

TADEUSZ KOCOWSKI

Uniwersytet Wrocławski

## ORGANY WYKONAWCZE GMIN A PODEJMOWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ OSOBY FIZYCZNE

### WSTĘP

Reaktywowanie pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, przepisami ustawy z 23 grudnia 1989 roku o działalności gospodarczej<sup>1</sup>, zasady wolności działalności gospodarczej, otworzyło swobodny dostęp do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. Wybitnie zaktywizowało także działalność gospodarczą innych jednostek, opartą na własności prywatnej lub mieszanej. Wszystkie je zwano początkowo podmiotami gospodarczymi, a następnie przedsiębiorcami. Zrodziło to problem rejestracji przedsiębiorców (szczególnie osób fizycznych), którzy mogli rozpoczynać działalność gospodarczą na zupełnie nowych zasadach. Osoby prawne i spółki prawa handlowego niemające osobowości prawnej były rejestrowane w rejestrach sądowych. Ustawodawca postanowił w przepisie art. 8 ustawy, że podjęcie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej wymaga zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej.

Organem ewidencyjnym był początkowo terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej w sprawach ewidencji działalności gospodarczej stopnia podstawowego, którego działalność podlegała nadzorowi ministra właściwego do spraw administracji. Z chwilą reaktywacji gmin jako jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup> prowadzenie jej zostało im przekazane jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Prowadzenie ewidencji należało początkowo do zarządu gminy, a z chwilą powołania jednoosobowych organów wykonawczych gminy — do wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), który stał

<sup>1</sup> Dz. U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324.

<sup>2</sup> Zob. przepisy art. 3 pkt 21 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.

się organem ewidencyjnym. W postępowaniu ewidencyjnym stosowano, zgodnie z przepisem art. 13 ustawy o działalności gospodarczej, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.).

W wyniku zmian dokonanych w obowiązującym ustawodawstwie organy wykonawcze gminy przestały prowadzić ewidencję, choć przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nadal przewidują określone działania gmin związane z wpisem do obecnie działającej Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej jako CEIDG). Celem rozważań będzie więc ustalenie, jaką rolę odgrywają aktualnie organy gminy w procesie dokonywania przez osoby fizyczne wpisu do CEIDG, skoro przestały pełnić funkcję organów ewidencyjnych.

## EWIDENCJA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ A CENTRALNA EWIDENCJA I INFORMACJA O DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Powołana do życia przepisami ustawy o działalności gospodarczej ewidencja działalności gospodarczej, pomimo różnych zmian dokonywanych w przepisach regulujących problematykę działalności gospodarczej, trwała w zasadzie w niezmienionej formie do połowy 2011 roku. Dokonywane w międzyczasie próby wprowadzenia zmian w procedurze rejestracji osób fizycznych zakończyły się niepowodzeniem, choć pewne drobne zmiany zostały dokonane. Nie udało się objąć osób fizycznych tworzoną i rozpoczynającą działalność od 2001 roku jednolitym Krajowym Rejestrem Sądowym, co byłoby najpoważniejszą zmianą w tym zakresie. W ostatniej chwili — z obawy o niewydolność tworzonego systemu — zrezygnowano z tego pomysłu<sup>3</sup> i wprowadzono sytuację prowizoryczną, polegającą na dalszym działaniu ewidencji, zakończoną dopiero w połowie 2011 roku. Trwały w tym czasie prace nad różnymi modelami rozwiązań, a ich bardziej radykalne i nowoczesne koncepcje niestety nie mogły być realizowane z braku środków finansowych. Masowe korzystanie przez obywateli z Internetu, dopuszczenie jako równoważnej z pisemną elektroniczną formą dokonywania czynności prawnej, możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego (doręczanego środkami komunikacji elektronicznej) przed organami państwa<sup>4</sup>, wprowadzenie podpisu elektronicznego<sup>5</sup> i postępująca globalna informatyzacja

<sup>3</sup> O obawach związanych z tworzoną systemem zob. J. Szwaia, *O potrzebie reformy systemu rejestracji przedsiębiorców i innych podmiotów oraz o proponowany rejestr sądowy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 2, s. 312.

<sup>4</sup> Zob. art. 14 § 1 k.p.a.

<sup>5</sup> Zob. przepisy ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, Dz. U. Nr 130, poz. 1450.

administracji publicznej<sup>6</sup> pozwoliły na realizację długo oczekiwanego rozwiązania polegającego na utworzeniu jednej ewidencji w systemie teleinformatycznym. Stworzona nowa koncepcja ewidencjonowania stanowiła także jeden z elementów Pojedynczego Punktu Kontaktowego będącego skutkiem realizacji dyrektywy usługowej 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 2 grudnia 2006 roku dotyczącej usług na rynku wewnętrznym i ustanawiającej ogólne ramy prawne likwidacji barier w prowadzeniu działalności usługowej na terytorium Unii Europejskiej<sup>7</sup>, wspartą realizacją tak zwanej zasady jednego okienka, z wykorzystaniem zintegrowanego elektronicznego formularza<sup>8</sup>.

Z dniem 1 lipca 2011 roku<sup>9</sup> weszły w życie<sup>10</sup> przepisy rozdziału 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej<sup>11</sup> dotyczące nowej ewidencji co oznaczało, że z tym dniem utraciły moc regulujące w tym czasie tę problematykę przepisy art. 7a–7i. ustawy z dnia 19 listopada 1999 roku Prawo działalności gospodarczej<sup>12</sup>. Z tym dniem rozpoczęła działalność Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Ewidencję prowadzi w systemie teleinformatycznym minister właściwy do spraw gospodarki, który stał się organem ewidencyjnym.

Zmiana ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy na CEIDG nie była jedynie zabiegiem o charakterze semantycznym. Celem dokonywanej zmiany było, jak wskazywano, zastąpienie wielu prowadzonych przez urzędy gmin (niemające żadnej styczności z przedsiębiorcami w toku ich dalszej działalności<sup>13</sup>) ewidencji, w których nie można było realnie sprawdzić prawdziwości danych do niej zgłaszanych<sup>14</sup>, jedną centralną ewidencją prowadzoną w systemie teleinformatycznym na wzór działającego równolegle Krajowego Rejestru Sądowego<sup>15</sup>. Rejestr ten prowadzony jest w systemie informatycznym przez sądy rejonowe (sądy gospodarcze), obejmujące swoją właściwością obszar

<sup>6</sup> Zob. przepisy ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. Nr 64, poz. 565.

<sup>7</sup> Dz. U. UE L z dnia 27 grudnia 2006 r.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat A. Treła, *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej — próba oceny nowych rozwiązań prawnych. Zagadnienia wybrane*, „Studia Prawa Publicznego” 2013, nr 1.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r., Nr 18, poz. 97) doprowadziła do zmiany brzmienia art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 173, poz. 1808.

<sup>10</sup> Termin ten był kilkakrotnie przekładany.

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447.

<sup>12</sup> Dz. U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178.

<sup>13</sup> Por. J. Lic, M. Łuc, *Postulaty de lege ferenda do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 7, s. 13.

<sup>14</sup> Por. R.W. Kaszubski, P. Zapadka, *Ewidencja a wolność gospodarcza*, „Glosa” 1998, nr 5, s. 6.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186.

województwa lub jego części, które zwane są „sądami rejestrowymi”. Uzyskanie wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego jest obowiązkiem przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi (wyjątkiem jest spółka kapitałowa w organizacji, która może podjąć działalność gospodarczą przed uzyskaniem wpisu do rejestru przedsiębiorców).

Zarówno przepisy ustawy o działalności gospodarczej, jak i przepisy Prawa działalności gospodarczej nie poświęcały zbyt dużo miejsca samej ewidencji działalności gospodarczej, koncentrując się w głównej mierze na obowiązkach przedsiębiorców związanych z ewidencją oraz na łączących się z nią uprawnieniach organów administracji gminnej z nią. W literaturze podkreślano, że podstawowym zadaniem ewidencji było niewątpliwie ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Wykonanie tego zadania wymagało spełniania przez tę instytucję określonych funkcji (chodzi o określone cele lub też pozytywne, pożądane stany rzeczy, jakie ustawodawca za pomocą tej właśnie instytucji zamierza osiągnąć)<sup>16</sup>, do których zaliczano funkcję ewidencyjną, informacyjną, ochronną, prawotwórczą, fiskalną, w nikłym zaś stopniu również funkcję kontrolną i selekcyjną<sup>17</sup>. Zmiany dokonane w organizacji i funkcjonowaniu CEIDG skłaniają do zastanowienia się nad tym, czy w takim samym zakresie możemy mówić dzisiaj o wykonywaniu funkcji prawotwórczej. Funkcja fiskalna przestała być aktualna w związku z treścią art. 29 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowiącego, że wnioski o wpis do CEIDG są wolne od opłat, co wydaje się naturalną konsekwencją przyjęcia drogi elektronicznej w nowej procedurze rejestracyjnej.

Postępowanie ewidencyjne w przypadku ewidencji działalności gospodarczej prowadzone przez organy gminy toczyło się zgodnie z przepisami ustawy, w sprawach nieuregulowanych przez ustawę zaś w postępowaniu ewidencyjnym stosowane były przepisy k.p.a. Zgłoszenia do ewidencji dokonywano w formie pisemnej, czyli formie wskazanej przez przepis art. 14 § 1 k.p.a. Organ ewidencyjny (odpowiednio wójt, burmistrz albo prezydent) dokonywał wpisu do ewidencji stosownie do zgłoszenia. Po jego dokonaniu doręczał on przedsiębiorcy z urzędu zaświadczenie o wpisie do ewidencji, nie później niż w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia<sup>18</sup>, a jego kopię przekazywał właściwemu organowi podatkowemu. Zgodnie z art. 218 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest bowiem wydać zaświadczenie, gdy chodzi o poświadczenie faktów lub stanu prawnego wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź innych

<sup>16</sup> Na temat pojęcia funkcji w prawie zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” (dalej jako PiP) 1987, nr 12, s. 15 n.; M. Borucka-Arctowa, *Poglądy na społeczne funkcje prawa w świetle badań empirycznych*, PiP 1981, nr 5, s. 5 n.

<sup>17</sup> Zob. na ten temat szerzej M. Szydło, *Ewidencja działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 3, s. 71 n.

<sup>18</sup> Zgodnie z przepisem art. 217 k.p.a. organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie. Zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni.

danych znajdujących się w jego posiadaniu. Przed wydaniem zaświadczenia organ mógł przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające.

Ewidencja działalności gospodarczej była jawna, a dane osobowe w niej zawarte nie podlegały przepisom ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych<sup>19</sup>. Zgłoszenie o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej podlega opłacie w kwocie 100 zł, a jeżeli zgłoszenie dotyczy zmiany wpisu, opłata wynosi 50 zł. Pobrane opłaty stanowiły dochód budżetu gminy prowadzącej ewidencję. Rada gminy mogła wprowadzić zwolnienie od opłat. Organ ewidencyjny doręczał z urzędu przedsiębiorcy zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, nie później niż w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia.

Charakter prawny wpisu do ewidencji działalności gospodarczej wywoływał kontrowersje. Różnica poglądów ogniskowała się wokół tego, czy wpis dokonywany jest w drodze decyzji administracyjnej, czy też mamy tu do czynienia jedynie z dokonaniem przez organ rejestrowy czynności materialno-technicznej. Najszerszy krąg przedstawicieli doktryny opowiada się za stanowiskiem, że w wypadku wpisu do ewidencji działalności gospodarczej mamy do czynienia z czynnością materialno-techniczną sprowadzającą się do zaewidencjonowania wymaganych ustawą danych<sup>20</sup>. Podobnie i Sąd Najwyższy w swym wyroku z 29 sierpnia 1989 roku twierdził, iż

wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie ma znaczenia konstytutywnego, gdyż nie tworzy prawa do prowadzenia działalności gospodarczej, które wynika z przepisu art. 1 u.d.g., lecz stwierdza jedynie (deklaruje) spełnienie podstawowego warunku wymaganego do podjęcia działalności gospodarczej. Natomiast zgodny ze zgłoszeniem wpis do ewidencji był niewątpliwie równoznaczny z uzyskaniem uprawnień do prowadzenia tej działalności<sup>21</sup>.

Ustawodawca nakładał na organ ewidencyjny wyłącznie obowiązek prowadzenia ewidencji, co oznaczało, że wszelkie czynności podejmowane przez ten organ były związane jedynie z wykonywaniem tego zadania. Konsekwentnie realizując zasadę swobody działalności gospodarczej, ustawodawca unikał jakichkolwiek rozwiązań mogących ją krępować. Dlatego organ ewidencyjny nie został upoważniony na przykład do kontroli legalności działania podmiotów gospodarczych objętych ewidencją, co oznaczało, iż w przypadku wpisu do ewidencji re-

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>20</sup> Tak m.in.: Z. Leoński *et al.*, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Poznań 1991; A. Wasilewski, *Ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej. Wstępna charakterystyka rozwiązań prawnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1989, z. 3; M. Niezgódka-Medkova, *W kwestii charakteru wpisu do ewidencji działalności gospodarczej*, PiP 1990, z. 1.

<sup>21</sup> Uzasadnienie do wyroku SN z dnia 29 sierpnia 1989 r., V KZP 13/89, OSN 1989, nr 7–12, poz. 49.

alizowanego na podstawie zgłoszenia organ ewidencyjny dokonywał wyłącznie czynności o charakterze materialno-technicznym<sup>22</sup>.

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej zastępująca działającą od 1989 roku ewidencję działalności gospodarczej, tę najprostszą formę legalizacji działalności gospodarczej, działająca w systemie teleinformatycznym, ma w większym stopniu niż dotychczas prowadzona ewidencja wypełniać dyspozycję normy zawartej w przepisie art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, stanowiącego, że „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Zadaniem nowo utworzonej ewidencji jest bowiem:

- 1) ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi;
- 2) udostępnianie informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach w zakresie wskazanym w ustawie;
- 3) umożliwienie wglądu do danych bezpłatnie udostępnianych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego;
- 4) umożliwienie ustalenia terminu i zakresu zmian wpisów w CEIDG oraz wprowadzającego je organu.

Przekazywanie danych oraz informacji do CEIDG oraz przekazywanie danych oraz informacji z CEIDG odbywa się za pośrednictwem platformy usług administracji publicznej lub w inny sposób, środkami komunikacji elektronicznej.

Celem ułatwienia komunikacji w systemie teleinformatycznym z organami publicznymi oraz możliwości zdobywania odpowiednich informacji minister właściwy do spraw gospodarki prowadzi punkt kontaktowy<sup>23</sup>. Punkt kontaktowy umożliwia złożenie drogą elektroniczną do właściwych organów wniosków, oświadczeń lub notyfikacji niezbędnych do podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej oraz uznania kwalifikacji zawodowych. Prowadzony jest za pośrednictwem strony internetowej. Przekazywanie danych między punktem kontaktowym a właściwymi organami odbywa się za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej lub elektronicznych skrzynek podawczych właściwych organów albo innych systemów teleinformatycznych umożliwiających dostęp do rejestrów sądowych. Punkt kontaktowy nie prowadzi doradztwa w sprawach indywidualnych.

<sup>22</sup> Uzasadnienie do wyroku NSA z dnia 2 października 1992 r., S.A./Wr 824/92, ONSA 1993, z. 2, poz. 52, s. 153–154.

<sup>23</sup> Pojedynczy punkt kontaktowy jest w istocie stroną internetową ([www.eu-go.gov.pl](http://www.eu-go.gov.pl)) odgrywającą rolę „jednego okienka” (nadal istniejącego w gminach, gdy osoby fizyczne korzystają z ich pośrednictwa przy składaniu wniosku o wpis do CEIDG). Do stworzenia punktu kontaktowego zobowiązane zostały wszystkie państwa członkowskie postanowieniami dyrektywy usługowej (dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L Nr 376, s. 36).

Obecnie składane przez osoby fizyczne wnioski o wpis do CEIDG, a także informacje i inne dane, przekazywane są do CEIDG za pośrednictwem formularzy elektronicznych zamieszczonych na stronie internetowej CEIDG, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki oraz na elektronicznej platformie usług administracji publicznej. Wzory wniosków zamieszcza się na elektronicznej platformie usług administracji publicznej. Tym samym CEIDG stała się kolejnym elektronicznym rejestrem przedsiębiorców — osób fizycznych o podobnym stopniu formalizacji jak rejestr przedsiębiorców KRS, obejmującym określony zasób danych na temat przedsiębiorców i ich działalności<sup>24</sup>.

Celem tak skonstruowanej ewidencji była niewątpliwie konieczność wypełnienia odpowiednich dyrektyw europejskich i tym samym ułatwienie zainteresowanym podmiotom załatwienia za pomocą systemów elektronicznych spraw związanych z podejmowaniem, prowadzeniem i zakończeniem działalności gospodarczej. Należało wszakże uwzględnić, że pewna część społeczeństwa z różnych względów nie korzysta z tych zaawansowanych technik, a bardzo wielu nie ma podpisu elektronicznego (podpisu kwalifikowanego), ani profilu zaufanego umożliwiającego składanie pism elektronicznych ze skutkiem prawnym bez konieczności stosowania podpisu kwalifikowanego (przy wykorzystaniu elektronicznej platformy usług administracji publicznej).

W taki sposób zorganizowaną CEIDG można więc uznawać obecnie za prowadzony w systemie teleinformatycznym, przez ministra właściwego do spraw gospodarki, swoisty wykaz (rejestr) osób fizycznych (przedsiębiorców) prowadzących działalność gospodarczą, ale także za zbiór dokumentów odnoszących się do tych osób fizycznych usystematyzowanych w utworzonym teleinformatycznym systemie gromadzenia informacji<sup>25</sup>. Warto to podkreślić, gdyż poprzednio mieliśmy do czynienia z ewidencją, która także była ewidencją działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne<sup>26</sup>. Nowa ewidencja przybiera więc współcześnie formę zbioru danych dostosowanych do wymogów szybkiego i powszechnego dostępu do informacji o przedsiębiorcach, w formie zapisu informatycznego. Wnioski o wpis do CEIDG, informacje i inne dane przekazywane są do CEIDG za pośrednictwem formularzy elektronicznych zamieszczonych na stronie internetowej CEIDG, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki oraz na elektronicznej platformie usług administracji publicznej.

<sup>24</sup> Por. A. Powałowski, *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej — ocea na regulacji prawnej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. XXVIII, s. 270.

<sup>25</sup> Por. A. Powałowski, *Wpis do ewidencji działalności gospodarczej*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 95.

<sup>26</sup> Por. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 182–183.

## WPIS W FORMIE ELEKTRONICZNEJ

Legalizacja działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne następowała w trakcie działania ewidencji działalności gospodarczej po uzyskaniu wpisu, według procedury administracyjnej przewidzianej w przepisach k.p.a., którego uzyskanie powodowało, że działalność ta stawała się działalnością prawnie dopuszczalną (legalną)<sup>27</sup>. Uprawnienia prowadzącego ją organu ewidencyjnego ograniczały się w zasadzie do badania zgłoszenia, i to jedynie pod względem formalnym<sup>28</sup>, oraz dokonania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (lub w przewidzianych prawem przypadkach wydania decyzji o odmowie wpisu). Zgłoszenie o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej zawierało: 1) oznaczenie przedsiębiorcy oraz jego numer ewidencyjny PESEL, o ile taki miał, 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 miejsca, 3) określenie przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), 4) wskazanie daty rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Zaświadczenie o wpisie do ewidencji, które przedsiębiorca otrzymywał, było jedynie dokumentem potwierdzającym to, co zastało do niej wpisane, i w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej nie korzysta z domniemania ważności<sup>29</sup>. W literaturze bowiem panuje zgodność co do tego, że zaświadczenie, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej, nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotu. Jego istotą, w przypadku ewidencji było, jedynie urzędowe potwierdzenie istniejącego stanu prawnego (sytuacji prawnej) lub stanu faktycznego (określonego zdarzenia)<sup>30</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadku rejestracji w CEIDG mamy do czynienia z wyraźną zmianą jakościową w stosunku do ewidencji działalności gospodarczej. Przepis art. 14 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej<sup>31</sup> stanowi jednoznacznie, iż przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do CEIDG, co ma stanowić ewidentne potwierdzenie realizacji zasady wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne. Sama rejestracja, tak jak i poprzednio, stanowi więc jedynie formalny wymóg policyjny prowadzenia działalności gospodarczej wolnej, mający niewątpliwe znaczenie z punktu widzenia pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego. Jest ona niewątpliwym obowiązk-

<sup>27</sup> Por. D. Szafrąński, *Podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej*, [w:] C. Balasiński *et al.*, *Prawo Gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005, s. 66.

<sup>28</sup> Z. Leoński *et al.*, *op. cit.*, s. 41.

<sup>29</sup> Por. M. Zdyb, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997, s. 377.

<sup>30</sup> Por. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 328 n.

<sup>31</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447.



kiem przedsiębiorcy, którego niewypełnienie stanowi wykroczenie zagrożone karą ograniczenia wolności lub grzywny<sup>32</sup>.

Zmianie uległa procedura dokonywania wpisu do CEIDG. Obecnie, inaczej niż w przypadku ewidencji działalności gospodarczej, przy dokonywaniu wpisu nie znajduje już swego zastosowania procedura zawarta w przepisach k.p.a. Ta sytuacja stanowi zupełnie nową jakość nie tylko w tej kategorii działań gospodarczych. Pozwala to niewątpliwie na postawienie pytania o istotę części procedur, zgodnie z którymi załatwiane są pewne sprawy z zakresu administracji publicznej. W szczególności chodzi o procedurę, którą odnieść można do tak zwanego ustawowego nakazu zawiadomienia<sup>33</sup>, z czym będziemy mieli do czynienia w przypadku wniosku o wpis do CEIDG. Zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej osoba fizyczna, realizując przewidziany jej przepisami obowiązek złożenia wniosku o wpis do CEIG, składa wniosek o wpis do CEIDG za pośrednictwem formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej CEIDG, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki oraz za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej. System teleinformatyczny CEIDG przesyła wnioskodawcy na wskazany adres poczty elektronicznej potwierdzenie złożenia wniosku.

Rezygnacja z formy pisemnej spowodowała, że osoba fizyczna składa wspólnie wniosek o wpis do CEIDG za pośrednictwem platformy usług administracji publicznej. Wniosek powinien mieć formę formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej CEIDG, w Biuletynie Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki. Opatrzony powinien być podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym albo podpisywany podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, albo podpisywany podpisem osobistym, o którym mowa w przepisach o dowodach osobistych, albo podpisywany w inny sposób akceptowany przez system CEIDG umożliwiający jednoznaczny identyfikację osoby składającej wniosek i czas jego złożenia.

Wniosek składany w formie formularza elektronicznego zawiera o wiele więcej danych niż wniosek pisemny składany do ewidencji działalności gospodarczej. Wszystkie podlegające wpisowi zgodnie z przepisem art. 25 ust. 1 do CEIDG dane są ewidencjonowane i nie mogą być przez system usunięte. Oznacza to, że CEIDG wypełniać będzie o wiele skuteczniej funkcje ewidencyjną, a przede wszystkim

<sup>32</sup> Przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń stanowią w art. 60<sup>1</sup>. § 1: „Kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. § 2. Tej samej karze podlega, kto nie dopełnia obowiązku zgłaszania do ewidencji działalności gospodarczej zmian danych objętych wpisem” (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275).

<sup>33</sup> Por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 121–122.

informacyjną, niż czyniła to ewidencja działalności gospodarczej. Ponadto w pełni zrealizowana została długo wprowadzana w życie zasada „jednego okienka” mająca ułatwić osobom fizycznym podejmowanie działalności gospodarczej dokonywanie wszelkich zmian związanych z jej prowadzeniem i zakończeniem.

Wniosek o wpis jest równocześnie określany mianem tak zwanego wniosku zintegrowanego. Składający wniosek może bowiem w nim zażądać wpisu do innych ewidencji i rejestrów<sup>34</sup>. System teleinformatyczny CEIDG przesyła wnioskodawcy na wskazany adres poczty elektronicznej potwierdzenie złożenia wniosku. Jeżeli wniosek jest niepoprawny, system teleinformatyczny CEIDG informuje niezwłocznie składającego o niepoprawności tego wniosku.

Wpis do CEIDG jest dokonywany, jeżeli wniosek jest złożony przez osobę uprawnioną i jest poprawny. Ustawodawca nie podał wszakże definicji wniosku poprawnego. Stosując metodę negatywną, określił jedynie, co należy uznać za wniosek niepoprawny i wskazując, że w przypadku gdy złożony wniosek jest niepoprawny, system teleinformatyczny CEIDG informuje niezwłocznie składającego o niepoprawności tego wniosku. Oznacza to, że nieprawidłowość wniosku (osoba fizyczna, która złożyła niepoprawny wniosek, będzie go mogła odpowiednio skorygować i złożyć ponownie tego samego dnia) nie będzie skutkowałą wszczęciem postępowania administracyjnego i następowała w formie decyzji administracyjnej<sup>35</sup>. Oznacza to także, że nie został dokonany wpis osoby składającej wniosek do CEIDG. Wpis do CEIDG polega bowiem na wprowadzeniu do systemu teleinformatycznego danych podlegających wpisowi.

Wpis wniosku poprawnego złożonego przez osobę uprawnioną jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w CEIDG, nie później niż następnego dnia roboczego po dniu wpływu do CEIDG wniosku. Zaświadczenia o wpisie w CEIDG dotyczące przedsiębiorców będących osobami fizycznymi w zakresie jawnych danych mają formę dokumentu elektronicznego albo wydruku ze strony internetowej CEIDG. Dane i informacje udostępniane przez CEIDG są jawne. Każdy ma prawo dostępu do danych i informacji udostępnianych przez CEIDG. Stąd też ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że organy administracji publicznej nie mogą się domagać od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG.

---

<sup>34</sup> Zob. szerzej J. Nitkowska, *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej*, „Służba Pracownicza” 2011, nr 11, s. 3.

<sup>35</sup> Por. U. Etel, *Wykorzystanie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w wymiarze podatku od nieruchomości*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Samorządowych” 2010, nr 5, s. 8.

## CEIDG A ORGANY WYKONAWCZE GMINY

Uruchomienie CEIDG wiązało się ze zmianą organu ewidencyjnego. Gminy przestały prowadzić jako ewidencję działalności gospodarczej zadanie zlecone i tym samym organ wykonawczy gminy przestał być organem ewidencyjnym, który dokonywał wpisu do ewidencji zgodnie z procedurą przewidzianą w przepisach k.p.a. Nie oznacza to jednak, że gminy i ich organy wykonawcze przestały wykonywać jakiegokolwiek działania związane z aktywnością gospodarczą osób podejmujących i prowadzących działalność gospodarczą, zwłaszcza że przepis art. 8 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi jednoznacznie, że organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Oznacza to, że organy te podejmują działania przewidziane w innych ustawach, związane na przykład z prowadzeniem działalności regulowanej czy wydawaniem zezwoleń na określone rodzaje działalności gospodarczej.

Także w okresie, gdy gminy prowadziły ewidencję działalności gospodarczej, wykonywały pewne działania na rzecz także i innych przedsiębiorców, które prowadzą po dzień dzisiejszy. Jako zadania zlecone przez ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym gminy wykonywały określone czynności związane z prowadzeniem Krajowego Rejestru Sądowego, polegające na zapewnieniu zainteresowanym:

- 1) wglądu do Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD);
- 2) urzędowych formularzy wniosków wymaganych ustawą umożliwiających rejestrację spółek jawnych;
- 3) dostępu do informacji o wysokości opłat, sposobie ich uiszczania oraz o właściwości miejscowej sądów rejestrowych.

Co prawda, organy wykonawcze gminy przestały być organami ewidencyjnymi w CEIDG, nie znaczy to jednak, że nie odgrywają już one żadnej roli w procesie ewidencjonowania osób fizycznych. Pomimo znacznego postępu w zakresie informatyzacji i dostępie do Internetu osób fizycznych możliwość korzystania z kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP czy innych form elektronicznego potwierdzania tożsamości jest niestety bardzo ograniczona. Ustawodawca przewidział więc swoiste „wyjście awaryjne” właśnie dla osób niemogących złożyć wniosku w formie elektronicznej, czyli alternatywną formę złożenia wniosku o wpis do CEIDG. Tym wyjściem jest pisemna forma złożenia wniosku i dokonanie wpisu do CEIDG za pomocą organów gminy. Ponieważ mamy do czynienia z jedną ewidencją, złożenie wniosku o wpis do CEIDG może się odbyć za pomocą formularza zgodnego z formularzem elektronicznym dostępnym na stronie internetowej CEIDG, w wybranym

przez przedsiębiorcę urządzie gminy, ale niekoniecznie urządzie właściwym ze względu na miejsce zamieszkania składającego wniosek. Wniosek taki może być złożony osobiście i wtedy opatrzony powinien być własnoręcznym podpisem wnioskodawcy, albo może być wysłany listem poleconym, z tym że w takim przypadku wniosek powinien być opatrzony własnoręcznym podpisem wnioskodawcy, a własnoręczność tego podpisu powinna być poświadczona przez notariusza.

W przypadku osobistego złożenia wniosku w formie pisemnej organ gminy potwierdza tożsamość wnioskodawcy składającego taki wniosek, równocześnie potwierdzając wnioskodawcy, za pokwitowaniem, przyjęcie wniosku. Następnie organ gminy przekształca wniosek złożony w formie pisemnej na formę dokumentu elektronicznego, opatruje go podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, albo podpisuje podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP, albo podpisuje podpisem osobistym, o którym mowa w przepisach o dowodach osobistych, albo podpisuje w inny sposób akceptowany przez system CEIDG umożliwiający jednoznaczną identyfikację osoby przesyłającej wniosek oraz czasu jego przesłania i przesyła do CEIDG nie później niż następnego dnia roboczego od dnia jego otrzymania. W przypadku gdy wymienione czynności wykonują upoważnieni pracownicy urzędu gminy, organ gminy jest obowiązany niezwłocznie przekazywać do CEIDG imiona i nazwiska tych osób.

Pracownicy gminy dokonują pod względem formalnym, wstępnej weryfikacji danych zawartych we wniosku, podczas jego przetwarzania. Nie wyklucza to wszakże sytuacji, w której przetworzony przez organ gminy i przesłany CEIDG wniosek może się okazać wnioskiem niepoprawnym, co wywołuje skutek w postaci braku wpisu wnioskodawcy. W takiej sytuacji, organ gminy niezwłocznie wzywa wnioskodawcę do skorygowania wniosku lub jego uzupełnienia, wskazując uchybienia, w terminie 7 dni roboczych, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Ustawodawca w przepisach ustawy stwierdza także jednoznacznie, że przyjmowanie, przesyłanie i niszczenie przez gminy wniosków o wpis do CEIDG jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej.

## ZAKOŃCZENIE

W zmienionej, w wyniku powstania w miejsce ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej dotychczas przez gminy jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, CEIDG mamy do czynienia z zasadą wpisu na podstawie wniosku składanego w formie elektronicznej i opatrzonego e-podpisem. Ustawodawca zdawał sobie jednak sprawę, że przyjęcie wyłącznie takiej zasady składania wniosku przez osoby fizyczne jest w obecnej sytuacji mało realne. Dlatego też świadomie uniezależnił możliwość wystąpienia z wnioskiem od konieczności

posiadania podpisu elektronicznego przez ogół osób fizycznych. Stąd też konieczność stworzenia formy alternatywnej.

Alternatywną formą wystąpienia z wnioskiem jest forma pisemna i składanie wniosku za pomocą gmin. Osoby fizyczne mogą w tej kwestii korzystać z pomocy gminy, która przetwarza wniosek pisemny na formę elektroniczną. Rola organów wykonawczych gminy i pracowników jej urzędu sprowadza się więc do działalności niewładczej, której przedmiotem jest współpraca z osobami fizycznymi pragnącymi uzyskać wpis do CEIDG. Osobami fizycznymi, które z różnych względów nie mogą same złożyć samodzielnie wniosku w wymaganej formie, czyli w postaci elektronicznej.

Mamy więc tu do czynienia ze swoistą formą współpracy gminy z osobami fizycznymi, której celem jest niewątpliwie rozwój przedsiębiorczości poprzez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania działalności gospodarczej, czyli realizacji obowiązku nałożonego na gminę w przepisie art. 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

## EXECUTIVE BODIES OF MUNICIPALITIES AND UNDERTAKING ECONOMIC ACTIVITY BY NATURAL PERSONS

### Summary

As a result of changes in the current legislation the executive bodies of municipalities ceased to keep records of economic activity, although the Act on freedom of economic activity still provides for certain activities of municipalities associated with the entry in the Central Register and Information on Economic Activity ("CEIDG"). The aim of the paper is to determine the role played by municipal authorities in the process of making entries in "CEIDG" by individuals, since they ceased to act as registration authorities.