art. 46. [Odszkodowanie za szkodę poniesioną w związku z czynnościami kontrolnymi wykonywanymi niezgodnie z prawem] .....	292
1. Prawo do odszkodowania .....	292
2. Zakaz dowodowy .....	294
2.1. Uwagi wprowadzające .....	294
2.2. Zakres postępowań .....	295
2.3. Dowody objęte zakazem .....	296
2.4. „Owoce zatrutego drzewa” .....	296
3. Dowody w postępowaniu podatkowym zebrane z naruszeniem przepisów prawa .....	298
Art. 47. [Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa] .....	300
1. Uwagi ogólne .....	300
2. Kontrole planowe .....	301

2.1. Określenie sposobu przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa .....	301
2.2. Przeprowadzenie analizy prawdopodobieństwa .....	302
2.3. Sporządzenie planu kontroli .....	304
3. Kontrole inne niż planowe .....	304
3.1. Kontrole doraźne .....	304
3.2. Nadzór nad rynkiem finansowym .....	305
3.3. Sprawdzenie wykonania zaleceń pokontrolnych .....	307
4. Publikacja procedur kontroli .....	307
Art. 48. [Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli; uprzednie czynności kontrolne] .....	307
1. Zawiadomienie o kontroli .....	310
2. Termin wszczęcia kontroli .....	312
3. Czynności kontrolne związane z pobieraniem próbek i oględzinami .....	313
4. Wyjątki od obowiązku zawiadomienia o kontroli .....	316
5. Wybrane orzecznictwo na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej .....	322
6. Zawiadomienie podatnika – przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej .....	327
6.1. Uwagi ogólne .....	327
6.2. Doręczenie zawiadomienia .....	328
6.3. Wszczęcie kontroli podatkowej .....	328
6.4. Brak doręczenia zawiadomienia .....	329
Art. 49. [Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli] .....	331
1. Warunki wykonywania czynności kontrolnych .....	333
1.1. Okazanie legitymacji i doręczenie upoważnienia .....	333
1.2. Okazanie i doręczenie przedsiębiorcy lub osobie upoważnionej .....	335
1.3. Czynności kontrolne wykonywane przez pracowników organów kontroli .....	337
2. Treść upoważnienia .....	338
3. Wadliwość upoważnienia .....	344
4. Zmiany w upoważnieniu .....	348

---

5. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli podatkowej .....	349
5.1. Podmiot udzielający upoważnienia .....	349
5.2. Kontrola podatkowa „na legitymację” .....	350
5.3. Treść upoważnienia do przeprowadzenia kontroli podatkowej .....	351
Art. 50. [Obecność przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela podczas wykonywania czynności kontrolnych] .....	353
1. Obecność kontrolowanego przedsiębiorcy .....	354
2. Wskazanie osoby upoważnionej .....	355
3. Wyjątki .....	357
4. Nieobecność przedsiębiorcy lub osoby upoważnionej a prowadzenie czynności kontrolnych .....	358
5. Kontrola podatkowa .....	362
Art. 51. [Miejsce przeprowadzania kontroli] .....	363
1. Miejsce przeprowadzenia kontroli .....	363
2. Czas przeprowadzenia kontroli .....	366
3. Naruszenie art. 51 ust. 2 i 3 p.p. ....	368
Art. 52. [Sposób wykonywania czynności kontrolnych] .....	368
Art. 53. [Protokół kontroli] .....	371
1. Uwagi ogólne .....	371
2. Elementy protokołu kontroli .....	372
3. Protokół kontroli podatkowej przedsiębiorcy – treść i forma .....	377
4. Protokół kontroli podatkowej przedsiębiorcy – wybrane zagadnienia praktyczne .....	378
Art. 54. [Prowadzenie więcej niż jednej kontroli] .....	380
1. Uwagi ogólne .....	381
2. Wyjątki od zasady .....	382
3. Stosowanie zasady w przypadku wielości zakładów .....	385
4. Obowiązek odstąpienia od kontroli .....	386
5. Orzecznictwo – na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej .....	387
Art. 55. [Czas trwania kontroli] .....	389
1. Czas trwania kontroli .....	391
2. Wyjątki .....	397

---



3. Przedłużenie czasu trwania kontroli .....	398
4. Kontrola powtórna .....	401
5. Wybrane orzecznictwo w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej .....	402
Art. 56. [Przerwanie kontroli] .....	407
1. Uprawnienie organu do przerwania kontroli .....	407
2. Czas przerwy i uzasadnienie .....	409
3. Protokół kontroli .....	410
4. Przeprowadzenie kontroli przez inny organ .....	411
Art. 57. [Książka kontroli] .....	411
1. Książka kontroli .....	412
2. Zawartość książki kontroli .....	413
3. Okazanie książki kontroli .....	415
4. Sankcje związane z naruszeniem zobowiązań dotyczących książki kontroli .....	417
Art. 58. [Wyłączenie możliwości przeprowadzenia ponownej kontroli przez ten sam organ] .....	418
Art. 59. [Sprzeciw przedsiębiorcy; skarga na przewlekłe prowadzenie kontroli] .....	421
1. Uwagi ogólne .....	423
2. Przesłanki wniesienia sprzeciwu .....	424
3. Skutki wniesienia sprzeciwu .....	427
4. Procedura wniesienia sprzeciwu .....	428
5. Możliwość zabezpieczenia dowodów przez organ .....	434
6. Skarga do sądu administracyjnego .....	435
Art. 60. [Nakaz wstrzymania wykonywania działalności gospodarczej] .....	439
1. Uwagi ogólne .....	440
2. Obowiązki organów samorządu terytorialnego .....	441
3. Naruszenie przepisów ustawy i stan zagrożenia .....	442
4. Uprawnienia organów samorządu terytorialnego .....	446
5. Natychmiastowe wykonanie decyzji .....	449
Art. 61. [Wyłączenie stosowania przepisów o prowadzeniu więcej niż jednej kontroli oraz o czasie trwania kontroli w przypadku wybranych rodzajów działalności] .....	452
1. Uwagi ogólne .....	452

---

2. Wyłączenia .....	453
3. Ograniczenie zasady w zakresie przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na rynku finansowym .....	455
Art. 62. [Wyłączenie stosowania wybranych przepisów o kontroli] .....	456
1. Wyłączenia w zakresie określonych rodzajów działalności .....	457
2. Nadzór weterynaryjny .....	458
Art. 63. [Wyłączenie stosowania wybranych przepisów o kontroli] .....	458
1. Wyłączenia w zakresie działalności leczniczej .....	459
2. Wyłączenia dotyczące innych działalności .....	461
Art. 64. [Wyłączenie stosowania wybranych przepisów o kontroli w przypadku kontroli wszczętej na wniosek przedsiębiorcy oraz kontroli w zakresie realizacji programów polityki spójności] .....	462
Art. 65. [Wyłączenie stosowania przepisów w przypadku kontroli na podstawie przepisów Prawa atomowego, kontroli celno-skarbowej oraz kontroli w zakresie gospodarki odpadami] .....	463
1. Uwagi ogólne .....	463
2. Kontrola celno-skarbowa .....	464

## Rozdział 6

### Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny

ich funkcjonowania .....	468
Uwagi wprowadzające .....	468
Art. 66. [Oceny i analizy wykonywane przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego] .....	473
1. Zakres podmiotowy normy prawnej .....	474
2. Zakres obowiązków ciążyący na podmiotach posiadających inicjatywę ustawodawczą .....	474
Art. 67. [Zasady proporcjonalności i adekwatności projektowanych rozwiązań] .....	477

Art. 68. [Ograniczanie obowiązków administracyjnych wobec mikro-, małych i średnich przedsiębiorców] .....	478
Art. 69. [Wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców o przygotowanie oceny funkcjonowania aktu normatywnego] .....	480
Art. 70. [Bieżący przegląd funkcjonowania aktów normatywnych] .....	482
Art. 71. [Wyłączenie stosowania przepisów do wykonywania inicjatywy ustawodawczej przez obywateli] .....	483
<b>Rozdział 7</b>	
<b>Przepis końcowy</b> .....	485
Art. 72. [Wejście w życie] .....	485
1. Data wejścia w życie ustawy .....	485
2. Wyjątek przewidziany przez ustawodawcę .....	486
<b>Bibliografia</b> .....	489
<b>Autorzy</b> .....	495

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- k.c.,  
Kodeks cywilny** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- k.k.s.** – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1958 ze zm.)
- Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.s.h.** – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577 ze zm.)
- k.w.** – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.)
- o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- p.d.g.** – ustawa z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 1178 ze zm.) – akt uchylony
- p.p., Prawo przedsiębiorców** – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.)
- p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)

- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz.Ur. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- u.o.k.i.k.** – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798 ze zm.)
- u.r.m.s.p.** – ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648)
- u.s.d.g.** – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)  
– akt uchylony
- ustawa o CEIDG** – ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. poz. 647 ze zm.)
- ustawa o KAS** – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 508 ze zm.)
- ustawa o KRS** – ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 986 ze zm.)
- ustawa o PIT** – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.)
- ustawa o VAT** – ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm.)
- u.z.n.k.** – ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2018 r. poz. 419 ze zm.)
- u.z.u.p.z.** – ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 649 ze zm.)
- z.t.p.** – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

## **Czasopisma, publikatory**

- Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- MoP** – Monitor Podatkowy
- M. Prawn.** – Monitor Prawniczy
- ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

<b>ONSAiWSA</b>	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
<b>OSNC</b>	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
<b>OSNP</b>	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
<b>OTK</b>	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
<b>OTK-A</b>	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
<b>PiP</b>	– Państwo i Prawo
<b>PiZS</b>	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
<b>POP</b>	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
<b>PP</b>	– Przegląd Podatkowy
<b>PPH</b>	– Przegląd Prawa Handlowego
<b>PPP</b>	– Przegląd Prawa Podatkowego
<b>PS</b>	– Przegląd Sądowy
<b>PUG</b>	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
<b>RPEiS</b>	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>ZNSA</b>	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne

<b>CEIDG</b>	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
<b>CRP KEP</b>	– Centralny Rejestr Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników
<b>KRS</b>	– Krajowy Rejestr Sądowy
<b>NIP</b>	– numer identyfikacji podatkowej
<b>NSA</b>	– Naczelny Sąd Administracyjny
<b>PKD</b>	– Polska Klasyfikacja Działalności
<b>SA</b>	– sąd apelacyjny
<b>SOKiK</b>	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>TK</b>	– Trybunał Konstytucyjny
<b>TS</b>	– Trybunał Sprawiedliwości
<b>UOKiK</b>	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
<b>WSA</b>	– wojewódzki sąd administracyjny
<b>ZUS</b>	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych



## WSTĘP

W grudniu 1988 r. została uchwalona ustawa o działalności gospodarczej (ustawa z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 41, poz. 324), której art. 1 stanowił, iż podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Prawie 30 lat później w marcu 2018 r. zostało uchwalone Prawo przedsiębiorców (ustawa z 6.03. 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. poz. 646), który w art. 2 stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach.

Obu aktom towarzyszyły wielkie oczekiwania. W końcu lat 80. ubiegłego wieku na nowo definiowano działalność gospodarczą, nie tę wykonywaną przez przedsiębiorstwa państwowe czy spółdzielnie, ale przez „podmioty gospodarcze” – osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Przez kolejne lata zasady prowadzenia działalności gospodarczej sformułowane w ustawie o działalności gospodarczej ewoluowały, zarówno w praktyce, jak i w teorii. Kolejne regulacje w ramach publicznego prawa gospodarczego utrwalały zasady, takie jak np. wolność działalności gospodarczej na równych prawach czy „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”.

Zapowiedzi towarzyszące pracom nad Prawem przedsiębiorców sugerowały zmiany w przepisach regulujących podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. Wagę aktu podkreślało nadanie



mu tytułu „Prawo przedsiębiorców”. W kilka miesięcy po wejściu w życie trudno ocenić, czy akt prawny spełnił pokładane w nim nadzieje. Jednak należy podkreślić fakt powielenia dużej części dotychczasowych rozwiązań, konsekwentnego akcentowania zasad mających znaczenie dla przedsiębiorców, niewprowadzania rewolucyjnych zmian.

Niniejszy komentarz stanowi dzieło zbiorowe, opracowane przez praktyków na co dzień zajmujących się pomocą prawną przedsiębiorcom. Zamiarem autorów było przedstawienie przede wszystkim praktycznych aspektów omawianego aktu, odniesienie się do elementów mających znaczenie w codziennym stosowaniu przepisów Prawa przedsiębiorców.

Komentarz został sporządzony według stanu prawnego na 1.02.2019 r.

# USTAWA

z dnia 6.03.2018 r.

## **Prawo przedsiębiorców<sup>1</sup>**

(Dz.U. poz. 646; zm.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1479, poz. 1629, poz. 1633, poz. 2212)

---

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym (Dz.Úrz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).



[Preambuła]

Kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju, uznając, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, dążąc do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji, uchwala się, co następuje:

## 1. Tytuł ustawy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> w art. 87 ust. 1 wskazuje, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W powyższym kontekście Prawo przedsiębiorców jest ustawą. Nadanie aktowi prawnemu określonej nazwy może stanowić istotny wyznacznik w procesie stosowania prawa. Należy zauważyć, że zgodnie z § 19 Załącznika do rozporządzenia w sprawie zasad techniki

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja.

prawodawczej<sup>3</sup> określenie przedmiotu ustawy może być rzeczowe – rozpoczynające się od wyrazów „Kodeks”, „Prawo” albo „Ordynacja”, pisanych wielką literą, w przypadku gdy ustawa wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw. Przyjmuje się przy tym, że w odróżnieniu od „Kodeksu”, którego rolą jest stworzenie koherentnej i – w miarę możliwości – zupełnej oraz trwałej regulacji w danej dziedzinie prawa<sup>4</sup>, nadanie ustawie nazwy „Prawo” jest właściwe, gdy dana ustawa w sposób wyczerpujący reguluje obszerną dziedzinę spraw, ale czyni to za pomocą przepisów należących do różnych dziedzin prawa<sup>5</sup>. Tym samym nadanie ustawie tytułu „Prawo przedsiębiorców” nakazuje przyjąć, że ustawodawca w sposób szczególny pragnął podkreślić wagę aktu normatywnego w systemie prawa. Powyższe znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do projektu Prawa przedsiębiorców, gdzie wprost zostało wskazane, iż „projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców jawi się jako akt prawny, który ma w sposób spójny, całościowy i konsekwentny uregulować w Polsce ogólne zasady oraz reguły podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej”<sup>6</sup>. Posłużenie się dla oznaczenia Prawa przedsiębiorców nazwą „Prawo” stanowi istotną zmianę jakościową w porównaniu do dotychczas regulującej obszar prowadzenia działalności gospodarczej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>7</sup>. Zmiana ta może wywierać wpływ na tworzenie i interpretację innych aktów prawnych. Zgodnie bowiem z § 9 Załącznika do z.t.p. w ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”. Dodatkowo zgodnie z § 148 Załącznika do z.t.p., jeżeli w ustawie zachodzi wyjątkowo potrzeba odstąpienia od znaczenia danego określenia

<sup>3</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) – dalej z.t.p.

<sup>4</sup> Orzeczenie TK z 18.10.1994 r., K 2/94, LEX nr 25215.

<sup>5</sup> G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, red. G. Wierczyński, Warszawa 2016, § 19 Załącznika.

<sup>6</sup> Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, VIII kadencja, druk sejm. nr 2051, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9E761CF9B6B03CBCC12581E10059DD88/%24File/2051.pdf>, dostęp: 29.06.2018 r., s. 40.

<sup>7</sup> Ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168) – dalej u.s.d.g.

ustalonego w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo” lub innej ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia, używając zwrotu: „w rozumieniu niniejszej ustawy określenie ... oznacza ...” albo zwrotu: „ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o ..., należy przez to rozumieć ...”. Prawo przedsiębiorców powinno być zatem brane pod uwagę przy konstruowaniu i interpretowaniu siatki terminologicznej stosowanej w innych aktach prawnych. Oczekiwać należy, iż niektóre pojęcia zdefiniowane w Prawie przedsiębiorców będą stanowić pojęcia modelowe dla systemu prawa. W szczególności zaś kluczowego znaczenia nabierają: definicja działalności gospodarczej (art. 3), definicja przedsiębiorcy (art. 4) oraz inne definicje legalne (art. 7).

Na uwagę zasługuje podmiotowy charakter tytułu ustawy, który odnosi się bezpośrednio do przedsiębiorców, nie zaś do prowadzonej przez nich działalności, jak to miało miejsce w przypadku ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jak podkreślał ustawodawca w projekcie Prawa przedsiębiorców, tego rodzaju podmiotowe zorientowanie tytułu ustawy, wyraźnie identyfikujące konkretną grupę podmiotów prawa jako adresatów ustawy, ma znaczenie zarówno symboliczne, jak i praktyczne (centralną postacią regulacji jest właśnie przedsiębiorca, jego prawa i obowiązki).

## 2. Preambuła

### 2.1. Uwagi ogólne

Zawarta w Prawie przedsiębiorców preambuła stanowi uroczysty wstęp do ustawy oraz określa wartości i cele, jakimi kierował się ustawodawca. Sama w sobie preambuła nie rodzi skutków prawnych dla adresatów ustawy, ale ukierunkowuje interpretację i sposób jej stosowania<sup>8</sup>. Ustawodawca przyjął, że utworzenie odpowiednich warunków do działalności przedsiębiorców może przyczynić się do rozwoju gospodarki i wzrostu dobrobytu społecznego, a zatem może mieć pozytywny skutek dla ogółu społeczeństwa i tym samym stanowi wartość pożądaną.

---

<sup>8</sup> Por. wyrok TK z 11.05.2007 r., K 2/07, OTK-A 2007/5, poz. 48.

**Aldona Pietrzak** – radca prawny, wspólnik Kancelarii GESSEL, mediator; specjalizuje się w prawie spółek oraz w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi; zajmuje się przygotowaniem analiz prawnych przedsiębiorstw; bierze udział w przygotowaniu opinii prawnych i projektów dokumentów związanych z porozumieniami wspólników, doradztwie przy nabywaniu i zbywaniu znacznych pakietów akcji, opracowywaniu programów opcji menedżerskich w spółkach, w tym w spółkach publicznych.

Komentarz stanowi pogłębioną analizę przepisów Prawa przedsiębiorców – ustawy stanowiącej największą część pakietu ustaw „Konstytucji Biznesu”. Zarówno materia ustawy, jak i zawartość komentarza poświęcona została prawom i obowiązkom przedsiębiorcy w kontakcie z organami państwa. Autorzy wskazują, jak dokładnie zmieniła się sytuacja prawna przedsiębiorców pod reżimem nowej ustawy.

W publikacji omówiono m.in. zagadnienia takie jak:

- prawa i obowiązki, które zostały nałożone na przedsiębiorcę w kontakcie z organami państwa,
- zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej,
- tzw. ulga na start,
- wydanie interpretacji indywidualnej,
- zasady prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej,
- odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa,
- ograniczenia kontroli działalności gospodarczej (w tym zwłaszcza problemy związane z: wszczęciem kontroli, upoważnieniem do przeprowadzenia kontroli i czasem jej trwania, sprzeciwem przedsiębiorcy oraz nakazem wstrzymania wykonywania działalności gospodarczej).

Publikacja jest przeznaczona dla adwokatów, radców prawnych oraz doradców podatkowych. Zainteresuje również pracowników administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców i studentów.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8160-404-8

