



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DPG-VI.054.15.2025
Warszawa, 22 kwietnia 2025 r.

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji 8828

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 8828 z 2 kwietnia br. Pani Poseł Małgorzaty Pępek w sprawie ujednoczenia definicji przedsiębiorcy i działalności gospodarczej oraz zasad prowadzenia działalności nieewidencjonowanej proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Pytanie 1. Jakie jest stanowisko Ministerstwa odnośnie obecnych przepisów określających pojęcia przedsiębiorcy i działalności gospodarczej?

Pytanie 2. Czy i w jakim czasie możliwe jest wprowadzenie zmian wspomnianych ustaw, tak aby ujednoczyć te pojęcia na gruncie całego prawa powszechnie obowiązującego w Polsce?

Działalnością gospodarczą, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Natomiast przedsiębiorcą jest, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy - Prawo przedsiębiorców, osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Zgodnie z ust. 2 art. 4 przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Wyżej wskazana definicja działalności gospodarczej jest jedną z kilku funkcjonujących w polskim porządku prawnym na potrzeby różnych ustaw. Odrębne definicje działalności gospodarczej obowiązują np. w zakresie prawa podatkowego (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, art. 5a pkt 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa).

Z kolei swoistą definicję przedsiębiorcy, obowiązującą na gruncie systemu prawa cywilnego, można znaleźć w art. 43¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.

Pomimo wielości definicji obowiązujących w przepisach rangi ustawowej nie można zgodzić się z poglądem, że brak jednolitego zdefiniowania pojęć przedsiębiorcy i działalności gospodarczej może być naruszeniem m.in. zasady określoności prawa.

Zarówno definicja działalności gospodarczej, jak i definicja przedsiębiorcy zawarte w ustawie – Prawo przedsiębiorców, mają znaczenie systemowe i uniwersalne. Ustawodawca celowo pominął zwrot, „w rozumieniu ustawy”, który mógłby wskazywać, że te definicje należy stosować jedynie w zakresie ustawy – Prawo przedsiębiorców. Od samego początku celem projektowanej definicji działalności gospodarczej było oddanie immanentnych cech działalności gospodarczej jako aktywności podejmowanej w obrocie gospodarczym, ale przede wszystkim odróżniających tę działalność w sferze prawa publicznego.¹

Ze względu na pozycję ustawy – Prawo przedsiębiorców, jako fundamentalnej ustawy określającej zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie, należy przyjąć, że zarówno definicja działalności gospodarczej, zawarta w art. 3 ustawy, jak i definicja przedsiębiorcy, zawarta w art. 4 ustawy, są wykorzystywane na potrzeby stosowania przepisów innych ustaw, które same nie definiują tych pojęć i wyraźnie nie wyłączają stosowania tych definicji.

Jednak należy mieć na względzie, że złożoność zarówno stosunków prawno-gospodarczych, jak i w sferze prawa podatkowego, wymaga niekiedy odmiennego definiowania tych pojęć na gruncie innych ustaw. Wynikać to także może, jak w przypadku definicji działalności gospodarczej zawartej w ustawie o podatku od towarów i usług, z konieczności implementacji prawa europejskiego. Zmiana w tym zakresie nie jest możliwa bez zmiany prawa europejskiego.

Wobec powyższego Ministerstwo Rozwoju i Technologii nie planuje obecnie prac legislacyjnych zmierzających do ujednoczenia pojęć działalności gospodarczej i przedsiębiorcy funkcjonujących w innych przepisach prawa.

Pytanie 3. Czy na gruncie Ustawy Prawo przedsiębiorców możliwe jest skrócenie okresu 60 miesięcy z art. 5 in fine Prawa przedsiębiorców do np. 12 miesięcy i czym spowodowany jest obecnie, tak długi, obowiązujący okres?

Działalności gospodarczej nie stanowi działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej. Dodatkowo działalność objęta obowiązkiem uzyskania koncesji, zezwolenia albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, w tym licencji, nie może być działalnością nierejestrową, chociażby były spełnione pozostałe przesłanki. Warunki te są wskazane w art. 5 ust. 1 i art. 44 ust. 2 ustawy - Prawo przedsiębiorców. Jest to tzw. działalność nierejestrowa, inaczej zwana działalnością nieewidencjonowaną.

¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, s. 20:
<https://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051>.

Oznacza to, że działalność osoby fizycznej, spełniająca wszystkie przesłanki „regularnej” działalności gospodarczej (zorganizowanie, charakter zarobkowy, prowadzenie w sposób ciągły i we własnym imieniu), wyjątkowo, z uwagi na niski poziom przychodów, nie jest za taką uznawana. Osoba ją wykonująca nie jest także uważana za przedsiębiorcę na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Wyłączenie drobnej działalności zarobkowej na gruncie publicznoprawnym nie wyklucza możliwości uznania tej działalności w sferze prywatnoprawnej. Istotną kwestią jest różne definiowanie pojęcia przedsiębiorcy na gruncie systemu prawa publicznego i prawa cywilnego w kontekście działalności nieewidencjonowanej.

Projektując przepisy dotyczące działalności nieewidencjonowanej przewidziano sytuację, że osoba prowadząca taką działalność może być przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy – Kodeks cywilny (o ile spełnia stosowne przesłanki wynikające z tej ustawy), zobowiązanym do przestrzegania przepisów ustawy – Kodeks cywilny adresowanych do przedsiębiorców, w tym przepisów wiążących przedsiębiorców w relacjach z konsumentami.²

Działalność nieewidencjonowana umożliwia postawienie pierwszych kroków w biznesie lub dorywczą aktywność w ramach drobnej działalności, nieobciążonej nadmiernymi formalnościami, kosztami i obowiązkami administracyjnymi, tj. w stosunku do urzędów i organów państwowych. Jednak ułatwienia te, o charakterze administracyjnym i fiskalnym, nie mogą wiązać się z pogorszeniem sytuacji konsumentów lub kontrahentów. Osoby prowadzące działalność nieewidencjonowaną mają obowiązek respektować prawa konsumentów, w tym wykonywać obowiązki informacyjne, np. w zakresie udzielania informacji o prawie odstąpienia od umowy zawieranej na odległość.

Okres 60-miesięcznej przerwy pomiędzy zakończeniem albo zawieszeniem uprzednio prowadzonej działalności gospodarczej a rozpoczęciem prowadzenia działalności nieewidencjonowanej ma istotne znaczenie z punktu widzenia pewności obrotu gospodarczego. Jego brak oznaczałoby, że dana osoba mogłaby w niemal dowolny sposób zmieniać status swojej działalności. Prowadziłoby to do niepewności po stronie jej kontrahentów oraz do braku przejrzystości co do bieżącego zakresu jej obowiązków publicznoprawnych, w tym w zakresie ubezpieczeń społecznych.

Podobne rozwiązania, tj. przewidujące co najmniej 60-miesięczną przerwę w prowadzeniu działalności gospodarczej jako warunek skorzystania z preferencyjnych rozwiązań, przewidują także niektóre inne, funkcjonujące w polskim systemie prawnym instytucje, takie jak tzw. „ulga na start” (art. 18 ustawy - Prawo przedsiębiorców) czy tzw. „preferencyjny ZUS” (art. 18a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

Jest to element swego rodzaju „pasa startowego” dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą. Jego sednem jest dobrowolność nieopłacania składek bądź też opłacania składek niższych niż tzw. składka ryczałtowa obowiązująca przedsiębiorców, przez określony czas. Rozwiązania te mają charakter komplementarny względem siebie i zostały opracowane mając na względzie chęć wspierania przedsiębiorczości, ale również

² Tamże, s. 22

zasady sprawiedliwości społecznej, w szczególności w zakresie solidarności międzypokoleniowej.

Skrócenie okresu karencji z 60 miesięcy do np. 12 miesięcy w zakresie działalności nieewidencjonowanej wypaczałoby także sens wskazanych instrumentów (wsparcie przedsiębiorców w początkowym stadium działalności gospodarczej i tych prowadzących działalność zarobkową na bardzo małą skalę) i mogłoby prowadzić do nadużyć. Ponadto, uzyskanie krótkoterminowych korzyści finansowych mogłoby przeważać nad chęcią rozwoju przyjętego profilu działalności w newralgicznym dla rozwoju firmy okresie, co de facto mogłoby prowadzić do decyzji o szybszym zakończeniu wykonywania działalności gospodarczej, zamiast np. inwestycji w jej rozwój.

Z tego względu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nie są obecnie prowadzone prace legislacyjne, których celem miałyby być skrócenie wskazanej wyżej karencji.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Michał Jaros

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Do wiadomości

1. Departament Spraw Parlamentarnych KPRM

Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016 r., z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPiT/SkrytkaESP, adres do doręczeń elektronicznych: AE:PL-68477-29007-EFSHR-25. Wykonującym obowiązki administratora jest dyrektor Departamentu Prawa Gospodarczego i Analiz.
2. Jeśli ma Pani/Pan pytania dotyczące przetwarzania Pani/Pana danych osobowych, a także przysługujących Pani/Panu praw, może się Pani/Pan kontaktować z Inspektorem Ochrony Danych w MRiT wysyłając informację na skrzynkę: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907), oraz w związku z § 162 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października

2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz art. 193 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990).

4. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interwencję poselską lub senatorską lub interpelację/zapytanie poselskie.
5. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
 - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. na żądanie sądów, urzędów skarbowych, Prokuratury lub Policji);
 - inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii (np. podmioty świadczące usługi prawne, dostawcy systemów informatycznych i usług IT oraz telekomunikacyjnych, operatorzy pocztowi i kurierzy).
6. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.) – przez czas określony w tych przepisach.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.
9. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interpelację/zapytanie/interwencję.
10. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
 - prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
 - prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
 - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.