

Dr hab. Filip Grzegorzczak, prof. UEK

Adw. Marcin Targosz

Ustawa z 6.3.2018 r. - Prawo przedsiębiorców - przełom czy kontynuacja?

1. Wprowadzenie

Ustawa z 6.3.2018 r. - Prawo przedsiębiorców to kolejny akt prawny podejmujący zagadnienie ukształtowania modelu podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Zastąpił on ustawę z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która przez kilkanaście lat regulowała ww. problematykę. Chronologicznie jest to prawdopodobnie czwarta ustawa regulująca tę problematykę. I tak, 23.12.1988 r. uchwalono ustawę o działalności gospodarczej, dekadę po niej, 19.11.1999 r., wprowadzono Prawo działalności gospodarczej, a 2.7.2004 r. ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Stanowiły one nie zawsze udaną próbę dostosowania regulacji prawnej do zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości.

Projekt PrPrzed został przedłożony przez rząd jako jeden z centralnych elementów przebudowy i reformy prawno-instytucjonalnego otoczenia przedsiębiorców oraz wykonywanej przez nich działalności. Projekt miał stanowić realizację formułowanych w „Planie na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz w „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” zapowiedzi uchwalenia nowego aktu prawnego, który miał w sposób całościowy i spójny regulować ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej w Polsce i który - tworząc korzystne, przejrzyste i stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzmacniając gwarancje wolności i praw przedsiębiorców - miał zmniejszać ryzyko biznesowe oraz zwiększać chęć przedsiębiorców do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w tym także ich chęć do ponoszenia ryzyka technologicznego związanego z realizacją projektów innowacyjnych.

Istotne z punktu widzenia adresatów aktu jest w tym znaczeniu określenie jakim projektodawca się posłużył, a mianowicie „Konstytucja Biznesu”. W założeniach, przedmiotowy akt prawny razem z czterema innymi ustawami stanowić ma kompleksową regulację zasad, w ramach których podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej ma być przyjazne dla obywatela. Wskazać przy tym należy, że owa kompleksowość dotyczyć ma jedynie podejmowania działalności gospodarczej przez osoby fizyczne w ramach działalności indywidualnych oraz spółek cywilnych. Tym samym pozostawiono w dotychczasowej formie regulacje dotyczące spółek handlowych, w stosunku do których obowiązują zasady wynikające m.in. z ustawy z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym.

Dodatkowo wskazać należy na nazewnictwo, jakim posłużył się ustawodawca. W tytule bowiem zastosowano pojęcie „prawo”. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, określenie „prawo” zawarte w tytule ustawy jest zarezerwowane dla takich ustaw, które mają charakter podstawowy dla danej dziedziny spraw lub też są ustawami wyczerpująco regulującymi obszerną dziedzinę spraw. Ustawa PrPrzed w odniesieniu do spraw w niej uregulowanych, tj. podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium RP, w tym praw i obowiązków przedsiębiorców oraz zadań organów władzy publicznej w tym zakresie, ma - w zamiarze ustawodawcy - odgrywać rolę podstawową, systemową i organizującą.

Nie sposób przy tym nie wspomnieć o preambule do ustawy. Preambuły odgrywały dość istotną rolę w konstytucjach poszczególnych państw, w tym w konstytucjach polskich, a także w wielu ważnych aktach prawa międzynarodowego. W orzecznictwie TK przyjęto stanowisko, że preambuła może być wzorcem kontroli konstytucyjności tych aktów albo uzupełniać i umacniać argumentację wzorców przyjętych z artykułowanej części Konstytucji RP. Nie rodzi ona skutków prawnych dla jej adresatów, jednak nie można twierdzić, że jej brzmienie jest zupełnie pozbawione znaczenia dla osób objętych regulacjami danej ustawy. Preambuła ukierunkowuje bowiem interpretację przepisów danej ustawy

i sposób jej stosowania . Preambuła ustawy spełnia więc m.in. funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni części ustawy. W związku z powyższym zasadne jest traktowanie preambuły ustawy, w tym preambuły PrPrzeds jako wypowiedzi normatywnej, mającej znaczenie m.in. dla analizy konstytucyjności ustawy przeprowadzanej przez TK.

Nazywanie w debacie publicznej ustawy „konstytucją”, czy zawarcie w akcie normatywnym preambuły, pozwalają przyjąć, że w założeniach ustawodawcy przedmiotowy akt ma charakter przełomowy. Czy jednak faktycznie tak się stało? Przeanalizowanie wprowadzonych regulacji w oparciu o kilka kryteriów pozwoli na przybliżenie odpowiedzi na tak sformułowane pytanie.

2. Kryteria oceny

Poniżej zaprezentowano kilka kryteriów, według których dokonana została ocena „przełomowości” przyjętych rozwiązań. Trzeba przyznać, że wybór rozwiązań ma charakter subiektywny, co nie umniejsza ich istotności.

2.1. Wydaje się, że warto zacząć od kwestii fundamentalnej, tj. od definicji działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 3 PrPrzed działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Posiada ona zatem cztery podstawowe cechy. Powyższa definicja jest nieco odmienna od tej, która była zawarta w SwobDziałGospU, zgodnie z którą za działalność gospodarczą była uznawana zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły .

Zarobkowy charakter działalności gospodarczej należy wiązać z towarzyszącym tej działalności zamiarem osiągnięcia zarobku. Działalność jest zarobkowa, jeżeli jest prowadzona w celu osiągnięcia dochodu . O zarobkowym charakterze działalności decyduje dążenie do osiągnięcia zarobku. Nie jest natomiast konieczną cechą definiującą działalność gospodarczą kryterium dochodowości . W tym znaczeniu, jeżeli działalność przynosi straty z punktu widzenia prawa podatkowego, nie pozbawia to jej statusu działalności gospodarczej. Istotne bowiem jest nastawienie na jej zarobkowy charakter. Zarówno zakres (wielkość) prowadzonej działalności, jak i jej uboczny charakter, pozostają irrelevantne z punktu widzenia omawianej definicji.

Prowadzenie działalności gospodarczej w sposób zorganizowany oznacza, iż została ustanowiona struktura organizacyjna działalności, która powinna być rozumiana jako stały sposób jej prowadzenia . W tym miejscu należy się odnieść do definicji zawartej w ustawie z 23.4.1964 r. - Kodeks cywilny , zgodnie z którą przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Zatem zakres definicyjny obu pojęć jest odmienny. Odnosi się bowiem do pojęcia „przedsiębiorstwa”, a nie sposobu, w jaki ono funkcjonuje w obrocie gospodarczym.

O ciągłości działalności gospodarczej nie decyduje fakt prowadzenia jej w sposób nieprzerwany, czy przez określony czas, ale zamiar wykonywania jej w taki sposób. Sporadyczne wykonywanie czynności wyklucza uznanie określonej aktywności za wykonywanie działalności gospodarczej .

Działalność wykonywana jest we własnym imieniu, jeżeli przynosi skutek bezpośrednio dla osoby ją wykonującej.

Przyjmując założenie, iż prawo powinno dążyć do jednolitego definiowania pojęć, warto zapytać czy PrPrzed wprowadziła jakieś novum w tym zakresie, szczególnie w odniesieniu do tak istotnej kwestii jak definicja działalności gospodarczej.

Niestety, w analizowanej ustawie pominięto tradycyjnie fakt, iż w przepisach, m.in. prawa podatkowego, występują inne definicje działalności gospodarczej. Wskazać przy tym wypada na przepisy ustawy z 29.8.1997 r. - Ordynacja podatkowa , zgodnie z którą działalność gospodarcza to każda działalność zarobkowa w rozumieniu Pr Przed, w tym wykonywanie wolnego zawodu, a także każda inna działalność zarobkowa wykonywana we własnym imieniu i na własny lub cudzy rachunek,

nawet gdy inne ustawy nie zaliczają tej działalności do działalności gospodarczej lub osoby wykonującej taką działalność - do przedsiębiorców . Z kolei przepisy ustawy z 11.3.2004 r. o podatku od towarów i usług definiujące działalność gospodarczą jako wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas, gdy czynność została wykonana jednorazowo w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy. Działalność gospodarcza obejmuje również czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych . Na potrzebę zmiany w tym zakresie wskazują także dyskusje publiczne o tzw. podatkowym teście przedsiębiorcy .

Wprowadzona definicja działalności gospodarczej jasno wskazuje, że do przetłomu, czyli unifikacji pojęcia działalności gospodarczej, choćby na gruncie prawa podatkowego, nie doszło.

Negatywną ocenę tego zjawiska potęguje wprowadzenie przepisów o działalności nieewidencjonowanej. W ich myśl, za działalność gospodarczą nie będzie uznawana działalność nieewidencjonowana, o której mowa w art. 5 ust. 1 PrPrzed, czyli „działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% 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”. Działalność nieewidencjonowana jest definiowana poprzez trzy przesłanki: podmiotową , przychodową oraz formalną . Taka działalność może uzyskać charakter działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 PrPrzed w momencie, gdy osoba fizyczna wykonująca taką działalność w sposób określony w art. 5 PrPrzed złoży wniosek o wpis do CEIDG.

Nie kwestionując samej idei tego rozwiązania, należy wskazać, że w przypadkach określonych w art. 5 PrPrzed, należy raczej mówić o niestosowaniu ustawy, aniżeli wskazywać, że opisywany stan faktyczny nie stanowi działalności gospodarczej. Artykuł 5 ustawy nie wpływa pozytywnie na realizację postulatu jednolitości definicji działalności gospodarczej.

2.2. W zasadniczy sposób zmieniono podejście do problematyki reglamentacji działalności gospodarczej. Już sam tytuł rozdziału 4 ustawy nie wylicza rodzajów reglamentacji, lecz wskazuje na uregulowaną w nim problematykę. Jak wynika z uzasadnienia PrPrzed, celem ustawodawcy było wyraźne odróżnienie od siebie form reglamentacji działalności gospodarczej, których przewidział jedynie trzy: koncesje, zezwolenia oraz wpis do rejestru działalności regulowanej. Jednakże zrezygnowano z wprowadzenia definicji poszczególnych rodzajów reglamentacji, zatem w tej mierze wciąż w grę wchodzi definicje wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo. Koncesje na działalność gospodarczą występują w dziedzinach mających dla państwa szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny, i w których ważne względy interesu publicznego przemawiają za tym, aby poddać je najmocniejszej formie reglamentacji. Zezwolenia przy tym dotyczą obszarów, które nie cechują się takimi przymiotami. Odmienny jest również tryb ich udzielania jak i organ, który tego dokonuje. Oprócz koncesji i zezwoleń na działalność gospodarczą, PrPrzed przewiduje wciąż jeszcze jedną formę reglamentacji działalności gospodarczej, jaką jest wpis do rejestru działalności regulowanej. Wpis ten ma być stosowany w przypadku tzw. działalności regulowanej, czyli działalności określonej w ustawach odrębnych, której wykonywanie warunkowane jest uprzednim spełnieniem przez przedsiębiorcę określonych ustawowo warunków. Po ich spełnieniu oraz po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej, przedsiębiorca może legalnie rozpocząć wykonywanie danego rodzaju działalności regulowanej, przy czym organ prowadzący, na podstawie przepisów regulujących daną działalność gospodarczą, rejestr działalności regulowanej ma zawsze obowiązek dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez tego ostatniego oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania danej działalności .

Wprowadzone rozwiązania stanowią krok w dobrym kierunku, lecz nie są one przełomowe. Eliminacja reglamentacji chociażby w zakresie działalności regulowanej byłaby znacznym krokiem naprzód w zakresie uwolnienia gospodarki od zbędnej, jak się wydaje, biurokracji.

2.3. Nie sposób nie wspomnieć o uregulowaniu problematyki kontroli działalności gospodarczej. Zgodnie z definicją doktrynalną przez kontrolę rozumie się badanie istniejącego stanu rzeczy, zestawianie go z odpowiednimi wzorcami i dokonywanie, w oparciu o te wzorce, oceny tego stanu; w przypadku rozbieżności między stanem istniejącym a stanem pożądanym, ustalanie przyczyn rozbieżności oraz sformułowanie uwag, wniosków i zaleceń. Kontrola nie jest związana z kompetencją do władczego działania, chyba że wynika to z przepisów prawa, które dają kontrolującemu prawo do stosowania władczych środków prawnych, ale dopiero wynik kontroli stanowi podstawę do podejmowania władczych środków wobec działania podmiotu niezgodnego z wzorcem prawidłowego działania. Odróżnia się ją również od jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Zasadniczo stanowią one powtórzenie poprzednio obowiązujących regulacji zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Ustawodawca nie zdecydował się zatem na uproszenie systemu kontroli wskazując, że uchwalone regulacje będą miały zastosowanie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z ratyfikowanych umów międzynarodowych albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej.

2.4. Kolejnym segmentem regulacji zawartych w PrPrzed jest wiele norm statuujących prawo przedsiębiorcy w stosunku do organów administracji. W założeniach oznacza to konstytucyjny obowiązek władz publicznych powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej. Gwarancjami owej wolności jest kilka zasad zawartych w początkowych przepisach ustawy. Do niektórych spośród nich nie sposób się nie odnieść.

Jak wynika z uzasadnienia PrPrzed, oprócz pełniejszego zagwarantowania przedsiębiorcom wolności działalności gospodarczej, celem PrPrzed jest normatywne rozwinięcie i stworzenie ustawowych gwarancji innych jeszcze podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zasad wywodzonych z zamieszczonej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawnego.

Jedną z nich jest zasada „co nie jest zabronione, jest dozwolone” wynikająca wprost z art. 8 PrPrzed. W opracowaniach wskazuje się, że na gruncie obowiązującego publicznego prawa gospodarczego, treści Konstytucji RP, standardów postępowania administracyjnego w sferze gospodarczej, filozofii działania organów administracji publicznej, zasadne jest przyjęcie i uznanie za optymalną personalistycznej formuły prawa, zakładającej, że człowiek jako jednostka ma swoje powinności w stosunku do państwa, natomiast jako osoba jest od państwa wolny. Norma powyższa zdaje się być odzwierciedleniem zasady praworządności zawartej w art. 6 ustawy z 14.6.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, zgodnie z którą „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Zestawiając obie normy ze sobą wskazać można ich wzajemne komplementarne uzupełnienie. Jednakże nie ma to charakteru przetomowego, stanowiąc potwierdzenie obowiązujących zasad konstytucyjnych.

Nowością zdawać się może również zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy, określona w art. 10 PrPrzed. Wprowadzono ustawowe założenie, że o ile nie udowodni się żadnych innych okoliczności, to trzeba przyjąć, że przedsiębiorca działa w zgodzie z prawem. Dla ustalenia bezprawności zachowania wystarczy dowieść, że określone zachowanie koliduje z przepisami prawa. Od razu nasuwa się w tym miejscu porównanie z zasadą wyrażoną w prawie karnym, a mianowicie zasadą domniemania niewinności. Idąc tym tokiem rozumowania żaden organ administracyjny nie może w sposób dowolny przyjmować, iż przedsiębiorca działa w sposób niezgodny z przepisami prawa. Wzmocnieniem omawianej zasady jest obowiązek rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść przedsiębiorcy, o ile nie zachodzi jeden z trzech enumeratywnie wskazanych wyjątków, jak m.in. ważny interes publiczny, w tym istotny interes państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny. Nie można przy tym przerzucać ciężaru dowodu na przedsiębiorcę. To organ, korzystający ze swoich środków ma udowodnić przedsiębiorcy, iż jego zachowanie jest sprzeczne z prawem. Ma to ogromne znaczenie w szczególności w postępowaniach, których przedmiotem jest zwrot na rachunek podatnika podatku od towarów i usług oraz sposób, w jaki organy podatkowe dokonują wykładni sposobu działalności przedsiębiorcy. Wydawanie w tym zakresie wytycznych dla pracowników organów podatkowych przez Ministerstwo Finansów należy uznać za co najmniej kontrowersyjne w zakresie funkcjonowania powyższej zasady, a z taką praktyką mamy do czynienia w przypadku podatku od towarów i usług.

Niewątpliwie bardzo interesujące jest wprowadzenie zasady pewności stosowania prawa wyrażonej w art. 14 PrPrzed. Przedsiębiorca bowiem powinien oczekiwać, że organy, bez uzasadnionej zwłoki, nie będą odstępować od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Do tej pory to TK zajmował się problematyką pewności prawnej przedsiębiorców. Wobec tego stwierdzić można, że na gruncie publicznego prawa gospodarczego kształtowała się czytelna linia orzecznicza, umacniająca zasadę pewności dotyczącą stosowanego prawa, co było konsekwencją także tego, że nie tylko w sprawach podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej zjawisko odstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, miało miejsce stosunkowo rzadko.

Wydaje się niestety, że ustawodawca w przedmiotowym zakresie nie dokonał zasadniczych zmian względem poprzedniego stanu prawnego a zasadna jest teza, iż wprowadzenie ww. ogólnych zasad poszerzyło listę ustawowych regulacji, będących do tej pory domeną orzecznictwa sądowego. Bez zmiany charakteru tych przepisów, można niekiedy odnieść wrażenie, że z powodu braku sankcji, nie stanowią one jakiegokolwiek realnej ochrony praw przedsiębiorcy. W powszechnym odczuciu przedsiębiorców, konfrontacja katalogu praw z rzeczywistością wygląda bardziej na legislacyjny „koncert życzeń”, a nie rzeczywiste instrumentarium ochrony praw i dochodzenia roszczeń. Niestety więc, trudno i w tej materii odnotować przełom.

2.5. Istotną z legislacyjnego punktu widzenia nowością są regulacje zawarte w rozdziale 6, kreujące zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania. Przepisy powyższe wskazują na zasady opracowywania projektów aktów normatywnych regulujących podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej oraz oceny skutków obowiązywania tych aktów, nakładając w tym zakresie liczne obowiązki związane z koniecznością sporządzania i zamieszczania w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego lub w ocenie skutków regulacji analizy możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków, oceny przewidywanych jego skutków społeczno-gospodarczych oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy. Zgodnie z założeniami mają one prowadzić do kreowania spójnego systemu normatywnego kierowanego do przedsiębiorców.

Oceniając pozytywnie zamiar ustawodawcy wskazać należy, iż już do tej pory zasady legislacyjne określone są w kilku obowiązujących aktach prawnych. Należy jednak wskazać, iż praktyczny aspekt stosowania ww. regulacji stanowi tylko ogólną dyrektywę niedającą przedsiębiorcom, czy też instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, instrumentów umożliwiających skuteczne egzekwowanie powyższych regulacji. Nie zdecydowano się na wprowadzenie sankcji w sytuacjach, w których poszczególne podmioty nie przestrzegałyby norm wynikających z treści przepisów w ww. rozdziale.

2.6. Niezmiernie istotną pozostaje kwestia systemowej eliminacji nierówności wobec prawa poszczególnych grup podmiotów funkcjonujących w ramach systemu gospodarczego. Zgodnie z wprowadzonymi regulacjami przepisów PrPrzed nie stosuje się do:

- 1) działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- 2) wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów;
- 3) wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z 12.5.2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrotie tymi wyrobami i organizacji rynku wina ;
- 4) działalności rolników w zakresie sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy z 26.7.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych ;
- 5) działalności prowadzonej przez koła gospodyń wiejskich na podstawie ustawy z 9.11.2018 r. o kołach gospodyń wiejskich , które spełniają warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 PrPrzed.

Utrzymane regulacje wyłączeń stanowią wyłom w jednolitym stosowaniu przepisów ustawy. Co więcej, wskazując na orzecznictwo sądowe nadmienić należy, że np. rolnik spełniający przesłanki określone w art. 431 Kodeksu cywilnego jest przedsiębiorcą w rozumieniu tego przepisu. Idąc konsekwentnie w wykładni systemowej, skoro nie stosujemy do pewnych grup podmiotów przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców to również w zakresie uprawnień jakie przedsiębiorcy posiadają wobec organów administracji. Z powyższego wynika, że systemowo nie ma racjonalnego uzasadnienia dla wskazanego zróżnicowania stosowania ustawy.

Szkoda, że ustawodawca nie skorzystał z szansy optymalizacji stanu normatywnego w omawianym obszarze.

3. Zakończenie

Powyższa analiza wprowadzonej regulacji z powodzeniem prowadzi do kilku konstatacji. Po pierwsze - nie zdecydowano się na jednorodne zdefiniowanie działalności gospodarczej. Zatem w dalszym ciągu w praktyce stosowania pojawiać się będą wątpliwości, które tak orzecznictwo, jak i doktryna będą starały się niwelować. Nie wykorzystano zatem szansy jaką było wprowadzenie nowego aktu prawnego. Po drugie - przepisy dotyczące uprawnień przedsiębiorców, ich gwarancji w stosunku do wydawania wobec nich, często arbitralnych decyzji administracyjnych, mają charakter zasadniczo blankietowy. Nie zdecydowano się na wprowadzenie w tym zakresie głębszych zmian. Po trzecie - normy dotyczące kontroli przedsiębiorców pozostają dalej systemowo otwarte i obecne w innych aktach prawnych. Nie uregulowano zatem systemowo powyższej tematyki w sposób jednoznaczny. Po czwarte - nie zdecydowano się na zasadnicze ograniczenie reglamentacji działalności gospodarczej. Co prawda dokonano korekt w zakresie koncesji i zezwoleń lecz nie wprowadzono definicji legalnych. Utrzymano także działalność regulowaną, wprowadzoną ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Po piąte - wydaje się, że wprowadzenie przepisów z zakresu techniki legislacyjnej, nie przyniesie przełomu w tworzeniu prawa gospodarczego. Po szóste - nie zrezygnowano z wyłomu w stosowaniu ustawy wobec wybranych grup podmiotów.

Tym samym, poza kilkoma „nowymi” instytucjami, ustawa - Prawo przedsiębiorców zasadniczo podobna jest do nieobowiązującej już ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ambitny projekt uchwalenia tzw. Konstytucji Biznesu nie przyniósł przełomu, ale okazał się kolejnym, właściwym krokiem w kierunku w jakim ustawodawca winien podążać, mając na względzie deregulację i deregulację zasad prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.