



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców

**Author:** Anna Hołda-Wydrzyńska

**Citation style:** Hołda-Wydrzyńska Anna. (2020). Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców. W: A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red. nauk.), „Verus amicus rara avis est : studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka”. (S. 267-282). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

ANNA HOŁDA-WYDRZYŃSKA  
*Uniwersytet Śląski w Katowicach*

# Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców

## 1. Wprowadzenie

Pojęcie „kontrola” jako kategoria prawna używane jest również w kontekście kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, która jest wyrazem szeroko pojętego oddziaływania państwa na gospodarkę. Kontrolę w gospodarce można rozumieć jako prawem określone sytuacje, w których na mocy szczególnych upoważnień ustawowych organy administracji publicznej otrzymują kompetencje do weryfikacji działań podmiotu kontrolowanego pod względem określonego kryterium. Kontrola jako narzędzie prawne stosowane przez organy administracji wobec podmiotów tej administracji niepodporządkowanych znajduje bez wątpienia szerokie zastosowanie w stosunkach gospodarczych<sup>1</sup>. Podstawowym kryterium oceny działań przedsiębiorców jest legalność, jednakże podstawę kontroli mogą stanowić również: celowość, gospodarność, rzetelność czy inne kryteria szczegółowe<sup>2</sup>. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje potrzeba weryfikacji działań przedsiębiorcy z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, który jako kryterium stanowi wartość wymagającą szczególnej ochrony<sup>3</sup>.

Stanowczo podkreśla się, że kontrola nie stanowi formy władczego oddziaływania organu kontrolnego na podmiot kontrolowany. Jednak wychodząc od podstawowego celu kontroli, jakim jest szczegółowe sprawdzenie stanu faktycz-

---

<sup>1</sup> S. KOROLUK: *Kontrola w gospodarce*. W: *Leksykon prawa gospodarczego publicznego. 100 podstawowych pojęć*. Red. A. POWAŁOWSKI. Warszawa 2009, s. 89.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 92.

<sup>3</sup> M. KANIA: *Normatywne i aksjologiczne podstawy kontroli*. W: *Kontrola przedsiębiorcy*. Red. R. Blicharz. Warszawa 2013, s. 24.

nego pod względem jego poprawności, blisko jest do twierdzenia, że każde postępowanie sprawdzające jest przejawem ingerencji w sferę aktywności przedsiębiorców<sup>4</sup>. Niejednokrotnie bywa wręcz, że podejmowane oraz przeprowadzane kontrole mogą skutecznie ograniczać swobodę działania przedsiębiorców. Z tego też względu zrozumiałe jest, że podejmowanie zespołu różnych działań, których istotę stanowi obserwowanie istniejącego stanu rzeczy, zestawienie zebranych faktów z tym, co być powinno, a w dalszej kolejności sformułowanie wniosków oraz spostrzeżeń o zaistniałych nieprawidłowościach<sup>5</sup> wymaga stworzenia pewnych mechanizmów, które zabezpieczając realizację swobody gospodarowania jednocześnie zagwarantują prawidłowość przebiegu samej kontroli.

Mając na względzie wdrożenie ułatwień dla przedsiębiorców, które są wynikiem realizacji Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju<sup>6</sup>, a w dalszej kolejności sformułowanej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju<sup>7</sup>, przyjęto pakiet ustaw określanych potocznie mianem „konstytucji biznesu”<sup>8</sup>. Fundamentalnym aktem prawnym stanowiącym obecnie oś systemu prawa działalności gospodarczej oraz kontroli przedsiębiorcy jest ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>9</sup>, której przepisy rozdziału 5 zatytułowanego *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej* (art. 45–65 PrP) zastąpiły dotychczasową regulację rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2014 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>10</sup>. Formułowane w uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo przedsiębiorców postulaty powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej mają być realizowane m.in. przez ograniczenie liczby, zakresu intensywności oraz sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli

<sup>4</sup> R. Blicharz: *Wstęp*. W: *Kontrola przedsiębiorcy...*, Red. R. Blicharz, s. 11.

<sup>5</sup> J. Starościk: *Zarys nauki administracji*. Warszawa 1971, s. 356; IDEM: *Prawo administracyjne*. Warszawa 1975, s. 346; W. Dawidowicz: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*. Warszawa 1970, s. 34; E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Wyd. 7. Toruń 2006, s. 413 i n.

<sup>6</sup> Uchwała nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (M.P. 2016, poz. 220).

<sup>7</sup> Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260.

<sup>8</sup> Oprócz kluczowej ustawy – Prawo przedsiębiorców, przyjęto: ustawę z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. 2018, poz. 647), ustawę z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2018, poz. 649), ustawę z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 648), a także ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. 2018, poz. 650).

<sup>9</sup> Dz.U. 2018, poz. 646 z późn. zm. [dalej: PrP lub Prawo przedsiębiorców].

<sup>10</sup> Przepisy te zastąpiły dotychczasową regulację rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.) z dniem 30 kwietnia 2018 r. [dalej: USDG].

działalności gospodarczej<sup>11</sup>. Chcąc zagwarantować przedsiębiorcom rzeczywiste korzystanie z tej swobody, poddano analizie dotychczasowe przepisy w zakresie kontroli działalności gospodarczej. W konsekwencji znowelizowano je tylko w takich obszarach, które zdaniem projektodawcy wymagały interwencji, uwzględniając przy tym potrzebę wyraźnego określenia w przepisach ogólnych do ustawy zasad wiążących także organy kontrolne w trakcie postępowań sprawdzających<sup>12</sup>.

Bez wątpienia dzięki kontroli można dokonać identyfikacji nieprawidłowości wymagających niezbędnych korekt oraz wskazać sposoby ich naprawy. Kontrola z założenia ma oddziaływać za pomocą różnych instrumentów prawnych na podmioty kontrolowane, w celu podejmowania działań zgodnych ze stanem pożądanym<sup>13</sup>. Określenie granic dopuszczalnej ingerencji staje się wręcz kluczowe. Stąd przedmiotem artykułu jest wskazanie, jak ważne w procesie kontrolowania są zasady kontroli, które wymagają jasnego oraz przejrzystego uregulowania. Wyszczególnienie zasad ogólnych odnoszących się do postępowania kontrolnego, określonych w preambule do ustawy Prawo przedsiębiorców oraz w jej przepisach ogólnych, a także utrzymanie wyznaczonych zasad stanowiących ogólne standardy kontroli, o których mowa w rozdziale 5, jest niezmiernie istotne z punktu widzenia ochrony praw przedsiębiorców jako podmiotów kontrolowanych.

## 2. Postępowanie kontrolne w świetle regulacji publicznego prawa gospodarczego

2.1. Pierwsze regulacje prawne poświęcone kontroli działalności gospodarczej były niezwykle ubogie. Potrzeba dostosowania przepisów prawa do zmieniającej się dynamiki gospodarowania sprawiła, że każde następne zmiany rozszerzały część dotyczącą kontroli przedsiębiorcy w stopniu coraz bardziej zaawansowanym. Ewolucja przepisów poświęconych kontroli widoczna z punktu widzenia ich liczby oraz objętości ma swoje wymierne przełożenie na liczbę sformułowanych praw i obowiązków nakładanych na organy kontrolne oraz samych przedsiębiorców<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców. Druk sejmowy nr 2051, s. 5.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>13</sup> E. PRZESZŁO: „Czynności sprawdzające” jako rodzaj kontroli zamówień publicznych. W: *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*. Red. J. GRABOWSKI, K. POGRYSZKA, A. HOŁDA-WYDRZYŃSKA. Katowice 2013, s. 557.

<sup>14</sup> Fundamentalnym aktem prawnym z zakresu publicznego prawa gospodarczego była ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324). Liberalne podejście do formułowania zasad ogólnych prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce miało

**2.2.** Wraz z wejściem w życie kluczowej dla przedsiębiorców ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zaczęły obowiązywać regulacje zawarte w rozdziale 5 zatytułowanym *Kontrola przedsiębiorcy*. Sformułowane tam zasady przybrały charakter uniwersalnych standardów, wiążących wszystkie organy kontrolne podejmujące czynności sprawdzające na podstawie różnych aktów prawnych. Pod wątpliwość można podawać jakość oraz skuteczność niektórych zasad, natomiast ich ogólny kształt zakreślający mechanizm postępowania kontrolnego należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Liczne nowelizacje tej części ustawy, w tym tzw. duża nowelizacja, która weszła w życie dnia 7 marca 2009 r.<sup>15</sup>, a także „mała nowelizacja” z 2016 r.<sup>16</sup>, miały na celu poprawę oraz uporządkowanie obowiązujących zasad kontroli.

**2.3.** Wejście w życie ustawy Prawo przedsiębiorców niewiele zmieniło, jeśli chodzi o ogólne standardy kontroli. Analizując bowiem rozdział 5 ustawy, można stwierdzić, że zasadniczo stanowi on powtórzenie dotychczasowych rozwiązań obowiązujących na gruncie dawnej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zmiana tytułu rozdziału na *Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej* z praktycznego punktu widzenia nie wnosi nic nowego do dotychczasowego porządku prawnego. O ograniczeniu kontroli trudno mówić w kontekście przyjętych regulacji, które zdecydowanie zdominowały treść ustawy Prawo przedsię-

---

swoje przełożenie na przepisy poświęcone kontroli działalności gospodarczej, a raczej na ich brak. Należy bowiem podkreślić, że w pierwotnym brzmieniu tego aktu prawnego na temat kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie było mowy. Zauważyć jednak trzeba, że bez wątpienia mechanizmy kontroli stanowią ważny aspekt oddziaływania państwa na gospodarkę. Dlatego pierwsze regulacje poświęcone kontroli przedsiębiorcy dotyczyły w zasadzie kontroli działalności reglamentacyjnej, w tym przede wszystkim działalności koncesjonowanej. Podobnie rzecz wyglądała na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999, nr 101, poz. 1178).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 18, poz. 97). W „dużej nowelizacji” ustawy o swobodzie działalności gospodarczej założono przede wszystkim doprecyzowanie i uporządkowanie przepisów dotyczących wykonywania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Oprócz jej głównych założeń dotyczących limitów czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy, wprowadzenia obowiązku zawiadomienia o planowanej kontroli czy wprowadzenia sankcji za sporządzenie nieprawidłowego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, postanowiono wyposażać przedsiębiorcę w nieznany dotychczas środek ochrony prawnej, tzw. sprzeciw na czynności kontrolne.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz.U. 2016, poz. 2255). Mając na względzie uciążliwość podejmowanych czynności kontrolnych, wprowadzono nieznaną dotychczas zasadę identyfikacji prawdopodobieństwa naruszenia prawa (tzw. analizę ryzyka). Ponadto przyjęto regulację dotyczącą kwestii pobierania próbek i dokonywania oględzin, doprecyzowano zasady odnoszące się do obowiązku posiadania oraz okazania książki kontroli. Co więcej, wprowadzono możliwość złożenia skargi do sądu na przewlekłość kontroli oraz uchwalono zasadę odnoszącą się do zakazu ponownej kontroli. Poza tym, chcąc zwiększyć świadomość przedsiębiorców na temat procedur kontrolnych, dodano regulację, zgodnie z którą organy kontroli będą zobowiązane do zamieszczania na swoich stronach internetowych informacji o procedurach kontroli.

biorców, a fundamentalne zasady kontroli w dużej mierze są podporządkowane przyjętym wyjątkom.

Wiele zasad kontroli pozostawiono właściwie w niezmienionym kształcie. Dokonując pobieżnej analizy przepisów, można stwierdzić, że charakter podjętych działań legislacyjnych w zasadzie przybrał wymiar porządkujący dotychczasową regulację. Jednak szersze spojrzenie pozwala dostrzec zmiany, które w stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów nieco wzmocniły prawa przedsiębiorców, akcentując zasady mające charakter ochronny<sup>17</sup>, a także takie regulacje, które pogorszyły pozycję przedsiębiorcy, dając w wielu sytuacjach zbyt szerokie uprawnienia organom kontrolnym<sup>18</sup>.

**2.4.** Naturalną konsekwencją podejmowanej kontroli jest uzyskanie przez organ kontroli przewagi nad podmiotem kontrolowanym. Rysująca się nierównorzędnosc stron implikuje konieczność określenia cech prawidłowej kontroli. Wśród nich należałoby wskazać chociażby: bezstronność, fachowość, aktywność, efektywność, rzetelność czy proporcjonalność<sup>19</sup>. Wymienione cechy determinują również sposób wykonywania czynności kontrolnych. Przejawem pożądanego zachowania organów kontrolnych są sformułowane zasady ogólne kontroli oraz standardy kontroli respektowane na gruncie publicznego prawa gospodarczego.

### 3. Zasady ogólne postępowania kontrolnego

**3.1.** Na szczególną uwagę zasługuje określony w przepisach ogólnych ustawy Prawo przedsiębiorców katalog zasad, które regulują wzajemne stosunki pomiędzy przedsiębiorcami oraz organami władzy publicznej. Normatywne wskazanie zasad wiodących pozwala wykorzystać ich podstawową funkcję także w postępowaniach kontrolnych, gdzie doprecyzowanie reguł pożądanego zachowania ma szczególne znaczenie, przede wszystkim z punktu widzenia strony słabszej, którą w naturalny sposób staje się sam przedsiębiorca.

**3.2.** Wprowadzając preambułę do kluczowego aktu prawnego z zakresu publicznego prawa gospodarczego, po raz pierwszy wskazano zasady, które wyzna-

<sup>17</sup> Wyrazem tego jest m.in. zredagowany art. 51 PrP odnoszący się do reguł czasu i miejsca kontroli, który jest odpowiednikiem dawnego art. 80a USDG, a także art. 52 PrP, dawny art. 80b USDG, wzmacniająca dyrektywę sprawności kontroli.

<sup>18</sup> Wśród nich należy wskazać chociażby regulację dotyczącą wykorzystania przez organy kontroli bezałogowych statków powietrznych, a także zdecydowane rozszerzenie katalogu wyłączeń w zakresie stosowania poszczególnych standardów kontroli.

<sup>19</sup> E. OCHENDOWSKI: *Prawo administracyjne...*, s. 420–422; J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Wyd. 3. Warszawa 2008, s. 405.

czają ogólny kierunek wzajemnych stosunków pomiędzy przedsiębiorcami oraz organami władzy publicznej. Ich rozwinięciem są zasady ogólne przyjęte w rozdziale 1 ustawy. Dokonanie klasyfikacji najważniejszych zasad w przepisach ogólnych jest bardzo praktyczne. Mogą powoływać się na nie przedsiębiorcy w kontaktach z wszystkimi organami administracji publicznej, także w zakresie oceny czynności podejmowanych w postępowaniach kontrolnych<sup>20</sup>. Zasadniczo zasady tam określone mają swoje umocowanie w samej ustawie zasadniczej, a także innych aktach prawnych, w szczególności w procedurze administracyjnej<sup>21</sup>, niemniej powtórzenie ich w ustawie będącej niejako osią systemu prawa działalności gospodarczej podkreśla wagę samych zasad.

Zasady te, stanowiąc swoistą „kartę praw podstawowych” przedsiębiorców, wytyczają granice wpływu organów państwa na czynności przedsiębiorców<sup>22</sup>. Walorem tych zasad jest ich uniwersalny charakter. Bez wątplenia w przypadku postępowań sprawdzających mogą okazać się one bardzo użyteczne, w szczególności jeśli obowiązkiem organów jest ich respektowanie.

**3.3.** Podstawową zasadą, którą powinny kierować się organy kontrolne, jest zasada legalności (praworządności). Mając swoją konstytucyjną podstawę prawną jest absolutnie wiążąca dla wszystkich organów kontrolnych<sup>23</sup>. Dawniej zasada ta była powtórzona w art. 9 USDG. Podkreślono wówczas, że wykonując swoje zadania, w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli, właściwy organ działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy. Obecnie, mając na uwadze znaczenie tej zasady dla przedsiębiorców oraz wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, zasadę tę wyrażono w samej preambule do ustawy.

Konsekwencją zasady praworządności jest obowiązek przestrzegania przez organy kontrolne zarówno przepisów prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Skoro organy administracji publicznej działają na podstawie prawa i w jego granicach, w postępowaniu kontrolnym muszą stosować tylko te środki oraz narzędzia, a także jedynie w taki sposób, w jaki normy prawne to regulują. Zasada legalności oznacza również, że organy kontrolne mogą stosować określone środki kontrolne wyłącznie w przypadkach określonych prawem<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców. Druk sejmowy nr 2051, s. 29.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm. [dalej: k.p.a.].

<sup>22</sup> A. DOBACZEWSKA: *Zasady kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami*. W: *Nowe prawo przedsiębiorców*. Red. A. DOBACZEWSKA, A. POWAŁOWSKI, H. WOLSKA. Warszawa 2018, s. 53 i n.

<sup>23</sup> Zob. art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

<sup>24</sup> R. Blicharz: *Postępowanie kontrolne (regulacja ogólna – „lex generalis”)*. W: *Kontrola przedsiębiorcy...*, Red. R. Blicharz, s. 105.

Wskazana w tym zakresie w art. 13 ustawy Prawo przedsiębiorców zasada odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za naruszenie prawa spowodowane ich działaniem lub zaniechaniem nie wprowadza żadnej zmiany w stosunku do dotychczas obowiązującego stanu prawnego. Zgodnie z tym przepisem, funkcjonariusze publiczni ponoszą odpowiedzialność na zasadach określonych w odrębnych przepisach, tj. w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>25</sup>.

3.4. Każde postępowanie sprawdzające powinno opierać się na ogólnym założeniu, o którym mowa w art. 12 PrP. Zgodnie z nim, organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

3.5. Jako że kontrola stanowi przejaw ingerencji w działalność przedsiębiorcy, na plan pierwszy wysuwa się zasada proporcjonalności. Na tle tego przepisu widać, jak zasada proporcjonalności wpisuje się w szerokie zagadnienie budowania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej. Dostrzegając znaczenie tej zasady jako samodzielnej zasady publicznego prawa gospodarczego, pozytywnie należy ocenić wyrażenie jej *expressis verbis* w przepisach ogólnych Prawa przedsiębiorców<sup>26</sup>. Na wzór ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zasada ta znalazła swoje odbicie w art. 52 PrP, gdzie mowa jest o regułach sprawności kontroli. Zredagowanie tego przepisu w stosunku do wcześniej obowiązującego sprawiło, że dotychczasowy postulat sprawności kontroli został zastąpiony obowiązkiem, który organy kontrolne muszą respektować. Niemniej jednak charakter tej zasady pozostał ten sam, tzn. wysoce ocenny, co zapewne utrudniać będzie ocenę podjętych działań.

Na gruncie dawnego przepisu można było mówić raczej o „powinności dążenia do określonego celu”, tj. do sprawnej oraz możliwie niezakłócającej kontroli. Można powiedzieć, że dawna norma, określona w art. 80b USDG, stanowiła raczej sugestią pożądanego zachowania. Treść przepisu sugerowała, że realizacja postulatu sprawności mogła, ale nie musiała, nastąpić. Zgodnie z nową treścią, czynności kontrolne wykonuje się w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy. W stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów prawo przedsiębiorców do sprawnej kontroli zostało wyraźnie podkreślone wraz z zastąpieniem postulatu obowiązkiem określonego zachowania. Potwierdzeniem tego jest również samodzielnie oznaczona zasada proporcjonalności.

Dyrektywa efektywności, o której mowa, jest wyrazem nakazu prowadzenia czynności sprawdzających w sposób jak najmniej uciążliwy dla podmiotu

<sup>25</sup> Dz.U. 2011, nr 34, poz. 173 z późn. zm.

<sup>26</sup> R. Blicharz: *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych projektu ustawy Prawo przedsiębiorców*. W: *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga Jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*. „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr 114, s. 440.



kontrolowanego<sup>27</sup>. Oznacza to, że organ kontroli powinien podejmować tylko takie czynności, które są niezbędne do właściwego przeprowadzenia kontroli<sup>28</sup>, uwzględniając jednocześnie zasadę czasu trwania kontroli, która ma zapewnić sprawny przebieg postępowania<sup>29</sup>.

Chcąc podkreślić obowiązek określonego zachowania przez organy kontrolne, nie przyznano jednak przedsiębiorcy dodatkowego narzędzia chroniącego jego prawa. Utrzymano jedynie prawo do sygnalizacji, w myśl którego, gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że wykonywane czynności zakłócają w sposób istotny jego działalność gospodarczą, konieczność podjęcia takich czynności uzasadnia się w protokole kontroli (art. 52 zd. 2 PrP). Niestety, wymienione zastrzeżenia w żaden sposób nie wpływają na czynności podejmowane w toku kontroli<sup>30</sup>. Mimo nałożonego obowiązku, można powiedzieć, że norma ta wciąż odgrywa jedynie rolę dyrektywy, w tym znaczeniu, że naruszenie tej zasady nie stanowi podstawy wniesienia sprzeciwu przez przedsiębiorcę wobec podejmowanych czynności kontrolnych.

Określenie czynności, które z założenia mają względnie nie zakłócać funkcjonowania przedsiębiorcy, w dużej mierze zależy od oceny organu kontroli oraz samego kontrolującego. Może się okazać, że wiele czynności podejmowanych przez kontrolującego, niezbędnych z punktu widzenia prawidłowej kontroli, paraliżuje działalność przedsiębiorcy. Wprawdzie mówi się, że organy powinny kierować się zasadami proporcjonalności oraz racjonalności, podejmując swoje działania, jednak w praktyce podejmowanie przez kontrolera tylko takich czynności, które, jak się wydaje, są niezbędne i jednocześnie proporcjonalne, może być dalekie od oczekiwań przedsiębiorcy<sup>31</sup>.

Jest to konsekwencją istoty zasady proporcjonalności, która będąc zasadą o charakterze nieokreślonym oraz postulatywnym może być rozumiana na wiele sposobów. Istota tej zasady sprowadza się do oceny podejmowanych czynności pod względem ich racjonalnego oraz rozsądnego charakteru. Zasada proporcjonalności oznacza zakaz nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> M. SIERADZKA: *Komentarz do art. 80b ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*. 2013. Lex/el.; R. SUWAJ: *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*. Warszawa 2014, s. 113.

<sup>28</sup> D. SZAFRAŃSKI: *Standardy kontroli działalności gospodarczej*. „*Studia Iuridica*” 2011, nr 53, s. 268.

<sup>29</sup> C. KOSIKOWSKI: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Wyd. 7. Warszawa 2013, s. 526.

<sup>30</sup> M. PAWEŁCZYK: *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zagadnienia ogólne*. W: *Kontrola działalności gospodarczej*. Red. M. PAWEŁCZYK, R. STANKIEWICZ. Warszawa 2013, s. 204–205.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> C. BANASIŃSKI: *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*. W: *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Red. H. GRONKIEWICZ-WALTZ, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2009, s. 72.

Można powiedzieć, że obejmuje ona wiele postulatów, które tworzą pożądany obraz zachowań organów kontrolnych wobec podmiotów kontrolowanych. Według tej zasady, organy kontrolne powinny zachować pewną proporcję między swoimi działaniami ingerującymi w działalność podmiotu a celami, jakie spełnia kontrola<sup>33</sup>. Dlatego zasada ta wyznacza racjonalność instrumentalną, wskazując kryteria wyboru środków do realizacji założonych celów. Założeniem tej zasady jest ogólnie przyjęty nakaz wyważenia interesów podmiotów kontrolowanych oraz interesu publicznego, tak aby ochrona tego drugiego nie powodowała nadmiernych ograniczeń wolności oraz praw jednostek<sup>34</sup>.

Wśród zasad uzupełniających tę zasadę warto wskazać zasadę przydatności, która oznacza, że organy powinny używać tylko takich środków, które są przydatne do danego celu, a także zasadę konieczności, której wyrazem jest konieczność używania tylko takich środków, które są konieczne w danej sytuacji<sup>35</sup>. To znowu wymaga uwzględniania przez organ kontrolny wielu czynników, w tym dotyczących podmiotu, względem którego mają być stosowane określone środki, dobra, które ma być przedmiotem ochrony, a także charakteru wykrytej nieprawidłowości<sup>36</sup>.

Z zasadą tą bez wątpienia korelują inne zasady, jak np.: zasada wyboru określonego środka prawnego w danej sytuacji, zasada minimalizacji uciążliwości postępowania kontrolnego, a także zasada wazenia interesu publicznego oraz słusznych interesów podmiotów kontrolowanych<sup>37</sup>.

**3.6.** W kontekście dazenia do zagwarantowania podstawowych praw przedsiębiorców nie można również pominąć zasady bezstronności. Zachowanie obiektywizmu przez cały zespół sprawdzający w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych jest niezmiernie istotne, przede wszystkim w kontekście oceny zebranych faktów oraz dowodów, które mogą stanowić podstawę wszczęcia innych postępowań, o czym mowa w art. 46 ust. 3 PrP<sup>38</sup>. Mając na wzór regulacje obowiązujące w procedurze administracyjnej oraz w dawnej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, utrzymano normę dotyczącą wyłączenia pracownika organu kontroli w sytuacji podważającej jego obiektywizm (art. 49 ust. 5 PrP). Biorąc pod uwagę transparentność postępowania kontrolnego oraz budując zaufanie do organów władzy publicznej, zasada ta przyjmuje wymiar niezwykle praktyczny.

**3.7.** W kontaktach z organami sprawdzającymi istotna jest również zasada niedyskryminacji, inaczej równego traktowania<sup>39</sup>. Nie pozwala ona twierdzić, że

<sup>33</sup> J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne...*, s. 88.

<sup>34</sup> K. STRZYCKOWSKI: *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa 2011, s. 97.

<sup>35</sup> J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne...*, s. 88.

<sup>36</sup> R. Blicharz: *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych...*, s. 440–441, a także cytowana tam literatura.

<sup>37</sup> R. Blicharz: *Postępowanie kontrolne (regulacja ogólna – „lex generalis”)*..., s. 105–108.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 108.

<sup>39</sup> Zob. art. 32 Konstytucji.

wszyscy przedsiębiorcy w każdych okolicznościach muszą być traktowani tak samo. Należy podkreślić, że zasada ta jest relatywizowana<sup>40</sup>. Oznacza to, że tylko ci przedsiębiorcy, którzy wykazują się określoną cechą relewantną, powinni być traktowani równo, według tej samej miary, bez żadnych zróżnicowań<sup>41</sup>. Zasada niedyskryminacji na gruncie postępowania sprawdzającego może mieć wiele przejawów. Wśród nich warto wskazać chociażby wyraźnie sformułowany nakaz nieodstępowania od utrwalonej praktyki, o czym mowa w art. 14 PrP.

**3.8.** W myśl zasady pewności prawa<sup>42</sup> organ bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 14 PrP). Zasada ta podkreśla, jak ważna dla przedsiębiorców jest stała wykładnia przepisów prawa, która gwarantuje względną stabilność oraz przewidywalność zachowań organów władzy publicznej w sytuacji zaistnienia tych samych okoliczności faktycznych oraz prawnych<sup>43</sup>.

**3.9.** Wyrażone *expressis verbis* w ustawie Prawo przedsiębiorców zasady ogólne odgrywają istotną rolę w procesie kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami. Zasady te mają przede wszystkim przyczynić się do zgłębiania zaufania przedsiębiorców wobec poczynań władzy publicznej<sup>44</sup>. Wyrazem budowania relacji opartej na wzajemnym zaufaniu jest również art. 10 PrP, formułujący domniemanie uczciwości przedsiębiorców. Zasada ta nakazuje organom, by kierowały się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. W kontekście postępowań sprawdzających zasada ta nabiera niezwykle praktycznego znaczenia. Nie można przyjąć, że przedsiębiorca z założenia jest traktowany jako podmiot podejrzany, który działa bezprawnie, nieuczciwie lub nieetycznie<sup>45</sup>. Ciężar udowodnienia, że jest inaczej spoczywa na organie administracji publicznej, który zgodnie z zasadą oficjalności musi wykorzystać wszelkie możliwe środki, by o tym przekonać. Rzeczywiste respektowanie przedmiotowego domniemania powinno mieć miejsce w trakcie całej procedury kontrolnej, tj. od momentu wszczęcia po etap zakończenia postępowania sprawdzającego. Szczególnie ważne są również czynności podejmowane w fazie planowania kontroli, tj. przygotowywania tzw. analizy ryzyka, która nie może opierać się na twierdzeniu, że dany przedsiębiorca z założenia łamie wszelkie procedury prawidłowego postępowania.

<sup>40</sup> A. DOBACZEWSKA: *Zasady kształtowania relacji organów...*, s. 56.

<sup>41</sup> Zob. m.in. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r. w sprawie U 7/87. OTK Z.U. 1988.

<sup>42</sup> Zob. m.in. orzeczenie TK z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92. OTK 1993, poz. 6; wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r., K. 27/98. OTK 1999, nr 1, poz. 1.

<sup>43</sup> Rozwinięciem tej zasady są reguły przyjęte w art. 33–35 PrP, w tym stanowiące istotne *novum* przepisy poświęcone tzw. objaśnieniom prawnym oraz tzw. utrwalonej praktyce interpretacyjnej, o której mowa w art. 35 ust. 4 PrP.

<sup>44</sup> Zob. art. 11 k.p.a.

<sup>45</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców. Druk sejmowy nr 2051, s. 32.

**3.10.** Niewątpliwie w trakcie postępowania sprawdzającego przydatne mogą być również zasady rozstrzygania wątpliwości co do faktów na korzyść przedsiębiorcy, a w ślad za nią zasada *in dubio pro libertate*, oznaczająca rozstrzygnięcie wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść przedsiębiorcy, o których mowa w art. 10 ust. 2 oraz art. 11 PrP.

**3.11.** Dążąc do zagwarantowania praw przedsiębiorców, niezmiernie istotne jest również zapewnienie im realizacji prawa do czynnego udziału w postępowaniu<sup>46</sup> oraz prawa do informacji w postępowaniu kontrolnym<sup>47</sup>. Zasady te korespondują z innymi zasadami wyrażonymi w części ogólnej ustawy Prawo przedsiębiorców. Wyrażają się one w szeregu zabezpieczeń, o których mowa w rozdziale 5 ustawy, takich jak chociażby: obowiązek zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, obowiązek przeprowadzenia czynności kontrolnych na podstawie upoważnienia oraz legitymacji służbowej, obowiązek poinformowania o prawach lub obowiązkach, obowiązek przeprowadzenia czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej<sup>48</sup>. W kontekście dostępu do informacji oraz czynnego udziału w postępowaniu pewne wątpliwości budzi nowa regulacja dotycząca wykorzystania w procesie kontrolnym bezzałogowych statków powietrznych, o czym mowa w art. 49 ust. 3a–3b PrP. Uregulowanie tej kwestii w ustawie Prawo przedsiębiorców rodzi pewne wątpliwości. Dopuszczenie zastosowania nowych metod kontroli, czy raczej skorzystanie z nowoczesnych narzędzi, nie pozostaje bowiem obojętne z punktu widzenia ochrony praw przedsiębiorców oraz realizacji wielu zasad kontroli.

Zgodnie z przepisami, czynności kontrolne prowadzone z użyciem bezzałogowych statków powietrznych mogą być wykonywane bez okazania legitymacji służbowej przez pracowników organu kontroli, którzy posiadają stosowne uprawnienia do wykonywania takich lotów, co więcej – bez obowiązku poinformowania przedsiębiorcy lub osoby, wobec której podjęto czynności kontrolne, o przysługujących im prawach oraz obowiązkach w trakcie kontroli. Loty, o których mowa, wykonywane są w przypadku, gdy operator bezzałogowego statku powietrznego znajduje się poza terenem, do którego prowadzący działalność posiada tytuł prawny. Przyjęta reguła stanowi odstępstwo od zasady legitymowania oraz informowania przedsiębiorcy o jego prawach i obowiązkach przysługujących mu w trakcie kontroli.

Regulacja ta jest efektem nowelizacji ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, podjętej w celu zwiększenia efektywności oraz sprawności kontroli w przedmiocie korzystania ze środowiska, w tym nielegalnych działań w gospodarowaniu odpadami czy też kwestii pomiarów jakości powietrza<sup>49</sup>. Chcąc zwiększyć sku-

<sup>46</sup> Zob. art. 10 § 1 k.p.a.

<sup>47</sup> Zob. art. 54 Konstytucji.

<sup>48</sup> R. BLICHAZ: *Postępowanie kontrolne (regulacja ogólna – „lex generalis”)*..., s. 108.

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1479). Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy

teczność kontroli, rozszerzono uprawnienia inspektorów, wyposażając ich m.in. w instrumenty techniczne, których zastosowanie podczas kontroli umożliwia obserwację oraz rejestrowanie obrazu zdarzeń oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom, czy przeprowadzanie niezbędnych pomiarów lub badań, w tym pobieranie próbek<sup>50</sup>. Rozszerzenie uprawnień w zakresie działań monitoringowych rodzi uzasadnione obawy przed nadużyciem wykorzystania tego instrumentu bądź wykorzystaniem go w celach niekoniecznie zgodnych z intencją nowelizacji. Użycie narzędzia, o którym mowa, rodzi również pytanie o poszanowanie pozostałych zasad kontroli, w tym kwestie: obowiązku zawiadomienia, uzasadnienia braku zawiadomienia, obowiązku sporządzenia upoważnienia do wszczęcia kontroli oraz jego doręczenia, czasu trwania kontroli, obowiązku sporządzenia oraz dostarczenia protokołu kontroli, czy kwestii zbiegu kontroli.

**3.12.** Z omówionymi zasadami koresponduje również nowa instytucja prawna zwana „prawem do popełnienia błędu”, o której mowa w art. 21a PrP<sup>51</sup>. Dzięki temu rozwiązaniu początkujący przedsiębiorca będący osobą fizyczną, gdy popełni błąd polegający na naruszeniu przepisów prawa związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, za co grozi mandat karny lub administracyjna kara pieniężna, nie poniesienie negatywnych konsekwencji popełnionych naruszeń, a jedynie otrzyma pouczenie, którego celem jest naprawa swojej pomyłki, jeśli stwierdzone naruszenie zostanie usunięte w wyznaczonym przez organ terminie. Z dobrodziejstwa „samooczyszczenia” („autoweryfikacji”) przedsiębiorca może skorzystać tylko pod pewnymi warunkami, a także w ściśle określonym trybie, o czym mowa w art. 21a PrP.

## **4. Przebieg postępowania kontrolnego w świetle Prawa przedsiębiorców – uwagi ogólne**

**4.1.** Dokonując analizy rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców, z pewnością pozytywnie należy ocenić pewne uporządkowanie zasad kontroli, określonych zgodnie z kolejnością działań podejmowanych przez organy kontrolne.

**4.2.** Stadium przygotowania oraz rozpoczęcia czynności kontrolnych obejmuje szereg aktywności ze strony organu kontroli. Są nimi: analiza identyfikacji prawdopodobieństwa naruszenia prawa (art. 47 PrP), zawiadomienie przedsię-

---

o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 2662.

<sup>50</sup> Zob. m.in. art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, art. 9c ust. 5 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych. Dz.U. 2019, poz. 1495. Instytucja „samooczyszczenia” weszła w życie 1 stycznia 2020 r.

biorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 PrP), a także rozpoczęcie czynności kontrolnych przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 49 PrP). Warto zauważyć, że w całym tym procesie, będącym zestawem powiązanych z sobą działań, niezwykle ważna jest faza planowania – faza rozpoznawcza. Planowanie kontroli, rozumiane jako pewien proces analityczno-decyzyjny, powinno mieć na celu zachowanie równowagi między koniecznością przeprowadzenia kontroli, jej efektywnością, w tym kosztami podjętych działań, a także poszanowaniem zasady wolności gospodarczej<sup>52</sup>.

**4.3.** Stadium, w ramach którego organ koncentruje się na czynnościach polegających na sprawdzeniu konkretnego stanu faktycznego, zostało uregulowane dosyć szczegółowo. Można wyróżnić odrębne reguły dotyczące: przeprowadzenia czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej (art. 50 PrP), czasu i miejsca prowadzenia kontroli (art. 51 PrP), sprawności kontroli (art. 52 PrP), wielości kontroli i zbiegu kontroli (art. 54 PrP), ograniczenia czasu trwania kontroli (art. 55–56 PrP) czy prowadzenia, przechowywania oraz okazania książki kontroli (art. 57 PrP)<sup>53</sup>.

**4.4.** Krytykowany dotychczas brak w kluczowej ustawie z zakresu publicznego prawa gospodarczego regulacji na temat stadium zakończenia postępowania kontrolnego doczekał się zmiany. Wprowadzenie do ustawy Prawo przedsiębiorców wzmianki na temat formalnego zakończenia postępowania czynności kontrolnych należy ocenić pozytywnie. Dostrzegając znaczenie protokołu kontrolnego w procesie kontroli, który stanowić powinien rzetelny opis stanu faktycznego oraz zaistniałych nieprawidłowości zdefiniowanych w czasie czynności kontrolnych<sup>54</sup>, w art. 53 PrP wyraźnie sformułowano nakaz jego sporządzenia przez organy kontrolne. Dokument ten jest wyrazem zajętego przez organ kontroli stanowiska co do rezultatów kontroli, zatem jego ważność jest niepodważalna<sup>55</sup>. Kwestia sporządzenia wzorów protokołów pokontrolnych, ich treść, terminy sporządzenia oraz dostarczenia czy kwestie uprawnień osób kontrolowanych, w tym prawo wnoszenia zastrzeżeń do protokołu oraz składania wyjaśnień, zostały *de facto* przeniesione do ustaw szczególnych, a także do odpowiednich aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie.

**4.5.** Dostrzegając wagę dolegliwości czynności sprawdzających, w ustawie Prawo przedsiębiorców utrzymano wprowadzony na gruncie dawnej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej sprzeciw przedsiębiorców na czynności

<sup>52</sup> *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Red. A. KOŹMIŃSKI, W. PIOTROWSKI. Warszawa 1995, s. 59.

<sup>53</sup> Określając formę, w jakiej może być prowadzona książka kontroli, dopuszczono dwie możliwości – formę papierową, w tym również formę zbioru dokumentów, oraz formę elektroniczną. Obecnie nie ma wątpliwości, że formy te traktowane są równorzędnie.

<sup>54</sup> C. BANASIŃSKI, M. BYCHOWSKA: *Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*. „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 1, s. 57.

<sup>55</sup> Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., II GSK 1344/10. LEX nr 1112030.

kontrolne, który będąc samodzielnym środkiem ochrony prawnej służy podmiotom kontrolowanym do ochrony ich praw naruszonych w trakcie kontroli<sup>56</sup>. Zmiana regulacji w przedmiocie sprzeciwu na czynności kontrolne również wymaga zaakcentowania, przede wszystkim jeśli chodzi o poprawę pozycji przedsiębiorcy w postępowaniu kontrolnym. Dotychczasowe uregulowanie tej materii uznawano za niewystarczające i nieskuteczne. Obecne zmiany regulacji pozwoliły rozwiązać niektóre wątpliwości i uczynić ten instrument skutecznym narzędziem ochrony naruszonych interesów.

Zakres uchybień mogących być przedmiotem sprzeciwu ma wciąż charakter zamknięty, chociaż w stosunku do dawnej regulacji uległ on korzystnej zmianie. Wśród nich należy wskazać okoliczności dotyczące m.in. naruszenia zakazu ponownej kontroli. Zmianie uległ także termin na wniesienie tego środka prawnego. Obecnie termin na wniesienie sprzeciwu wynosi 3 dni robocze od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do jego wniesienia. Zmiana w tym zakresie uwzględnia sytuacje naruszenia zasad kontroli zaistniałych w trakcie całego postępowania sprawdzającego<sup>57</sup>.

Zgodnie z ogólnym założeniem, konsekwencją wniesienia sprzeciwu jest wstrzymanie czynności kontrolnych z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu oraz wstrzymanie biegu czasu trwania samej kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia zakończenia postępowania wywołanego jego wniesieniem. Poprawa regulacji rozwiązała wątpliwości w przedmiocie oceny momentu wznowienia czynności sprawdzających, które podnoszone były na gruncie dawnych przepisów. Obecnie kontynuowanie czynności kontrolnych możliwe jest z dniem, w którym postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych wydane w wyniku wniesienia sprzeciwu stało się ostateczne, a w przypadku wniesienia zażalenia – z dniem, w którym postanowienie o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia zostało doręczone przedsiębiorcy.

**4.6.** Konkludując, można stwierdzić, że dotychczasowe zmiany w przepisach poświęconych kontroli przedsiębiorcy podejmowane były w sposób utrudniający czytelność tekstu prawnego. Przyjęta w Prawie przedsiębiorców regulacja zasad kontroli korzystnie wpłynęła na przejrzystość tej części ustawy. Uwzględniając przebieg postępowania kontrolnego, ujednolicono zasady, co pozwoliło właściwie wyznaczyć obowiązki organów kontrolnych, a także prawa oraz obowiązki przedsiębiorców. Taki stan rzeczy pozwala wyszczególnić określone etapy postępowania sprawdzającego bez konieczności zgłębiania meandrów tekstu prawnego. Istotnym uzupełnieniem przyjętych standardów są zasady ogólne, o których

<sup>56</sup> D. SZAFRAŃSKI: *Standardy kontroli...*, s. 273–275; A. HOŁDA-WYDRZYŃSKA: *Środki ochrony prawnej*. W: *Kontrola przedsiębiorcy...*, Red. R. Blicharz, s. 138–176.

<sup>57</sup> Zgodnie z dawnym art. 84c ust. 3 USDG, sprzeciw należało wnieść w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli, a w przypadku przekroczenia limitu czasu trwania kontroli – w terminie 3 dni roboczych od dnia przekroczenia tego limitu.

mowa w preambule oraz w części ogólnej ustawy Prawo przedsiębiorców. Warto podkreślić ich rolę w procesie budowania przyjaznego otoczenia dla przedsiębiorców, zasady te bowiem określają konkretny model postępowania zbieżny z oczekiwaniami przedsiębiorców.

## 5. Podsumowanie

Przejawem spoczywającego na władzach publicznych obowiązku szanowania podstawowych filarów społecznej gospodarki rynkowej, w tym przede wszystkim zasady wolności gospodarczej, powinny być także powszechnie obowiązujące zasady ogólne oraz standardy kontrolne respektowane na gruncie publicznego prawa gospodarczego. Kluczowe miejsce w procesie ich formułowania odgrywa ustawa Prawo przedsiębiorców, która będąc fundamentalnym aktem prawnym dla przedsiębiorców, stanowi obecnie oś systemu prawa działalności gospodarczej.

Nie można jednak zapominać, że postępowanie kontrolne uregulowane w rozdziale 5 ustawy Prawo przedsiębiorców znajduje zastosowanie tylko w przypadku braku odrębnych regulacji lub w sytuacji, gdy nie ma przepisów szczególnych. Jest to konsekwencją obowiązującej na gruncie prawa polskiego dwupoziomowości regulacji dotyczących postępowania kontrolnego. Za pierwszy poziom regulacji należy uznać regulację przyjętą w akcie prawnym rangi *lex generalis*, którym jest ustawa Prawo przedsiębiorców (zasada nadrzędności ustawy). Drugim poziomem regulacji są przepisy szczególne, które odnosząc się do kontroli sprawowanej przez konkretne organy, przyjmują odmienne tryby oraz procedury kontrolne<sup>58</sup>. Niezależnie od poziomu regulacji postępowania kontrolnego zasady ogólne, wyraźnie sformułowane w przepisach ogólnych ustawy Prawo przedsiębiorców, mogą być zastosowane do każdego postępowania sprawdzającego. Jest to konsekwencją funkcji, jaką one pełnią. Ich użyteczność w zakresie budowania poprawnej relacji między organem kontroli a przedsiębiorcą jest zatem nieoceniona.

Pojęcie „kontrola”, używane w kontekście kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, wzbudza wiele negatywnych skojarzeń podyktowanych bogatą re-

<sup>58</sup> R. Blicharz: *Postępowanie kontrolne (regulacja ogólna – „lex generalis”)...*, s. 101. Zob. m.in. art. 46a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. 2006, nr 104, poz. 708. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1993), który został zmieniony przez ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. 2018, poz. 650). Do czasu wejścia w życie tego przepisu, tj. do dnia 30.04.2018 r., standardy obowiązujące na gruncie dawnej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wiązały również CBA, z wyjątkiem obowiązku sporządzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej.



gulacją, różnorodnością zasad oraz trybów postępowania, w tym szerokim zakresem uprawnień oraz narzędzi przyznawanych organom kontrolnym, dzięki którym można odnotować nadmierną ingerencję w sferę aktywności przedsiębiorcy. Niemniej kontrolę trzeba również uznawać za zjawisko pozytywne, które ma za zadanie ochronę właściwych mechanizmów rynkowych oraz uczestników obrotu. Wprowadzenie zasad ogólnych, które mają wyznaczać kierunek postępowania wszystkich organów władzy publicznej, w tym organów kontrolnych w relacjach z przedsiębiorcami, należy ocenić pozytywnie. Można mieć nadzieję, że nowa regulacja realnie przełoży się na ochronę praw przedsiębiorców w postępowaniu sprawdzającym.