

**Anna Hołda-Wydrzyńska**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0003-0079-1685

anna.holda-wydrzynska@us.edu.pl

## **Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda***

### **Wstęp**

Na gruncie nauk o organizacji i zarządzaniu, a także w doktrynie prawa oraz ustawodawstwa krajowego pojęcie „kontroli” używane jest w różnych kontekstach, również w aspekcie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Kontrola jest pewnym procesem, ciągiem różnych czynności sprawdzających, które nie są obojętne z punktu widzenia przedsiębiorcy i prowadzenia przez niego działalności gospodarczej. Wprawdzie kontrola z założenia nie polega na władczym oddziaływaniu na podmioty kontrolowane, lecz na sprawdzeniu i na analizie określonej działalności celem przekazania ewentualnych uwag o zaistniałych nieprawidłowościach. Nie można jednak zaprzeczyć, że jej przebieg, a tym bardziej zdefiniowane wnioski mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorców<sup>1</sup>. Ustalenia pokontrolne mogą bowiem stanowić podstawę do orzekania w innych postępowaniach, które bezpośrednio wpływają na sytuację przedsiębiorców<sup>2</sup>. Mnogość regulacji prawnych określających szczegółowe procedury kontroli oraz dynamika rozwoju prawa zasadniczo prowadzą do refleksji, że każde postępowanie kontrolne, w jakimś stopniu, wpływa na swobodę działania przedsiębiorców, stanowiąc jednocześnie jej ograniczenie<sup>3</sup>. Mając to na uwadze, konieczne staje się zatem wskazanie wytycznych, którymi powinny kierować się organy kontrolne, które realizują swoje obowiązki względem przedsiębiorcy. Wśród fundamentalnych cech kontroli, będących jednocześnie odzwierciedleniem pewnych założeń aksjologicznych, należałoby wskazać chociażby bezstronność, fachowość, efektywność, rzetel-

<sup>1</sup> A. Żywicka, *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1(81), s. 346.

<sup>2</sup> R. Blicharz, *Wstęp*, [w:] R. Blicharz (red.), *Kontrola przedsiębiorcy*, Warszawa 2013, s. 11.

<sup>3</sup> A. Żywicka, *Legalność i sprawność...*, s. 347.

ność, a także proporcjonalność kontroli<sup>4</sup>. Wskazane cechy, stanowiąc fundament postępowania kontrolnych, determinują przede wszystkim sposób wykonywania czynności sprawdzających, także w przedmiocie wykorzystywanych metod oraz narzędzi kontrolnych.

W aktualnym stanie prawnym kluczową rolę w określeniu zasad i trybu kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców odgrywają przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców<sup>5</sup> zatytułowanego *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej*<sup>6</sup>. Regulacja ta stanowi *de facto* i *de iure* kompleksowe i całościowe ujęcie kontroli działalności gospodarczej, a jej zasadniczym celem jest próba poprawy sytuacji prawnej przedsiębiorców, szczególnie w zakresie redukcji uciążliwości samej kontroli. Określone obowiązki ustawowe nałożone na organy kontrolne w swojej istocie mają bowiem wpłynąć korzystnie na ograniczenie liczby kontroli, zakres intensywności oraz sposób prowadzenia przez władze publiczne czynności sprawdzających względem przedsiębiorcy<sup>7</sup>. W tym kontekście należałoby się odnieść do wiążących organy kontroli dyrektyw właściwego postępowania, które traktowane są *de facto* jako powszechnie obowiązujące zasady kontroli.

Bez wątpienia zasadnicze miejsce w hierarchii zasad kontroli należy przyznać zasadzie legalizmu, którą muszą kierować się organy kontrolne, działając wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Jakkolwiek pozostając w duchu powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, a także chcąc zakreślić granice prowadzenia kontroli, istotne jest również podkreślenie istoty zasady sprawności, która w procesie kontrolowania przedsiębiorcy nabiera szczególnego znaczenia. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, obowiązek przestrzegania prawa oraz sprawne wykonywanie czynności sprawdzających pozwalają realizować pozostałe standardy kontroli, które zostały *expressis verbis* wymienione w ustawie Prawo przedsiębiorców<sup>8</sup>.

Przedmiotem opracowania jest zwrócenie uwagi na trudności jakie pojawiają się w kontekście obowiązywania oraz stosowania przepisów poświęconych kontroli działalności gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji dotyczących realizacji dyrektywy sprawności postępowania kontrolnego, o której mowa w art. 52 ustawy Prawo przedsiębiorców. Przybliżając to zagadnienie, konieczne jest odniesienie się do kilku kwestii, które są kluczowe dla zachowania sprawnego przebiegu kontroli, a które w dobie „inflacji prawa” oraz dynamiki zmian społeczno-gospodarczych nabierają istotnego znaczenia.

<sup>4</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 420–422; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 405.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221).

<sup>6</sup> Z dniem 30 kwietnia 2018 r. przepisy art. 45–65 ustawy Prawo przedsiębiorców zastąpiły regulację rozdziału V ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807 z późn. zm).

<sup>7</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051, s. 5.

<sup>8</sup> A. Żywicka, *Legalność i sprawność...*, s. 350.

Analizie poddane zostaną regulacje ustawy Prawo przedsiębiorców w zakresie prawidłowego informowania przedsiębiorcy o wszczęciu postępowania kontrolnego, przepisy określające ustawowe limity czasu trwania kontroli, reguły czasu i miejsca trwania kontroli, a także zagadnienie zakazu zbiegu kontroli.

## **Dyrektywa sprawności postępowania kontrolnego**

Zasady kontroli, określając oraz wyznaczając pewne wzorce zachowań, stają się jednocześnie nośnikami wartości, którymi powinny kierować się organy kontrolne w relacjach z przedsiębiorcami<sup>9</sup>. Na szczególną uwagę zasługują zasady będące wyrazem sprawności postępowania kontrolnego, a które w swojej istocie mają zachować równowagę między swobodą gospodarowania a dotkliwością samej kontroli.

Wejście w życie ustawy Prawo przedsiębiorców niewiele zmieniło z punktu widzenia ogólnych standardów kontroli, bowiem rozdział 5 tego aktu prawnego stanowi w zasadzie powtórzenie dotychczasowych rozwiązań obowiązujących na gruncie dawnej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Kształt zasad właściwie nie uległ zmianie, aczkolwiek w kwestii zasady sprawności postępowania kontrolnego dokonano przeredagowania przepisu, co pozwala twierdzić, że dotychczasowy postulat sprawności kontroli został zastąpiony niejako obowiązkiem, który organy kontrolne muszą respektować<sup>10</sup>. Zgodnie bowiem z art. 52 ustawy Prawo przedsiębiorców „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”.

Redagując ten przepis w duchu powstrzymania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, należałoby oczekiwać, że zostaną wprowadzone w ustawie takie rozwiązania prawne, które w sposób faktyczny mogłyby zminimalizować uciążliwość podjętych działań kontrolnych. Tymczasem, chcąc podkreślić obowiązek określonego zachowania przez organy kontrolne w stosunku do poprzedniej regulacji, nie przyznano jednocześnie przedsiębiorcy skutecznego narzędzia chroniącego jego prawa. Utrzymano

---

<sup>9</sup> A. Powalowski, *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 2019, nr 3977, s. 225, DOI: 10.19195/0524-4544.329.18.

<sup>10</sup> Dawny art. 80b został dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy 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) z dniem 7 marca 2009 r. W świetle ówczesnego przepisu „czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego przedsiębiorcy. W przypadku gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że przeprowadzane czynności zakłócają w sposób istotny działalność gospodarczą przedsiębiorcy, konieczność podjęcia takich czynności powinna być uzasadniona w protokole kontroli”.

jedynie prawo do sygnalizacji, zgodnie z którym przedsiębiorca może wskazać na piśmie, że wykonywane czynności zakłócają w sposób istotny jego działalność gospodarczą. Obowiązkiem organu jest ustosunkowanie się do postawionych „zarzutów” i uzasadnienie konieczności podjęcia takich czynności. Niemniej uczynione to być powinno dopiero w protokole kontroli, czyli tak naprawdę na etapie zakończenia czynności kontrolnych. W konsekwencji przyjęty środek ma charakter jedynie iluzoryczny, ponieważ podniesione zastrzeżenia nie mają wpływu w żaden sposób na czynności podejmowane w trakcie trwania kontroli, tym bardziej jeśli się już *de facto* zakończyły<sup>11</sup>.

Dyrektywa efektywności jest wyrazem nakazu prowadzenia czynności sprawdzających w sposób jak najmniej uciążliwy (wydajny) dla podmiotu kontrolowanego<sup>12</sup>. Stąd organ kontroli powinien podejmować tylko takie czynności, które są niezbędne dla właściwego przeprowadzenia kontroli<sup>13</sup>. Tymczasem brzmienie przepisu nie rozwiązuje rodzących się na jego gruncie wątpliwości. Przede wszystkim nie wskazano, kto jest odpowiedzialny za rozstrzygnięcie, jakie czynności faktycznie zakłócają w sposób istotny działalność gospodarczą. Określenie zakresu tych czynności, a tym bardziej ich stopnia uciążliwości, w dużej mierze ma charakter ocenny. Zdefiniowanie zakłócania, jako tego, które czyni to „w sposób istotny”, jest niezwykle trudne i wymaga indywidualnego rozpoznania. Wydaje się jednak, że realnie oraz faktycznie podmiotem oceniającym stopień zakłóceń nie jest przedsiębiorca, lecz sam organ kontroli. A jeśli do tego uwzględni się, że odniesienie się do wskazanych zarzutów następuje dopiero na etapie zakończenia postępowania kontrolnego, nietrudno oprzeć się wrażeniu, iż regulacja sposobu prowadzenia kontroli w duchu sprawności z pewnością nie zapewnia przedsiębiorcy realnej ochrony przed nadmierną ingerencją organów kontroli<sup>14</sup>.

## Istota zasady proporcjonalności

Ze względu na uciążliwość kontroli dla podmiotu kontrolowanego wszelka kontrola prowadzona względem przedsiębiorcy powinna uwzględniać podstawowe zasady publicznego prawa gospodarczego, do których odwołuje się Konstytucja RP, doktryna oraz ustawodawstwo polskie. Także w ustawie Prawo

<sup>11</sup> M. Pawełczyk, *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zagadnienia ogólne*, [w:] M. Pawełczyk, R. Stankiewicz (red.), *Kontrola działalności gospodarczej*, Warszawa 2013, s. 204–205.

<sup>12</sup> M. Sieradzka, [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 635.

<sup>13</sup> D. Szafranski, *Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53, s. 268.

<sup>14</sup> A. Żywicka, *Sposób wykonywania czynności kontrolnych*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 215.

przedsiębiorców wskazano zasady, które wiążą przedsiębiorców oraz organy władzy publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami<sup>15</sup>. Biorąc pod uwagę założenia dyrektywy sprawności postępowania kontrolnego, organy powinny postępować tak, by kierować się szeroko rozumianą zasadą budowania zaufania do organów władzy publicznej, która została *expressis verbis* wskazana w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców. Zasada zaufania obywatela do państwa jest uznawana za zasadę konstytucyjną, która rodzi określone obowiązki w sferze działalności państwa<sup>16</sup>. Zasada ta należy, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji RP<sup>17</sup>.

Zgodnie z art. 12 ustawy Prawo przedsiębiorców każde postępowanie powinno opierać się na ogólnym założeniu, że organ prowadzi je w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Bez wątplenia zasady te wytyczają granice wpływu organów państwa na czynności przedsiębiorców<sup>18</sup>. W kontekście postępowań sprawdzających i realizacji zasady sprawności kontroli podstawowe znaczenie należałoby przypisać zasadzie proporcjonalności, wywodzonej *implicite* z Konstytucji RP<sup>19</sup>, art. 31 ust. 1, gdzie mowa jest o ograniczeniach w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności oraz praw, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Kontrola może utrudniać bieżące funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego, dlatego bez wątplenia powinna być proporcjonalna, czyli prowadzona tak, by nie przytłoczyć przedsiębiorcy, szczególnie w aspekcie wyboru odpowiednich instrumentów oraz narzędzi kontrolnych, co znowu wpisuje się w cechę fachowego charakteru kontroli, o której mowa w doktrynie prawa administracyjnego<sup>20</sup>.

Dostrzegając znaczenie zasady proporcjonalności na gruncie postępowania kontrolnego oraz dogmatyki publicznego prawa gospodarczego, pozytywnie należy ocenić wyrażenie jej wprost w przepisach ogólnych ustawy Prawo przedsiębiorców<sup>21</sup>. Istota tej zasady sprowadza się do oceny podejmowanych czynności z uwzględnieniem racjonalności, adekwatności, konieczności czy

<sup>15</sup> H. Wolska, *Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] A. Powałowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022, s. 50.

<sup>16</sup> Orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., sygn. akt K 1/88, OTK 1988, Nr 1, poz. 6.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 144.

<sup>18</sup> A. Dobaczewska, *Zasady kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska (red.), *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 53 i nast.

<sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm).

<sup>20</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 405.

<sup>21</sup> R. Blicharz, *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych projektu ustawy Prawo przedsiębiorców*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114, s. 440.

niezbędności<sup>22</sup>. Zasada proporcjonalności oznacza zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki<sup>23</sup>. Według tej zasady organy kontrolne powinny zachować należytą proporcję między stosowanymi środkami, a celami jakie spełnia kontrola<sup>24</sup>.

Założeniem tej zasady jest *de facto* immanentnie wpisany w jej treść nakaz wżenia przez organy kontrolne dwóch skrajnych interesów. Z jednej strony podmiotów kontrolowanych (przedsiębiorców), a z drugiej – interesu publicznego, w imię którego działania sprawdzające podejmują organy administracji publicznej. Respektowanie interesu publicznego w procesie stosowania prawa nie może z założenia wykluczać wolności gospodarczej, nawet jeśli uznaje się, że ograniczenia wolności gospodarczej mogą przyjmować większy stopień dotkliwości niż ograniczenia innych praw oraz wolności o charakterze osobistym bądź politycznym<sup>25</sup>. Dlatego też, ochrona interesu publicznego nie może powodować nadmiernych ograniczeń wolności oraz praw jednostek<sup>26</sup>.

Próbując określić istotę zasady proporcjonalności, w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się także na zasadę przydatności, która oznacza, że organy powinny używać tylko takie środki, które są przydatne do danego celu, a także zasadę konieczności, której wyrazem jest konieczność używania tylko koniecznych wobec danej sytuacji środków<sup>27</sup>.

## Przeciwdziałanie uciążliwemu prowadzeniu kontroli – zagadnienia wybrane

Normy publicznego prawa gospodarczego powinny być ukierunkowane na prawidłową realizację zasady sprawności kontroli. Konkretyzacja tej zasady następuje w poszczególnych przepisach, które określają prawa i obowiązki organów kontroli oraz przedsiębiorców będących podmiotami kontrolowanymi<sup>28</sup>. Dlatego prawidłowe przygotowanie, rozpoczęcie oraz przeprowadzenie czynności sprawdzających wymaga respektowania określonych zasad, wśród których można wymienić:

---

<sup>22</sup> H. Nowicki, P. Nowicki, *Reglamentacja działalności gospodarczej a zasada proporcjonalności*, [w:] A. Powałowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, Warszawa 2019, s. 121–122.

<sup>23</sup> C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 72.

<sup>24</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 88.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97, OTK ZU 1998, Nr 3, poz. 29.

<sup>26</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 97.

<sup>27</sup> J. Zimmermann, op. cit., s. 88.

<sup>28</sup> A. Żywicka, *Legalność i sprawność...*, s. 350.



- 1) przygotowanie analizy identyfikacji prawdopodobieństwa naruszenia prawa (art. 47 ustawy Prawo przedsiębiorców)<sup>29</sup>,
- 2) obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 ustawy Prawo przedsiębiorców),
- 3) rozpoczęcie czynności kontrolnych przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 49 ustawy Prawo przedsiębiorców),
- 4) reguły zapewniające czynny udział przedsiębiorcy, takie jak przeprowadzenie czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej (art. 50 ustawy Prawo przedsiębiorców), a także prawo do wniesienia środków ochrony prawnej (art. 59 ustawy Prawo przedsiębiorców)<sup>30</sup>,
- 5) reguły czasu i miejsca prowadzenia kontroli (art. 51 ustawy Prawo przedsiębiorców),
- 6) zasady dotyczące wielości kontroli i zbiegu kontroli (art. 54 ustawy Prawo przedsiębiorców),
- 7) limity czasu trwania kontroli (art. 55–56 ustawy Prawo przedsiębiorców),
- 8) zasady dokumentowania kontroli (art. 53 ustawy Prawo przedsiębiorców),
- 9) a także obowiązki przedsiębiorcy w zakresie prowadzenia oraz okazania książki kontroli (art. 57 ustawy Prawo przedsiębiorców).

Kluczowe dokumenty kontrolne, takie jak zawiadomienie oraz upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, pełnią istotną rolę w zakresie realizacji zasady sprawności postępowania kontrolnego.

---

<sup>29</sup> Warto w tym miejscu zasygnalizować, że trwają prace nad zmianą art. 47 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z propozycją przewiduje się nałożenie na organy kontrolne obowiązku publikacji okresowego planu kontroli oraz okresowej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, druk sejmowy nr 3536.

<sup>30</sup> Mówiąc o sprawności kontroli przedsiębiorcy, często w praktyce podnosi się również zarzut sztucznego wydłużania czynności sprawdzających przez samego przedsiębiorcę na skutek wnoszenia sprzeciwu wobec podjęcia czynności kontrolnych, o którym mowa w art. 59 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zasadniczym skutkiem wniesienia sprzeciwu jest wstrzymanie czynności kontrolnych oraz biegu czasu trwania kontroli. Projektowana zmiana art. 59 ma na celu z jednej strony poszerzenie zakresu przedmiotowego sprzeciwu, poprzez uchylenie regulacji dotyczącej tzw. niedopuszczalnego sprzeciwu, a z drugiej umożliwienie wniesienia sprzeciwu wobec czynności kontrolnych bez jednoczesnego wstrzymania czynności kontrolnych, w przypadku gdy organ przeprowadzając kontrolę powołuje się na wyłączenia ograniczeń kontroli działalności gospodarczej, o których będzie mowa w ust. 5a, dotyczących przede wszystkim kontroli wszczynanych w trybie przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia. Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, druk sejmowy nr 3536.

W piśmiennictwie zauważa się, że obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony praw podmiotu kontrolowanego w postępowaniu sprawdzającym. Ochronie uprawnień kontrolowanego służy uprzedzenie go o zamierzonej kontroli, a także wskazanie jej zakresu. Brak zawiadomienia niewątpliwie uniemożliwia przedsiębiorcy należyte przygotowanie do czynności kontrolnych<sup>31</sup>. Co więcej, skuteczne zawiadomienie jest koniecznym warunkiem przeprowadzenia kontroli. Brak jednoznacznego ustalenia, z jaką datą doręczono przedsiębiorcy zawiadomienie o zamierzonej kontroli, nie pozwala na ustalenie daty wszczęcia kontroli, a w konsekwencji nie pozwala na ustalenie ram czasowych kontroli, w toku której można przeprowadzać dowody mogące następnie stanowić dowody w innym postępowaniu dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy<sup>32</sup>. Mając na uwadze znaczenie zawiadomienia, warto odnieść się do elementów jego treści, które sprzyjają realizacji postulatu sprawności procedury kontrolnej.

Ważnym aspektem treści zawiadomienia jest m.in. wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli. Wiedza na temat tego, co będzie przedmiotem kontroli, pozwala przedsiębiorcy należycie przygotować się do kontroli, co z pewnością ułatwia oraz przyspiesza procedurę. Mając na względzie postulat usprawnienia kontroli oraz ograniczenia uciążliwości czynności sprawdzających, proponuje się, by treść zawiadomienia uzupełnić również o wskazanie wstępnej listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, których udostępnienia oczekuje organ kontroli w trakcie kontroli. Proponowana nowelizacja art. 48, wprowadzając nowy obowiązek w przedmiocie formułowania treści zawiadomienia, przewiduje również sytuację, w której wstępna lista dokumentów i informacji może zostać doręczona przedsiębiorcy jeszcze przed dniem doręczenia zawiadomienia. W takim przypadku organ kontroli może zrezygnować z podania wstępnej listy dokumentów i informacji w samym zawiadomieniu. Wstępne określenie oczekiwanych dokumentów nie oznacza, że organ kontroli nie będzie mógł żądać innej dokumentacji niż ta, którą początkowo wskazał, bowiem wstępna lista nie będzie miała charakteru zamkniętego, ani wyczerpującego. Uwzględniając charakter postępowania kontrolnego, przyjęto, że w trakcie prowadzonej kontroli organ kontroli może żądać udostępnienia dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli innych niż te, o których mowa w zawiadomieniu. Jako że zgodnie z art. 49 ust. 7 pkt 9 ustawy Prawo przedsiębiorców upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zawiera pouczenie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy, przedsiębiorca powinien być o takim obowiązku poinformowany<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 1122/17, Lex nr 2425534.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 17 marca 2016 r., sygn. akt II GSK 2060/14, Lex nr 2081241.

<sup>33</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, druk sejmowy nr 3536, s. 79–80.



Na etapie opiniowania projektu rządowego rozwiązanie to spotkało się z mieszanym przyjęciem. Projektowany przepis ma za zadanie wzmocnić zasadę sprawności kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, niemniej w czasie konsultacji społecznych podniesiono rodzące się obawy. Zdaniem niektórych wprowadzenie obowiązku wskazywania w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, wydaje się nadmiarowy i w praktyce trudny do realizacji. Z jednej strony organy kontrolne, przygotowując zawiadomienie, mogą określać listę oczekiwanych dokumentów w sposób zbyt szeroki lub zbyt ogólny, żądając przykładowo całej dokumentacji od przedsiębiorcy, albo wręcz odwrotnie – zbyt kazuistyczny. Co więcej, na wczesnym etapie kontroli może również okazać się, że organy kontroli nie będą wiedziały, jakich konkretnie dokumentów oczekiwać, nie mając jeszcze pełnej wiedzy na temat działalności przedsiębiorcy. W każdej z tych sytuacji może więc dojść do paraliżu działalności przedsiębiorcy, a tym samym paraliżu całej kontroli, co nie wpływa korzystnie na usprawnienie kontroli w żaden sposób<sup>34</sup>.

Dopełnieniem obowiązku informacyjnego w zakres wszczęcia kontroli jest sporządzenie oraz doręczenie przedsiębiorcy upoważnienia do wszczęcia kontroli. Ważnym elementem treści upoważnienia jest określenie zakresu przedmiotowego kontroli, a także wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli. Zobowiązanie organu kontroli do wskazania daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli, jak wskazuje się w judykaturze, ma przede wszystkim charakter dyscyplinujący względem samego organu kontrolnego, a w stosunku do przedsiębiorcy ma charakter informacyjny i gwarancyjny<sup>35</sup>. Określenie przez organ kontroli ram czasowych kontroli musi pozostać w zgodzie z ustawowo określonymi limitami czasu trwania kontroli przede wszystkim po to, by eliminować patologie przeciągania kontroli w nieskończoność. Stąd zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania w dużej mierze uzasadnione jest właśnie regulacjami z zakresu czasu trwania kontroli<sup>36</sup>. Zasada ograniczonego czasu trwania kontroli, przyjęta w art. 55 ustawy Prawo przedsiębiorców, jest jedną z istotniejszych zasad obowiązujących w postępowaniu kontrolnym. Jej głównym założeniem jest ograniczenie liczby i czasu trwania kontroli działalności gospodarczej<sup>37</sup>. Potwierdzają to czynione na przestrzeni lat zmiany pierwotnych regulacji, które

<sup>34</sup> Przebieg prac przed skierowaniem Rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców jest dostępny na stronie <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12371407>.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 573/14, Lex nr 1775102.

<sup>36</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 526.

<sup>37</sup> Zob. także uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2118, s. 40.

zmierzały przede wszystkim do obniżenia limitu czasu trwania kontroli po to, by zmniejszyć uciążliwość działań kontrolnych u przedsiębiorcy<sup>38</sup>.

Aktualnie nie ma wątpliwości, że art. 55 ustawy Prawo przedsiębiorców wprowadza normy czasowe, z których może korzystać konkretny organ kontroli<sup>39</sup>. I tak, zgodnie z nim, czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać w odniesieniu do:

- mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych,
- małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych;
- średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych,
- pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych.

Regulacja ta nie rozwiązuje wielu problemów natury praktycznej, chociażby to, jak należy rozumieć pojęcie „dni robocze”, a także jaki jest faktyczny czas trwania kontroli (czy czas kontroli odnosić należy do kontroli w ścisłym tego słowa znaczeniu, czy też nie).

Pomocna w ustaleniu rozumienia terminu „dni robocze” może być dyrektywa czasu i miejsca prowadzenia kontroli przedsiębiorcy, o której mowa w art. 51 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z nią kontrolę przeprowadza się w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Mając powyższe na uwadze, wydaje się uzasadnione, by określone ustawowe limity czasu trwania kontroli odnosić przede wszystkim do dni roboczych przedsiębiorcy, czyli czasu kiedy podejmuje on swoją aktywność gospodarczą<sup>40</sup>. W konsekwencji takim dniem może być również sobota<sup>41</sup>.

Sens i treść dyrektywy czasu i miejsca prowadzenia czynności sprawdzających z pewnością koreluje z koniecznością respektowania dyrektywy sprawności samej kontroli. Zasadę ogólną uzupełniają postanowienia ust. 2–3 przedmiotowej regulacji, gdzie mowa jest o tym, że za zgodą lub na wniosek przedsiębiorcy kontrolę przeprowadza się w miejscu przechowywania dokumentacji, w tym ksiąg podatkowych, innym niż siedziba lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli, a także za zgodą przedsiębiorcy kontrola lub poszczególne czynności kontrolne mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu kontroli, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli.

<sup>38</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1204, s. 2–3.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 20 stycznia 2009 r. sygn. akt II GSK 644/08, Lex nr 516035; wyrok WSA w Lublinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 112/13, Lex nr 1326339.

<sup>40</sup> R. Blicharz, *Ustawowy limit...*, s. 6.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z 21 września 2012 r., sygn. akt I GSK 1042/11, ONSAiWSA 2013, Nr 6, poz. 115.

Refleksja nad sprawnością kontroli zmusza również do postawienia pytania, jak należy rozumieć „faktyczny czas trwania kontroli”. W judykaturze oraz w praktyce organów kontrolnych dominujące jest stanowisko oparte na założeniu, że czas kontroli odnosi się do kontroli w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zgodnie z przyjętą linią orzeczniczą do czasu kontroli wliczać należy tylko takie dni, w których kontrolerzy faktycznie przebywali u przedsiębiorcy i wykonywali czynności kontrolne. Do czasu kontroli wlicza się najczęściej tylko takie „czynności organów kontroli, które przeprowadzane są u przedsiębiorcy, w jego siedzibie (lub we wskazanym przez niego miejscu), mając przez to wpływ na bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Są to czynności organu kontrolującego w siedzibie przedsiębiorstwa, związane m.in. z zapoznaniem się z dokumentacją i zabezpieczeniem dokumentów, akt oraz innych środków dowodowych znajdujących się u kontrolowanego na cele dalszego postępowania. To te czynności niosą ze sobą pewne uciążliwości dla bieżącej działalności kontrolowanego przedsiębiorcy (...)”<sup>42</sup>. Można odnieść wrażenie, że takie rozumienie stoi w sprzeczności z interesem przedsiębiorców, którzy w wielu sytuacjach muszą pozostawać do dyspozycji organu kontroli właściwie przez cały czas trwania kontroli, a nawet i poza nią. W takim kontekście trudno więc mówić o sprawności kontroli. Próbując oprzeć rozumowanie na wykładni celowościowej przepisów, a tym samym opierając się *de facto* na uzasadnieniu „zmniejszenia uciążliwości kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy”, blisko jest do twierdzenia, że ostatecznie osiągnięto rezultat odwrotny od zamierzonego<sup>43</sup>.

Problem stosowania przepisów dotyczących czasu trwania kontroli był również dostrzegany przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który w sprawozdaniu ze swojej działalności podkreślił, że dominująca wykładnia przepisów utrwała praktykę, która stoi w sprzeczności z zasadą wolności gospodarczej<sup>44</sup>. Stąd wydaje się, że uzasadniony jest jednak pogląd odmienny, zgodnie z którym do limitu czasu kontroli należałoby wliczać każdy ze wskazanych w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli dni, niezależnie od tego, czy organ faktycznie (realnie) wykonywał czynności kontrolne<sup>45</sup>. Rozstrzygnięcie tego problemu na poziomie ustawy Prawo przedsiębiorców pozwoliłoby rozwiązać wszelkie domysły oraz wątpliwości.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z 6 września 2018 r., sygn. akt II FSK 384/18, Lex nr 2567294; podobnie: wyrok NSA z 16 marca 2022 r., sygn. akt II FSK 1643/19, Lex nr 3422164.

<sup>43</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1204, s. 3.

<sup>44</sup> *Sprawozdanie z działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców za 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 69–70.

<sup>45</sup> R. Blicharz, *Ustawowy limit...*, s. 7. Zob. również wyrok WSA w Lublinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Lu 112/13, Lex nr 1326339.

*Summa summarum* analiza przepisów oraz obserwacja praktyki obrotu pokazują, że z perspektywy przedsiębiorcy trudno mówić o faktycznym (realnym) ograniczeniu czasu trwania kontroli<sup>46</sup>. Literalne brzmienie przepisu, przewidziana w art. 55 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców liczba odstępstw oparta na nieostrych pojęciach, jak również dotychczasowa wykładnia prowadzą do dającej do myślenia, ale prawdziwej konkluzji, że regulacja ograniczająca częstotliwość oraz ramy czasowe kontroli staje się w rzeczywistości fikcją<sup>47</sup>.

Uzupełniając rozważania na temat sprawności postępowania kontrolnego, warto jeszcze zwrócić uwagę na reguły czasu i miejsca prowadzenia kontroli wypracowane w czasie zagrożenia epidemiologicznego zaistniałego w związku z wystąpieniem COVID-19. W dobie podejmowanej próby redefinicji funkcji państwa wobec gospodarki reguły te pozostają nadal aktualne, a z punktu widzenia zapewnienia sprawności oraz szybkości postępowania nad wyraz przydatne. Mając na uwadze, że podejmowanie działań kontrolnych w warunkach epidemii wymagało zachowania szczególnych warunków ostrożności, dopuszczono, aby tradycyjny model kontrolowania przedsiębiorcy, prowadzony w formie opartej na bezpośrednim kontakcie z przedsiębiorcą, zastąpić formą kontroli na odległość. Na mocy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19<sup>48</sup> znowelizowano przepisy w zakresie kontroli przedsiębiorcy, dodając ust. 3a w art. 51 ustawy Prawo przedsiębiorców. Na mocy nowej regulacji wprowadzono do porządku prawnego formułę tzw. kontroli zdalnej oraz hybrydowej. *Ratio legis* tego przepisu należy upatrywać w potrzebie uelastycznienia sposobu dokonywania czynności sprawdzających. W świetle tego rozwiązania za zgodą przedsiębiorcy kontrola lub poszczególne czynności kontrolne mogą być przeprowadzone w sposób zdalny za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe<sup>49</sup> lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>50</sup>, jeżeli może to usprawnić prowa-

<sup>46</sup> W świetle prawa możliwe jest m.in. przedłużenie czasu trwania kontroli z przyczyn niezależnych od organu kontroli (art. 55 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców), dopuszczalna jest ponowna kontrola (art. 55 ust. 7 ustawy Prawo przedsiębiorców), ponadto obok wskazanych okoliczności, w ustawie określono również sytuacje, których czasu trwania nie wlicza się do ustawowo określonych limitów, zob. np. art. w art. 50 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców – czas nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej; art. 56 ustawy Prawo przedsiębiorców – tzw. przerwa w czasie kontroli; art. 59 ustawy Prawo przedsiębiorców – regulujący skutki wniesienia sprzeciwu wobec czynności kontrolnych.

<sup>47</sup> R. Blicharz, *Ustawowy limit...*, s. 3.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1086.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1529 z późn. zm; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1041.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204; t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 344.

dzenie kontroli lub przemawia za tym charakter prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej<sup>51</sup>.

Wyrazem zapobiegania uciążliwemu prowadzeniu kontroli jest również obowiązujący na gruncie art. 54 ustawy Prawo przedsiębiorców zakaz równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy<sup>52</sup>. Uzasadnieniem tej zasady jest zmniejszenie uciążliwości oraz dolegliwości kontroli działalności gospodarczej, a tym samym ochrona interesów przedsiębiorców, którzy mogliby doznać uszczerbku na skutek zbiegu kontroli prowadzonych przez różne organy w tym samym czasie. Niewątpliwie ograniczenie sytuacji, które w wyniku „krzyżowania się” kontroli mogłyby prowadzić do destabilizacji działalności przedsiębiorcy, należy pozytywać za słuszne i uzasadnione<sup>53</sup>. Tymczasem analiza wprowadzonych wyjątków oraz odstępstw od określonej zasady zmusza do postawienia zasadnego pytania, czy istota oraz sens tej regulacji mają jeszcze jakkolwiek wymiar praktyczny<sup>54</sup>.

## Podsumowanie

Kontrola z założenia oddziałuje na podmioty kontrolowane<sup>55</sup>. Dlatego państwo, wkraczając w swobodę działania przedsiębiorców, powinno kierować się wytycznymi pozwalającymi budować zaufanie zarówno do organów stanowiących, jak i stosujących prawo. Od dawna przyjmuje się, że taka ingerencja powinna mieć miejsce tylko w razie konieczności i tylko w koniecznym wymiarze<sup>56</sup>, bowiem działania organów kontroli zdeterminowane są przez normatywnie zdefiniowane zasady wyznaczające kierunek pożądanego zachowania.

Znaczenie zasady sprawności postępowania kontrolnego jest fundamentalne z punktu widzenia ochrony praw i interesów kontrolowanych przedsiębiorców. Sprawność postępowania, rozumiana jako wykonywanie czynności sprawdzających w sposób sprawny, możliwe niezakłócający funkcjonowanie przedsiębiorcy, eliminujący nadmierną ingerencję w jego działalność oraz efek-

<sup>51</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Hołda-Wydrzyńska, *Kontrola przedsiębiorcy w warunkach epidemii a wolność gospodarcza*, [w:] M. Biliński, E. Przeszło, M. Jaś-Nowopolska (red.), *Wolność działalności gospodarczej w polskiej i niemieckiej kulturze prawnej – perspektywa komparystyczna. Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeiten in der Polnischen und Deutschen Rechtskultur – eine rechtsvergleichende Perspektive*, Warszawa 2021, s. 359–364.

<sup>52</sup> A. Krasuski, *Uprawnienia przedsiębiorcy podczas kontroli działalności gospodarczej – wybrane aspekty prawne*, [w:] A. Powałowski, H. Wolska (red.), op. cit., s. 193.

<sup>53</sup> K. Krzał, [w:] A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 381 i nast.

<sup>54</sup> A. Żywicka, *Prowadzenie więcej niż jednej kontroli*, [w:] M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 218–219.

<sup>55</sup> E. Ochendowski, op. cit., s. 421.

<sup>56</sup> Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K11/94, OTK 1995, Nr 1 poz. 12.

tywność kontroli, czyli skuteczne wykonywanie zadań przez organy administracji publicznej w kontekście wychwytywania nieprawidłowości oraz naprawy uchybień, pozostają wobec siebie w ścisłej zależności. Próba znalezienia balansu między ochroną swobody przedsiębiorców przed zbyt dużą, uciążliwą oraz przewlekłą kontrolą a skutecznością oraz efektywnością podejmowanych przez organy kontrolne czynności sprawdzających<sup>57</sup>, stanowi *ratio legis* regulacji rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Tymczasem analiza norm prawnych oraz dorobku judykatury pozwala dostrzec trudności pojawiające się w praktyce stosowania oraz interpretacji przepisów poświęconych kontroli przedsiębiorcy w zakresie skutecznej realizacji dyrektywy efektywności. Zaiścia sytuacja prowadzi do refleksji, że przepisy nie dość wystarczająco chronią przedsiębiorców przed nadmierną ingerencją oraz uciążliwością kontroli. Także wykładnia przepisów nie zawsze jest korzystna dla przedsiębiorcy, nawet jeśli w procesie stosowania zasady wolności gospodarczej obowiązuje założenie rozstrzygania wątpliwości w oparciu o domniemanie prawne swobody działalności gospodarczej (*in dubio pro libertate*), a także zakaz rozszerzającej wykładni wyjątków od zasady wolności gospodarczej<sup>58</sup>.

„Kontrola powinna być przeprowadzona w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowanie przedsiębiorcy. Tym samym organ kontroli powinien dokonywać czynności możliwie szybko, w sposób zorganizowany i wydajny (w szczególności w ramach czasu wyznaczonego na przeprowadzenie kontroli), a podjęte działania organu w czasie kontroli nie mogą prowadzić do paraliżu działalności kontrolowanego”<sup>59</sup>. Niestety, z uwagi na liczne wyjątki oraz odstępstwa od przyjętych standardów kontroli, należy stwierdzić, że obowiązujące regulacje tak naprawdę nie urzeczywistniają zasady sprawności, o której mowa w art. 52 ustawy Prawo przedsiębiorców. Zakres przyjętych wyjątków, w tym ich liczba, zdaje się osłabiać pozycję przedsiębiorców jako podmiotów kontrolowanych. Regulacje w zakresie kontroli nie są ani efektywne, ani zabezpieczające interes przedsiębiorcy, jak zakładano<sup>60</sup>.

Zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania kontrolnego w dużej mierze zależy od zdyscyplinowania organów kontroli przepisami wyznaczającymi czas trwania kontroli. Warto więc dodać, że na poziomie regulacji ustawy Prawo przedsiębiorców należałoby postulować, by zasadę ograniczenia czasu trwania kontroli w skali roku odnosić zarówno wobec poszczególnych organów kontrolnych, jak i wobec samego przedsiębiorcy. Obecnie wedle ogólnie przyjętej linii orzeczniczej uznaje się, że przepis art. 55 nie stanowi podstawy

<sup>57</sup> A. Kraszewki, M. Stępiak, M. Szeplik, [w:] A. Pietrzak (red.), op. cit., s. 285.

<sup>58</sup> A. Żurawik, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, Warszawa 2018, s. 490.

<sup>59</sup> K. Krzał, [w:] A. Pietrzak (red.), op. cit., s. 368–369.

<sup>60</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051, s. 4.



wyznaczenia łącznego maksymalnego czasu trwania wszystkich kontroli prowadzonych przez różne organy u przedsiębiorcy, a jedynie wprowadza normy czasowe, z których może korzystać konkretny organ kontroli. Odniesienie zasady ograniczenia czasu kontroli w skali roku, zarówno wobec organów kontrolnych, jak i wobec przedsiębiorcy, należałoby pożytywać jako rozwiązanie korzystne z punktu widzenia realizacji zasady sprawności postępowania kontrolnego. Zmniejszenie uciążliwości oraz podniesie efektywności byłyby tymi kryteriami, którymi powinien kierować się organ kontroli. Dodatkowo wydaje się, że korzystnym rozwiązaniem w kontekście wyznaczania limitów byłoby zdefiniowanie, pojęcia „dni robocze”, uwzględniając przy tym fakt, iż kontrola może być prowadzona „w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę”. Ponadto, chcąc osiągnąć zakładane cele rozdziału 5, za uzasadnione należy uznać także potrzebę uwzględnienia w przepisach normy, zgodnie z którą do czasu trwania kontroli należałoby wliczać wszystkie dni wskazane w upoważnieniu, niezależnie od tego, czy organ faktycznie wykonywał czynności kontrolne u przedsiębiorcy, czy też nie.

Mając na względzie funkcję, jaką pełni ustawa Prawa przedsiębiorców w ogólnym systemie prawa działalności gospodarczej, akt ten powinien być przejrzysty, zawierać regulacje prawne o charakterze ogólnym i podstawowym<sup>61</sup>. Preregulowanie i zbytnia szczegółowość rozdziału 5 nie spełnia pokładanej w nim nadziei „ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”. Postępowanie kontrolne jest bez wątpienia uciążliwe dla przedsiębiorcy, bo utrzymuje przedsiębiorcę w stanie stałej gotowości oraz dyspozycyjności wobec organu kontroli. Przedłużanie kontroli oraz przeciąganie kontroli w nieskończoność, stosowanie narzędzi paralizujących działalność, obiektywnie niepotrzebnych oraz wychodzących poza konieczny zakres na pewno nie służą ani efektywności kontroli, ani sprawności całego postępowania. Dlatego na poziomie ustawy Prawo przedsiębiorców należałoby postulować, aby zmniejszyć liczbę wyjątków oraz odstępstw od ogólnie wyznaczonych zasad kontroli, a także by nie wprowadzano nowych wyłączeń, które w ogólnym rozrachunku mogą wpłynąć na jakość obowiązującego prawa. Odmienna tendencja prowadzić będzie jedynie do podważenia istoty przedmiotowego rozdziału, a także określonych w nim zasad kontroli. Uwzględniając przy tym konieczność zachowania pewnej swobody w działaniu, szczególnie z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, można by wnosić o zastosowanie w regulacji innego rozwiązania prezentowanego w doktrynie. Mianowicie ogólnego odesłania do klauzuli generalnej interesu publicznego oraz do przepisów rangi *lex specialis*<sup>62</sup>. Taki stan rzeczy z pewnością mógłby zapewnić większą przejrzystość przedmiotowego rozdziału, a także uwzględniłby fakt, że w praktyce wiele regulacji szczególnych

<sup>61</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>62</sup> R. Blicharz, *Ustawowy limit...*, s. 7.

modyfikuje ogólnie obowiązujące standardy kontroli dostosowując tryb oraz zasady kontroli do specyfiki poszczególnych postępowań.

## Wykaz literatury

- Banasiński C., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Blicharz R., *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych projektu ustawy prawo przedsiębiorców*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2018, nr 114.
- Blicharz R. (red.), *Kontrola przedsiębiorcy*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Dobaczewska A., *Zasady kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska (red.), *Nowe prawo przedsiębiorców*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 8A, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Kontrola przedsiębiorcy w warunkach epidemii a wolność gospodarcza*, [w:] M. Biliński, E. Przeszło, M. Jaś-Nowopolska (red.), *Wolność działalności gospodarczej w polskiej i niemieckiej kulturze prawnej – perspektywa komparystyczna. Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeiten in der Polnischen und Deutschen Rechtskultur – eine rechtsvergleichende Perspektive*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Krasuski A., *Uprawnienia przedsiębiorcy podczas kontroli działalności gospodarczej – wybrane aspekty prawne*, [w:] A. Powalowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Nowicki H., Nowicki P., *Reglamentacja działalności gospodarczej a zasada proporcjonalności*, [w:] A. Powalowski, H. Wolska (red.), *Przedsiębiorcy i ich działalność*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2006.
- Pawelczyk M., *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zagadnienia ogólne*, [w:] M. Pawelczyk, R. Stankiewicz (red.), *Kontrola działalności gospodarczej*, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Warszawa 2013.
- Powalowski A., *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2019, nr 3977, DOI: 10.19195/0524-4544.329.18.
- Pietrzak A. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Sprawozdanie z działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców za 2022 r.*, Warszawa 2023.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Szafrański D., *Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, „Studia Iuridica” 2011, nr 53.
- Wierzbowski M. (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

- Wolska H., *Źródła i podstawy normatywne wartości w prawie gospodarczym publicznym*, [w:] A. Powałowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Zdyb M., Sieradzka M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Żywicka A., *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1(81).
- Żywicka A., *Prowadzenie więcej niż jednej kontroli*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Żywicka A., *Sposób wykonywania czynności kontrolnych*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

## Summary

### **Efficiency of entrepreneur’s inspection – comments *de lege lata and de lege ferenda***

**Keywords:** entrepreneurs law, efficiency of inspection proceedings, efficiency directive, proportionality principle.

The subject of the article is the legal regulation of the conduct of inspections in an efficient and non-disruptive manner for entrepreneurs. The purpose of the paper is to analyze the provisions adopted in Chapter 5 of the Entrepreneurs Law from 6 March 2018, entitled *Restrictions on inspection of business activity*, from the point of view of the implementation of the principle of efficiency of inspection proceedings, referred to in Article 52 of the Law. The author discusses the rules on the proper notification of the business of the initiation of inspection proceedings, the limits on the duration of the inspection, the rules on the time and place of the inspection, as well as the issue of the prohibition of concurrence of inspections. Based on the analysis of the Polish legislation, a postulate was formulated to refrain from introducing new exemptions and derogations from the current rules of control and legal solutions were proposed that could positively affect the realization of control efficiency. As noted, the current legislation, as well as the accepted practice, in principle allows to claim that the legislation *de facto* and *de iure* does not protect entrepreneurs from excessive inconvenience of control proceedings.

