

Paweł Marek Woroniecki
Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0002-0352-1042
pawel.woroniecki@uj.edu.pl

Obowiązki organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców w świetle wybranych przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców

Wstęp

Przedmiotem opracowania są wybrane regulacje zawarte w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹, a dotyczące obowiązków organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców. Ustawa ta zawiera szereg rozwiązań prawnych mających na celu wzmocnienie pozycji prawnej podmiotów gospodarczych w zetknięciu z organami administracji publicznej, w szczególności poprzez nałożenie na te organy określonych obowiązków. Mając powyższe na uwadze, celem artykułu jest ukazanie i analiza tych regulacji normatywnych wraz z zaznaczeniem ewentualnych problemów, jakie mogą wystąpić podczas stosowania tych przepisów w praktyce. Pozwoli to nakreślić pewną filozofię, która leżała u podstaw przyjęcia rzeczonyj ustawy. Można postawić tezę, że ustawa ta stanowi dobry przykład aktu ustawodawczego, który w swoich założeniach odpowiednio wyważa obowiązki organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców.

W temacie opracowania wskazano na obowiązki organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców. Trzeba jednak pamiętać, że bardzo często odzwierciedleniem tych obowiązków są określone uprawnienia przedsiębiorców. Dokonując wyboru przepisów prawnych dla realizacji celu opracowania oraz potwierdzenia postawionej tezy, kierowano się istotą danego przepisu i konsekwencjami z niego wynikającymi dla organów administracyjnych. Naturalnie dobór omawianych rozwiązań prawnych cechuje się pewnym subiektywizmem, ale jednocześnie, jak się wydaje, dobrze oddaje zamysł przyświecający polskie-

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221, dalej jako u.p.p.

mu ustawodawcy. Przyjęta w opracowaniu metoda opiera się na normatywnej analizie tekstu prawnego, uwzględniającej poglądy wyrażane przez przedstawicieli doktryny.

Organ i przedsiębiorca – charakterystyka pojęć

Analizę obowiązków organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców należy rozpocząć od wyjaśnienia samego pojęcia organu. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.p. organem jest „właściwy w sprawach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej organ administracji publicznej, inny organ władzy publicznej, z wyłączeniem sądów, a także organ samorządu zawodowego”. Definicja ta jest niezwykle syntetyczna i nie zawiera wyliczenia organów, wobec których kierowane są postanowienia u.p.p. Nie może to jednak stanowić zarzutu w stosunku do ustawodawcy, bowiem jakiegokolwiek próby wskazania taksatywnego katalogu takich organów, byłyby z góry skazane na niepowodzenie. Trafnie wskazuje się w doktrynie, że to rodzaj działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę determinuje, jaki konkretnie organ będzie organem właściwym w kwestiach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej². Pomimo zwięzłego charakteru normatywnej definicji organu w u.p.p., zawiera ona określoną treść. Należy bowiem zgodzić się z poglądem, w myśl którego organ jest, w świetle rzeczowej definicji, „podmiotem wyposażonym we władztwo administracyjne i posiadającym kompetencje w sprawach każdego przedsiębiorcy na etapie uruchamiania, prowadzenia i kończenia przez niego działalności gospodarczej”³.

W ramach przytoczonej normatywnej definicji organu na pierwszym miejscu wymieniony jest organ administracji publicznej. W literaturze przedmiotu, definiując pojęcie organu administracji publicznej, zwraca się przede wszystkim uwagę, że jest on zasadniczą jednostką wchodzącą w skład administracji w znaczeniu podmiotowym⁴. W znaczeniu doktrynalnym organ administracji publicznej czy też organ administracyjny oznacza podmioty, które realizują działania „za państwo bezpośrednio (organy administracji państwowej) lub za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej) i z tego tytułu mogą w określonym przez prawo zakresie korzystać z władztwa pań-

² E. Komierzyńska-Orlińska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, Warszawa 2019, s. 84.

³ E. Grzegorzewska-Mischka, W. Wyrzykowski, *Nowe prawo przedsiębiorców*, wyd. pierwsze, Gdańsk 2018, s. 17.

⁴ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. piąte popr., Wrocław 2000, s. 121.

stwowego”⁵. Cechą charakterystyczną organu administracji publicznej jest to, że nie stanowi on prawa ani nie wykonuje wymiaru sprawiedliwości, bowiem jego zadanie sprowadza się do wykonywania prawa⁶. Warto w tym zakresie odwołać się do art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, zgodnie z którym pojęcie organów administracji publicznej obejmuje „ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2”⁸. Jednocześnie należy pamiętać, że nie każda państwowa jednostka organizacyjna może zostać włączona do grupy organów administracji publicznej, bowiem to przepis prawa musi przyznawać określonej jednostce status takiego organu⁹. Oczywiście trafnie wskazuje się, że definicje legalne pojęć zawarte w art. 5 § 2 k.p.a. mają wiążący charakter jedynie w ramach k.p.a., zatem błędem byłoby automatyczne wykorzystywanie tych definicji w ramach innych aktów normatywnych¹⁰. Tym niemniej, na potrzeby niniejszego opracowania, objaśnienia te dobrze charakteryzują definiowane pojęcia.

W dalszej kolejności w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.p., definiując pojęcie organu, wskazuje się na „inny organ władzy publicznej, z wyłączeniem sądów”. Jak trafnie określa się w doktrynie, wyraźne wykluczenie sądów z zakresu znaczeniowego pojęcia organu znajduje uzasadnienie w tym, że postępowanie prowadzone przed sądem, także rejestrowym, toczy się według innych niż administracyjne reguły¹¹. Natomiast podawanym w piśmiennictwie przykładem innego organu władzy publicznej jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, mająca status organu państwowego, konstytucyjnego i kolegialnego¹².

⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. ósme, Warszawa 2018, s. 181.

⁶ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2019, s. 163.

⁷ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, dalej jako k.p.a.

⁸ Art. 1 pkt 2 k.p.a. stanowi, że Kodeksowi postępowania administracyjnego podlega „postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1”. Z kolei w myśl art. 1 pkt 1 k.p.a. Kodeksem postępowania administracyjnego normowane jest „postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco”.

⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. dwunaste, Warszawa 2017, s. 40.

¹⁰ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, [w:] E. Klat-Górska i A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2018, s. 30.

¹¹ A. Żurawik, *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej*, [w:] R. Blicharz, A. Powalowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, Warszawa 2019, s. 54.

¹² Ibidem.

Ostatnim elementem definicji organu, ujętej w art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.p., jest organ samorządu zawodowego. W odniesieniu do tych samorządów podkreśla się w doktrynie, że „funkcjonują obok samorządu terytorialnego i gospodarczego, skupiając przedstawicieli różnych zawodów, w tym adwokatów, radców prawnych, notariuszy, lekarzy, pielęgniarek, położnych i szereg innych. Organy samorządu zawodowego wypełniają swe ustawowe funkcje m.in. w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej, prowadząc też rejestry podmiotów wykonujących daną działalność”¹³.

Drugim pojęciem wymagającym wyjaśnienia jest pojęcie przedsiębiorcy. Dotyczy ono osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niebędąca osobą prawną, której w drodze odrębnej ustawy została przyznana zdolność prawna, prowadząca działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 u.p.p.). Kategorią przedsiębiorców ustawodawca objął również wspólników spółki cywilnej, w zakresie w jakim prowadzą oni działalność gospodarczą (art. 4 ust. 2 u.p.p.). Natomiast działalność gospodarcza to „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły” (art. 3 u.p.p.), przy czym – jak wskazuje się w doktrynie – w razie prowadzenia działalności sezonowej ciągłość jest zachowana¹⁴.

Wskazana wyżej definicja przedsiębiorcy wymaga szerszego omówienia. Wynika to przede wszystkim z faktu, że jej stosowania nie należy ograniczać jedynie do u.p.p. i innych aktów normatywnych odwołujących się do publicznoprawnej metody regulacji, ale ma ona znaczenie generalne i podstawowe, zbliżające ją do definicji systemowej¹⁵. Podobnie jak w przypadku ustawowej definicji organu, również w odniesieniu do definicji przedsiębiorcy z art. 4 ust. 1 u.p.p. należy stwierdzić, że jest ona nadzwyczaj zwięzła. Jak zaznacza się w piśmiennictwie, wspólną właściwością podmiotów, które mogą uzyskać status przedsiębiorcy (chodzi o osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną), jest posiadanie przymiotu zdolności prawnej, co z kolei prowadzi do wniosku, że możliwość bycia przedsiębiorcą warunkowana jest posiadaniem zdolności prawnej¹⁶. Przedsiębiorcami może być zatem bardzo szeroka, a zarazem niejednorodna grupa podmiotów¹⁷. Pojawia się zatem zasadne pytanie, czy takie rozwiązanie jest trafne z punktu widzenia ochrony praw i interesów uczestników obrotu prawnego. Mianowicie celnie podkreśla się, że definicja zawarta w art. 4 ust. 1 u.p.p. nie nawiązuje do celu powstania danego podmio-

¹³ Ibidem.

¹⁴ R. Uliasz, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 107.

¹⁵ G. Kozieł, [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 41.

¹⁶ G. Lubeńczuk, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 159.

¹⁷ M. Etel, *Prawo przedsiębiorców. Przegląd problematyki*, Białystok 2020, s. 31.

tu oraz motywów jego działalności¹⁸. W konsekwencji nawet jeżeli działalność niegospodarcza wyraźnie dominuje u danego podmiotu, a jego aktywność gospodarcza ma znaczenie całkowicie marginalne, to w świetle przepisów u.p.p. będzie miał on status przedsiębiorcy, co z kolei jest mocno problematyczne, biorąc pod uwagę, że w roli przedsiębiorców będą występować nawet podmioty zajmujące się przede wszystkim działalnością o charakterze społecznym, charytatywnym czy kulturalnym¹⁹. W świetle powyższej argumentacji negatywnie należy ocenić prezentowany stan prawny w zakresie definicji pojęcia przedsiębiorcy i postulować jego zmianę, bowiem skutkuje on licznymi komplikacjami prawnymi dla dużej grupy wspomnianych podmiotów w istocie niegospodarczych (choćby z uwagi na podleganie reżimowi prawnemu właściwemu dla „stuprocentowych” przedsiębiorców).

Oczywiście pewne ograniczenia w kwestii możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez poszczególne kategorie podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 u.p.p. mogą być konsekwencją (w przypadku osób fizycznych) np. zakazu prowadzenia działalności gospodarczej orzeczonego prawomocnym wyrokiem, wykonywanej profesji, piastowanego stanowisku czy sprawowanej funkcji, a w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi mogą być następstwem regulacji ustawowych²⁰.

Wyjaśnienia wymaga również status wspólników spółki cywilnej jako przedsiębiorców (zob. przywołany art. 4 ust. 2 u.p.p.). Mianowicie należy zgodzić się z poglądem doktryny wyrażanym na tle brzmienia art. 4 ust. 2 u.p.p., że „za przedsiębiorców należy uznawać tylko tych wspólników spółki cywilnej, którzy faktycznie wykonują działalność gospodarczą. Nie są nimi natomiast wspólnicy, którzy będąc stronami umowy spółki, nie wykonują działalności gospodarczej. Udział takich wspólników może polegać na wniesieniu wkładów, uczestniczeniu w zyskach i stratach, jednak w sytuacji gdy nie biorą oni udziału w wykonywaniu prowadzonej w ramach spółki działalności gospodarczej, nie uzyskują statusu przedsiębiorcy”²¹. Trzeba jednocześnie podkreślić, że w ujęciu u.p.p. spółek cywilnych nie można traktować jako przedsiębiorców, bowiem nie spełniają one warunków wyszczególnionych w art. 4 ust. 1 u.p.p.²².

Na przedsiębiorcach, jako aktywnych uczestnikach rynku dostarczających towary i usługi, spoczywają ważne obowiązki, polegające na zapewnieniu sprawnego działania rynku oraz zagwarantowaniu, że interesy i zaufanie pozostałych jego uczestników, w tym konsumentów, będą chronione²³. Aby było to możliwe, przedsiębiorcy muszą funkcjonować w przyjaznym otoczeniu

¹⁸ Ibidem, s. 32.

¹⁹ Ibidem, s. 32–33.

²⁰ G. Lubeńczuk, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, op. cit., s. 160.

²¹ Ibidem, s. 161–162.

²² M. Etel, op. cit., s. 34.

²³ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. piętnaste, Warszawa 2019, s. 220.

prawnym, w którym działania organów administracyjnych są ściśle limitowane określonymi obowiązkami i powiązаны z nimi uprawnieniami podmiotów gospodarczych.

Obowiązki organów w świetle wybranych norm ogólnych u.p.p.

Zarysowana kwestia konieczności stworzenia przedsiębiorcom przyjaznych warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej została zasygnalizowana już w preambule do u.p.p.²⁴ Obszar regulacji tej ustawy jest szeroki, bowiem normuje ona „zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie” (art. 1 u.p.p.).

W rozdziale pierwszym u.p.p. zatytułowanym *Przepisy ogólne* (art. 1–16) ustawodawca włączył szereg przepisów nakładających na organy administracji publicznej liczne obowiązki o kluczowym dla przedsiębiorców znaczeniu. Pierwszym przepisem, na który należy zwrócić uwagę, jest art. 10 ust. 1 u.p.p., zgodnie z którym organ jest zobowiązany kierować się przy wykonywaniu swoich działań „zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, reguła nakazująca, by ufać i domniemywać uczciwość przedsiębiorcy, „oznacza przyjęcie założenia, że dopóki nie zostanie udowodnione kłamstwo bądź twierdzenie odwrotne to należy przyjmować, że mówi prawdę i działa zgodnie z prawem”²⁵.

Wymogu z art. 10 ust. 1 u.p.p. nie można traktować tylko i wyłącznie w kategoriach mało znaczącej deklaracji, ale musi on mieć przełożenie na rzeczywiste postępowanie prowadzone przez organ, a właściwie przez osobę zajmującą określone stanowisko w strukturach administracji publicznej. Problem, jaki pojawia się przy tego rodzaju regulacjach prawnych, polega na tym, że trudno jest (a w zasadzie nie jest to możliwe) zweryfikować, czy rzeczywiście

²⁴ Jak można przeczytać w preambule do u.p.p., prawodawca uchwałił tę ustawę, „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 (...)”.

²⁵ O. Rosłon, *Załatwianie spraw przedsiębiorców w świetle regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Nowe prawo przedsiębiorców. The state and the economy. New entrepreneurs' law*, t. 8, Toruń 2019, s. 170.

taka zasada przyświecała organowi prowadzącemu postępowanie i czy faktycznie dokonywał on założeń określonych w tym przepisie. Nie może to być jednak okoliczność umniejszająca znaczenie tego typu rozwiązań prawnych, wręcz przeciwnie – tego rodzaju przepisy spełniają trudną do przecenienia rolę w kształtowaniu odpowiednich postaw wśród urzędników na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

Kolejny obowiązek po stronie organu administracji publicznej polega na tym, że jest on zobowiązany, z mocy ustawy, do dokonywania korzystnych dla przedsiębiorcy rozstrzygnięć, przy czym dotyczy to sytuacji, gdy przed organem toczy się postępowanie zmierzające do nałożenia na podmiot gospodarczy obowiązku (ewentualnie sprawa może dotyczyć ograniczenia lub odebrania uprawnienia), a w tej kwestii istnieją wątpliwości dotyczące stanu faktycznego, których nie da się usunąć – i właśnie te wątpliwości organ musi rozstrzygnąć w sposób korzystny dla przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2 u.p.p.). Gdyby ustawodawca poprzestał tylko na tej regulacji, sytuacja przedsiębiorców rysowałaby się niezwykle korzystnie. Jednakże nie można zapominać, że możliwość stosowania tego przepisu została wyłączona w trzech przypadkach, a mianowicie gdy: a) jako uczestnicy postępowania występują podmioty mające sporne interesy lub rezultat postępowania bezpośrednio dotyka interesów osób trzecich, b) przedsiębiorcy są zobowiązani na podstawie odrębnych przepisów do wykazania danych faktów, c) jest to podyktowane ważnym interesem publicznym, w tym istotnymi interesami państwa, przy czym może tutaj chodzić zwłaszcza o jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny (art. 10 ust. 3 u.p.p.).

Nie negując samej konieczności limitowania zakresu stosowania art. 10 ust. 2 u.p.p., pewne wątpliwości mogą budzić wspomniane wyjątki. Co oczywiste, to organ będzie musiał ostatecznie zdecydować, czy – mimo istnienia tychże wątpliwości – nie należy powołać się na któryś z tych wyjątków. Jak zawsze w tego rodzaju przypadkach, poprawność takiej decyzji będzie uwarunkowana rzetelnością danego organu, jego dokładnością, a także jego szeroko pojętą orientacją w aktualnych stosunkach gospodarczych i geopolitycznych, które nie zawsze są łatwe do jednoznacznej interpretacji. Może to powodować dwójakiego rodzaju problemy w działalności organów administracji publicznej. Z jednej strony organy mogą niejako „na siłę” doszukiwać się istnienia wyjątku uzasadniającego niestosowanie przepisu art. 10 ust. 2 u.p.p., upatrując – nawet w stosunkowo drobnych sprawach – zagrożenia np. dla istotnych interesów państwa. Z drugiej strony organy mogą – na skutek braku odpowiedniego rozeznania – przeoczyć tego rodzaju zagrożenia.

O rozstrzygnięciu na korzyść przedsiębiorcy jest mowa również w dalszym przepisie, a mianowicie w art. 11 ust. 1 u.p.p. Zgodnie z tym przepisem, gdy „przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane

na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Regulacja ta nie znajduje zastosowania, o ile podyktowane jest to ważnym interesem publicznym, w tym istotnymi interesami państwa, a zwłaszcza jego bezpieczeństwem, obronnością lub porządkiem publicznym (art. 11 ust. 2 u.p.p.). W odniesieniu do tych wyjątków, określonych zarówno w ust. 1, jak i w ust. 2 artykułu 11, można podnieść te same wątpliwości, jak w przypadku regulacji zawartej w art. 10 ust. 3 u.p.p. Warto jednocześnie zauważyć, że przepis analogiczny do art. 11 u.p.p. znajduje się w art. 7a k.p.a. Trafnie zwrócono uwagę w komentarzu do tego ostatniego przepisu, że „Dyrektywą kierunkową jest dyrektywa obowiązku wykładni normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony. Przepis prawa materialnego poddany procesowi wykładni powinien być, w razie wątpliwości co do treści normy prawnej, interpretowany na korzyść strony”²⁶.

Spośród regulacji ujętych w rozdziale pierwszym u.p.p. warto zwrócić uwagę na jeszcze trzy przepisy ustanawiające dla organów administracji publicznej ważne obowiązki, także z punktu widzenia praktyki obrotu prawnego. Po pierwsze, organ ma obowiązek prowadzić postępowanie w taki sposób, by budzić u przedsiębiorców zaufanie do władzy publicznej, przy czym winien on w tym zakresie kierować się trzema zasadami: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12 u.p.p.). Analogiczna regulacja do tej z art. 12 u.p.p. znajduje się w art. 8 ust. 1 k.p.a. W doktrynie akcentuje się, na kanwie tego ostatniego przepisu stanowiącego o konieczności budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej, niedopuszczalność ogólnikowego formułowania uzasadnienia decyzji administracyjnej, bowiem również uzasadnienie decyzji odgrywa istotną rolę w urzeczywistnianiu tej zasady²⁷. Podkreśla się również, że ważnym komponentem zasady pogłębiania zaufania do władzy publicznej jest przestrzeganie kultury administrowania, która obejmuje takie kwestie, jak organizacja sposobu obsługi interesantów oraz życzliwość i kultura osobista po stronie urzędnika²⁸. Po drugie, organ ma obowią-

²⁶ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. piętnaste, Warszawa 2017, s. 82. Na marginesie warto spojrzeć w szerszym kontekście na regulę wyrażoną w art. 11 u.p.p. (art. 7a k.p.a.). Mianowicie, jak podkreśla się w doktrynie, wpisanie do „art. 7a zasady przyjaznej dla strony interpretacji przepisów prawa, stanowi powtórzenie znanej prawu podatkowemu zasady *in dubio pro tributario* (w razie wątpliwości na korzyść podatnika), zakładającej że w demokratycznym państwie prawnym nieprecyzyjne nałożenie obowiązku podatkowego na stronę nie może obciążać tej strony, a interpretacja niejasnych przepisów podatkowych nie może prowadzić do uznania, że podatek powinien być nałożony skoro dopuszczalna, odmienna interpretacja wskazuje na brak obowiązku podatkowego” – M. Klimaszewski, [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, wyd. piąte, Warszawa 2018, s. 28.

²⁷ H. Knysiak-Sudyka, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, wyd. trzecie, Warszawa 2017, s. 142.

²⁸ M. Szalewska, *Zasady ogólne Prawa przedsiębiorców*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2020, s. 44.

zek rozstrzygnięcia spraw tak, jak to wynika z utrwalonej praktyki, gdy występuje taki sam stan faktyczny i prawny, chyba że zachodzi uzasadniona przyczyna odstąpienia od takiej praktyki (art. 14 u.p.p.). Ta regulacja jest z kolei odpowiednikiem art. 8 ust. 2 k.p.a. Jak celnie podkreśla się w komentarzu do tego ostatniego przepisu, elementem „zasady zaufania do władzy publicznej jest zasada pewności w sferze stosowania prawa, która wyraża się w założeniu przewidywalności i obliczalności zachowania każdego organu administracji publicznej załatwiającego sprawy indywidualne, a także organów funkcjonujących w określonym układzie postępowania wynikającym z ich relacji nadrzędności i podległości organizacyjno-ustrojowej”²⁹. Należy przy tym zaznaczyć, że stosowanie regulacji z art. 14 u.p.p. wobec przedsiębiorców może być szczególnie trudne z uwagi na zwykle skomplikowany charakter obrotu gospodarczego, w ramach którego porównywanie stanów prawnych oraz faktycznych celem ustalenia występujących tożsamości może nastroczać spore problemy. Po trzecie, organ musi, działając w obszarze swojej właściwości, poinformować przedsiębiorcę, jakie są warunki podjęcia, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej (art. 15 u.p.p.).

Przedstawione powinności oczywiście nie wyczerpują całokształtu obowiązków spoczywających na organach administracji publicznej. Jako ich dopełnienie można potraktować wybrane przepisy u.p.p. zawarte w rozdziałach: trzecim *Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej* (art. 27–36) i piątym *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej* (art. 45–65).

Wybrane obowiązki organów w procesie załatwiania spraw związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz w ramach kontroli tej działalności

Rozważania w tej części opracowania należy rozpocząć od regulacji zawartej w art. 27 u.p.p., która zobowiązuje organy, aby w sprawach dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej działały w sposób wnikliwy i szybki, wykorzystując przy tym możliwie najprostsze środki prowadzące do ich załatwienia. Leżąca po stronie organów konieczność wnikliwego działania jest wzmocniona poprzez wprowadzenie w art. 28 u.p.p. wymogu współdziałania ze sobą organów w ramach toczącego się postępowania, w zakresie koniecznym do dokładnego ustalenia faktycznych i prawnych uwarunkowań sprawy, z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu przedsiębiorców oraz sprawności postępowania, przy wykorzystaniu środków odpowiadających charakterowi, okolicznościom i stopniu skomplikowania sprawy.

²⁹ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. piąte, Warszawa 2017, s. 92–93.

Obowiązek szybkiego działania organów (art. 27 u.p.p.) oraz kierowania się sprawnością postępowania (art. 28 u.p.p.) nie może jednak oznaczać, że dopuszczalne jest naruszanie praw przedsiębiorcy poprzez wiązanie go zbyt krótkimi terminami. Należy bowiem zaznaczyć, że organ, ustalając dla przedsiębiorcy termin na przeprowadzenie danej czynności, musi kierować się nie tylko czasem koniecznym do jej spełnienia, ale także ważnym interesem publicznym oraz słusznym interesem danego przedsiębiorcy (art. 30 u.p.p.).

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na istotne uprawnienie przedsiębiorców i skorelowany z tym uprawnieniem obowiązek organu bądź odpowiedniej jednostki organizacyjnej. Mianowicie, zgodnie z art. 34 ust. 1 u.p.p., podmiot gospodarczy ma możliwość złożenia „do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wniosek o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna)”. Taki wniosek może odnosić się do zaistniałych okoliczności faktycznych bądź zdarzeń przyszłych (art. 34 ust. 2 u.p.p.). We wniosku konieczne jest przedstawienie nie tylko zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych, ale również stanowiska przedsiębiorcy odnośnie do danej sprawy (art. 34 ust. 3 u.p.p.). Z punktu widzenia tematyki opracowania kluczowe znaczenie mają jednak konsekwencje wydania takiej interpretacji. Otóż przedsiębiorca nie jest związany interpretacją indywidualną, przy czym nie mogą być na niego nałożone sankcje administracyjne, finansowe lub kary w takim zakresie, w jakim dostosował on swoje działania do treści interpretacji ani też daniny, których wysokość byłaby wyższa niż wynika to z przekazanej interpretacji (art. 35 ust. 1 u.p.p.). W przeciwieństwie do przedsiębiorcy, organy bądź państwowe jednostki organizacyjne właściwe dla przedsiębiorcy są związane interpretacją indywidualną, którą można zmienić tylko wskutek wznowienia postępowania, przy czym jeżeli na skutek interpretacji zaistniały nieodwracalne skutki prawne, to nie podlega ona już zmianie (art. 35 ust. 2 u.p.p.).

Odrębnej charakterystyki wymagają wybrane obowiązki organów wobec przedsiębiorców, wynikające z przepisów określających procedurę kontrolowania działalności gospodarczej. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że działalność gospodarcza przedsiębiorców jest kontrolowana zgodnie z przepisami u.p.p., chyba że ratyfikowane umowy międzynarodowe bądź bezpośrednio stosowane przepisy prawa Unii Europejskiej określają zasady i tryb kontroli (art. 45 ust. 1 u.p.p.).

W świetle u.p.p. na organie kontroli spoczywa obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 ust. 1 u.p.p.). W literaturze wskazuje się, że dzięki temu obowiązkowi przedsiębiorca ma możliwość przygotowania się do kontroli, co jednak może utrudnić skuteczność samej

kontroli z uwagi na możliwość podjęcia przez podmiot gospodarczy odpowiednich wstępnych działań, które mogą przesłonić faktyczny sposób wykonywania przez niego działalności gospodarczej³⁰. Oczywiście nie sposób odmówić racjonalności takiemu pogładowi. Z drugiej jednak strony można przyjąć, że najważniejszą kwestią jest, aby przedsiębiorca dostosował swoje działania do obowiązujących regulacji prawnych, a okoliczność, że będzie to akurat wynikiem obawy przed nadchodzącą kontrolą wydaje się mieć tutaj drugorzędne znaczenie. Oczywiście teza ta zakłada odpowiedni poziom rzetelności i odpowiedzialności przedsiębiorcy. Warto też nadmienić, że w pewnych przypadkach nie powiadamia się o zamiarze wszczęcia kontroli (zob. art. 48 ust. 11, art. 62–65 u.p.p.).

Bardzo ważny obowiązek spoczywający na organie wynika z art. 52 u.p.p., który to przepis stanowi: „Czynności kontrolne wykonuje się w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy. W przypadku gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że wykonywane czynności zakłócają w sposób istotny działalność gospodarczą przedsiębiorcy, konieczność podjęcia takich czynności uzasadnia się w protokole kontroli”. W doktrynie akcentuje się, że w świetle tego obowiązku organ powinien ograniczyć się do wykonywania jedynie takich czynności, które warunkują realizację celów kontroli³¹.

Kolejny obowiązek, który muszą przestrzegać organy względem przedsiębiorcy, polega na tym, że co do zasady zakazane jest równoczesne podejmowanie i prowadzenie więcej niż jednej kontroli jego działalności (art. 54 ust. 1 *in principio* u.p.p.), z wyjątkiem określonych przypadków (zob. art. 54 ust. 1 pkt 1–14, art. 61–65 u.p.p.). Jeżeli jakiś organ kontroluje już działalność gospodarczą przedsiębiorcy, to kolejny organ kontroli musi odstąpić od wszczęcia czynności kontrolnych, ale jednocześnie ma prawo uzgodnić z przedsiębiorcą inny termin, w którym zostanie przeprowadzona kontrola (art. 54 ust. 5 u.p.p.).

Ponadto ustawodawca ustanawia maksymalny czas prowadzenia wszystkich kontroli przez organ kontroli u danego przedsiębiorcy w ramach jednego roku kalendarzowego (zob. art. 55 ust. 1 pkt 1–4 u.p.p.). Oczywiście i w tym przypadku prawodawca przewiduje wyłączenia stosowania tych terminów (art. 55 ust. 2 u.p.p., art. 61–65 u.p.p.) oraz ich modyfikacje (art. 55 ust. 3–7 u.p.p.).

Na koniec warto również zaakcentować istniejący po stronie organu kontroli obowiązek powstrzymania się od przeprowadzenia kontroli, w sytuacji gdyby miała ona odnosić się do przedmiotu kontroli podlegającego wcześniej zakończonej kontroli, którą zrealizował ten sam organ (art. 58 ust. 1 u.p.p.). Jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, takie „rozwiązanie ogranicza czas trwania kontroli, przedsiębiorca nie jest bowiem zmuszony do przedkładania

³⁰ K. Krzał, M. Stępiak, [w:] A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 310–311.

³¹ G. Lubeńczuk, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, op. cit., s. 613.

organom administracji publicznej tych samych dokumentów. Nie jest również narażony na różnice w ustaleniach oraz zaleceniach pokontrolnych³².

Wnioski

Przedstawione w opracowaniu rozwiązania prawne zawarte w u.p.p., nakładające na organy administracji publicznej szereg obowiązków wobec podmiotów gospodarczych, dobrze obrazują zamysł ustawodawcy. Mianowicie przepisy rzezzonej ustawy wspierają pozycję przedsiębiorców w relacjach z organami administracji publicznej, co szczególnie dobrze widać w ramach ogólnych regulacji zawartych w rozdziale pierwszym tej ustawy. Chodzi tutaj przede wszystkim o przepisy nakładające na organy, oczywiście po spełnieniu odpowiednich warunków, obowiązek korzystnego dla przedsiębiorcy rozstrzygnięcia wątpliwości odnośnie stanu faktycznego (zob. art. 10 ust. 2 u.p.p.) oraz treści normy prawnej (zob. art. 11 ust. 1 u.p.p.). Naturalnie rozwiązania te w swoim całokształcie przewidują odpowiednie wyjątki od wspomnianych obowiązków, które to wyjątki mogą wprawdzie budzić pewne wątpliwości zasygnalizowane w opracowaniu, tym niemniej ogólna filozofia tej ustawy jest wyraźnie ukierunkowana na wzmocnienie sytuacji prawnej przedsiębiorców przy jednoczesnym ograniczeniu swego rodzaju uznaniowości po stronie organów.

Trzeba zaznaczyć, że ograniczenie wspomnianej uznaniowości nie oznacza krępowania organów bez względu na okoliczności konkretnej sprawy. Typowym przykładem takiej regulacji jest wspomniany w opracowaniu art. 14 u.p.p., nakazujący organom rozstrzygać sprawy zgodnie z utrwaloną praktyką, z tym że wystąpienie uzasadnionej przyczyny daje podstawę organowi do odstąpienia od tej praktyki. Można zatem stwierdzić, że nałożone przez u.p.p. na organy administracji publicznej obowiązki wobec przedsiębiorców zostały przez prawodawcę odpowiednio wyważone, poprzez pozostawienie tym organom możliwości uwzględnienia indywidualnych okoliczności danej sprawy w ramach prowadzonego postępowania.

Jednocześnie w sposób szczególny należy potraktować obowiązki organów kontroli. W tym bowiem przypadku prawodawca w sposób wyraźny akcentuje konieczność ochrony praw i interesów podmiotów kontrolowanych, czyli przedsiębiorców. Teza ta znajduje potwierdzenie w szeregu regulacji przywołanych w niniejszym artykule. Należy tu wspomnieć w szczególności o spoczywającym na organie kontroli obowiązku powiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze podjęcia kontroli (art. 48 ust. 1 u.p.p.), powinności jej sprawnego prowadzenia (art. 52 u.p.p.), konieczności powstrzymania się od prowadzenia u danego przed-

³² A. Żywicka, L. Bielecki, *Załatwianie spraw przedsiębiorców przez administrację publiczną*, wyd. pierwsze, Warszawa 2020, s. 146.

siębiorczy równoczesnych kontroli (art. 54 ust. 1 *in principio* u.p.p.), wymogu zmieszczenia się w maksymalnym czasie trwania kontroli (art. 55 ust. 1 pkt 1–4 u.p.p.) oraz obowiązku unikania prowadzenia kolejnych kontroli co do tego samego przedmiotu (art. 58 ust. 1 u.p.p.).

Wykaz literatury

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. piętnaste, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. piąte, popr., Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Etel M., *Prawo przedsiębiorców. Przegląd problematyki*, Temida 2, Białystok 2020.
- Grzegorzewska-Mischka E., Wyrzykowski W., *Nowe prawo przedsiębiorców*, wyd. pierwsze, Wyd. PG, Gdańsk 2018.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. piąte, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Klimaszewski M., [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, wyd. piąte, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Knysiak-Sudyka H., [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, wyd. trzecie, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Komierzyńska-Orlińska E., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kozielec G., [w:] G. Kozielec (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Krzal K., Stepniak M., [w:] A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Lubeńczuk G., [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Niewiadomski Z., Jaroszyński K., [w:] E. Klat-Górska i A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, ODDK, Gdańsk 2018.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. dwunaste, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. piętnaste, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Rosłon O., *Zalotwanie spraw przedsiębiorców w świetle regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] H. Nowicki, P. Nowicki, K. Kucharski (red.), *Państwo a gospodarka. Nowe prawo przedsiębiorców. The state and the economy. New entrepreneurs' law*, t. 8, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Szalewska M., *Zasady ogólne Prawa przedsiębiorców*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Prawo przedsiębiorców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Uliasz R., [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. ósme, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Żurawik A., *Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej*, [w:] R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Żywicka A., Bielecki L., *Załatwianie spraw przedsiębiorców przez administrację publiczną*, wyd. pierwsze, Difin, Warszawa 2020.

Summary

Obligations of public administration entities towards entrepreneurs in the light of the selected regulations of the Law on Entrepreneurs of 6 March 2018

Keywords: right of entrepreneurs, entrepreneur, public administration, body, obligation.

The article contains a discussion on the selected legal rules from the Act of 6 March 2018 Right of Entrepreneurs (consolidated text published in the Journal of Laws of 2023, item 221). This act strengthens the legal position of entrepreneurs in relation to public administration. It results from obligations imposed by this act on public administration bodies. The aim of the article is to present an analysis of these legal solutions. Within the analysis, possible problems connected with applying these rules have been also pointed out. The formulated thesis says that the Act of 6 March 2018 Right of Entrepreneurs correctly weighs the obligations of public administration bodies towards economic subjects. In conclusion, it has been stated that the above-mentioned act supports the position of entrepreneurs in contact with public administration bodies and restricts the discretion of these bodies. At the same time, these bodies are not excessively tied by the rules of this act, because these bodies can take into consideration the individual circumstances of a given case.