

AGNIESZKA ŻYWIĆKA*

LEGALNOŚĆ I SPRAWNOŚĆ KONTROLI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 6 MARCA 2018 R. – PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW

Wstęp

Ogólny tryb kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w aktualnym stanie prawnym normuje ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹, której przepisy obowiązują od 30 kwietnia 2018 r. Ustawa ta stanowi odpowiedź na podnoszony od kilku lat problem przeregulowania prawa normującego podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, w tym zawyżonych procedur administracyjnych oraz kontrolnych, które w poprzednim stanie prawnym były uregulowane w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej².

Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy Prawo przedsiębiorców³, jej zasadniczym celem było pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Reguły przyjęte w Prawie przedsiębiorców wskazują fundamenty ładu publicznego i ładu gospodarczego opierającego się na wartościach, których źródłem jest Konstytucja RP⁴. Osadzenie norm

* Dr hab., prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: agnieszka.zywicka@onet.eu, <https://orcid.org/0000-0002-5789-8355>.

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 646 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 107 z późn. zm.

³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, Uzasadnienie z dnia 21 listopada 2017 r. projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, Druk Nr 2051, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> [dostęp: 25.11.2020 r.].

⁴ K. Kokocińska, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

prawnych w wartościach determinuje treść i sposób działania organów władzy publicznej⁵. Dodatkowo dzięki przyjętym wartościom podmioty stosujące prawo funkcjonują w oparciu o stałe założenia aksjologiczne⁶. W konsekwencji instytucje prawne, struktury organizacji, formy działania administracji publicznej nie pozostają obojętne aksjologicznie, a przy ich kształtowaniu należy uwzględniać element wartościujący⁷. Kierunek ten powinien znaleźć odzwierciedlenie również w instytucji kontroli działalności gospodarczej. Marian Zdyb podkreśla, że o randze Prawa przedsiębiorców, jako aktu prawnego wiodącego prymat wśród ustaw regulujących stosunki gospodarcze, świadczą skodyfikowane w niej zasady. Pełnią one szczególną rolę także w konstrukcji i funkcjonowaniu systemu prawa publicznego, w szczególności w tej części, która dotyczy regulacji stosunków społeczno-gospodarczych w relacjach przedsiębiorca – państwo⁸.

Kontrola jest procesem, w ramach którego przedsiębiorcy bezpośrednio odczuwają ingerencję państwa dokonywaną przez organy kontroli w wybranej sferze prowadzonej działalności gospodarczej. Mimo że kontrola nie polega na władczym oddziaływaniu na podmioty kontrolowane, to jej wyniki mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorców. Mogą bowiem stanowić podstawę orzekania w innych postępowaniach, np. nadzorczych czy sądowych, które bezpośrednio wpływają na sytuację lub działalność kontrolowanych podmiotów⁹.

Praktyka obrotu i treść wielu aktów szczególnych normujących tryb kontroli prowadzonych przez poszczególne organy administracji publicznej w sferze gospodarki¹⁰ pozwala zauważyć, że kontrola, zwłaszcza

⁵ M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.

⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 10-22.

⁷ K. Strzyczkowski, *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, w: *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. K. Kokocińska, B. Popowska, Poznań 2009, s. 35-37; K. Kokocińska, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości – zagadnienia ogólne*, w: *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Warszawa 2018, s. 25-38.

⁸ M. Zdyb, *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.3.2018 r. Prawo przedsiębiorców*, w: *Ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, red. M. Sieradzka, dodatek Monitora Prawniczego 2018, nr 13, s. 5-13.

⁹ R. Blicharz, w: *Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, Warszawa 2013, s. 11.

¹⁰ Nie jest możliwe w tak krótkim opracowaniu wyliczenie wszystkich przepisów regulujących tryb kontroli, które stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy Prawo

ta w ramach nadzoru gospodarczego, jest instytucją pozwalającą na bezpośrednią ingerencję państwa w bieżącą działalność przedsiębiorców, stanowiąc jednocześnie ograniczenie fundamentalnej zasady wolności gospodarczej. W każdym demokratycznym państwie prawnym, gwarantującym realizację tej swobody, niezbędne okazuje się sformułowanie zasad i stworzenie takich mechanizmów prawnych, które z jednej strony chronią uzasadnione interesy przedsiębiorców, a z drugiej – umożliwiają państwu skuteczne wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Spełnienie tych warunków łącznie ma dawać efekt w postaci pogłębiania zaufania do państwa. Owe mechanizmy prawne wypływają z zasad normujących przebieg kontroli, spośród których zasadnicze znaczenie mają legalizm i sprawność kontroli.

Wbrew szumnym zapowiedziom, nową ustawą – Prawo przedsiębiorców – nie wprowadzono istotnych zmian w sferze przestrzegania w postępowaniu kontrolnym zasad legalizmu i skuteczności w porównaniu z poprzednio obowiązującą ustawą o swobodzie działalności gospodarczej. Ponieważ nowa regulacja miała stworzyć inne, bardziej przyjazne otoczenie prawne dla przedsiębiorców, m.in. w zakresie procedur kontroli, upływ roku od dnia jej wprowadzenia skłania do sformułowania pierwszych konkluzji w tej kwestii.

W niniejszym opracowaniu podjęta została próba udzielenia odpowiedzi pytanie: Czy stosunkowo nieznaczna modyfikacja przepisów spowodowała korzystną zmianę w standardach kontroli działalności gospodarczej z perspektywy ochrony interesów przedsiębiorców?

1. Zasady ogólne prawa publicznego gospodarczego a zasady kontroli

Aby przedstawić doniosłość zasady legalności i sprawności kontroli działalności gospodarczej w pierwszej kolejności niezbędne jest ukazanie istoty zasad prawa, w tym prawa publicznego gospodarczego. Reguły te determinują bowiem wartości, którymi powinny kierować się organy administracji w relacjach z przedsiębiorcami. Owe normy wytyczają

przedsiębiorców. Można na przykład wskazać ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm. oraz ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm.

kierunki i sposoby aktywności państwa w gospodarce, uwzględniając kierunki działań podejmowanych w postępowaniach kontrolnych.

Zasady prawa są normami prawnymi należącymi do szczególnej kategorii, a ich specyfika polega na tym, że na tle norm zwykłych wyróżniają się doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną. Status zasady prawa przysługuje normom o wysokiej mocy prawnej. Reguły te zawierają wzorce zachowań, ale w odróżnieniu od zwykłych norm są przede wszystkim nośnikami wartości¹¹. Pojęcie i katalog zasad prawa oraz ich znaczenie dla kształtowania porządku publicznego oraz ładu gospodarczego stanowi przedmiot zainteresowań szerokiego grona przedstawicieli doktryny prawa¹². Należy przy tym zaznaczyć, że przepisy te nie są ujmowane jednolicie, co wywołuje liczne spory i dyskusje¹³. Wspomniana polemika nie będzie jednak przedmiotem rozważań w tym opracowaniu – w tym zakresie odsyłamy zatem do bogatej literatury przedmiotu¹⁴.

Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego – mimo że afirmowane w Prawie przedsiębiorców – wypływają wprost z Konstytucji RP (np. zasada legalizmu, zasada swobody działalności gospodarczej), a także z utrwalonej i ukształtowanej linii orzeczniczej (np. zasada proporcjonalności)¹⁵, m.in. z tego względu ustawodawca podjął się trudu usystematyzowania norm dotyczących działalności gospodarczej w tejże ustawie. Art. 1 rzonego aktu wskazuje, że ustawa ta określa zasady

¹¹ Por. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius* 2013, t. 60, nr 1, s. 81-82; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 101-124.

¹² A. Wiktorowska, *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Studia Prawa Publicznego* 2013, nr 2, s. 13-40.

¹³ Na ten temat: E. Komierzyńska-Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 45-58 i cytowana tam literatura; E. Kosieradzka, M. Zdyb, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, t. 25, nr 1.

¹⁴ W tym zakresie odsyłam do następującej literatury: K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; Z. Kmiecniak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000; L. Leszczyński, *Wykładnia systemowo-aksjologiczna a zasady prawa*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2012, s. 238 i nn.; L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść...*; M. Kordela, *Zasady prawa...*

¹⁵ K. Kokocińska, w: *Konstytucja biznesu...*

działalności gospodarczej na terytorium RP, co przesądza o tym, że ma ona wyznaczać standardy w tym zakresie, formułując fundamentalne założenia – „zasady” odnośnie do każdego etapu działalności gospodarczej, w tym również do sformułowania jej kontroli. Eliza Komierzyńska-Orlińska podkreśla, że: „Skoro ustawodawca decyduje się na określenie zasad podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, należy pamiętać, że wszelkie ograniczenia tych zasad należy traktować jako wyjątki, które nie podlegają wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*)”¹⁶.

Zasady wymienione w preambule Prawa przedsiębiorców, takie jak: zasada wolności działalności gospodarczej, praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji i zrównoważonego rozwoju, należy odczytywać w ujęciu wskazanych tam wartości, m.in.: rozwoju gospodarki, wzrostu dobrobytu społecznego, pogłębiania zaufania do państwa. Zadaniem tych reguł jest wyznaczanie kierunków i dyrektyw interpretacyjnych dla zwykłych norm w sferze działalności gospodarczej. Wskazują one również cele, do jakich powinny zmierzać działania prawodawcy, i wytyczają właściwe sposoby czynienia użytku z przysługujących podmiotom praw¹⁷ we wszystkich aspektach, w tym również w ramach postępowania kontrolnego. System wartości i zasad ogólnych prawa publicznego gospodarczego wraz z zasadami konstytucyjnymi tworzy aksjologiczne podstawy obowiązującego prawa w obszarze działalności gospodarczej w każdej jego sferze i na różnych płaszczyznach konformacji przedsiębiorcy z organem administracyjnym. Przykładowo można tutaj wymienić załatwianie spraw gospodarczych czy postępowanie kontrolne i nadzorcze. System ten ma służyć wzmocnieniu gwarancji praw przedsiębiorców; powinien także uwzględniać potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji¹⁸. Prawo przedsiębiorców określa m.in. następujące zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium RP:

¹⁶ K. Komierzyńska-Orlińska, *Komentarz do art. 1 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawa Przedsiębiorców*, w: *Konstytucja biznesu...*

¹⁷ Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 24 i nn.; A. Kalisz, *Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretycznoprawne*, w: *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015, s. 4-6.

¹⁸ K. Kokocińska, w: *Konstytucja biznesu...*; M. Zdyb, *Podstawowe zasady (standardy) ładu...*, s. 5-13.

- zasadę swobody działalności gospodarczej (art. 2),
- zasadę równego traktowania przedsiębiorców (art. 2),
- zasadę „co nie jest zabronione, jest dozwolone” (art. 8),
- zasadę uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów innych przedsiębiorców i konsumentów (art. 9),
- zasadę zaufania do przedsiębiorcy (art. 10),
- zasadę rozstrzygania wątpliwości w przepisach na korzyść przedsiębiorcy (art. 11),
- zasadę proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12),
- zasadę odpowiedzialności urzędników za naruszenie prawa (art. 13),
- zasadę pewności prawa (art. 14),
- zasadę udzielania informacji (art. 15),
- zasadę szybkości działania organów (art. 27, art. 29, art. 30, art. 31, art. 34 ust. 12 i ust. 13, art. 55),
- zasadę adekwatności (art. 28 i 67),
- zasadę legalności kontroli (art. 46, art. 47, art. 48),
- zasadę sprawności kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy (art. 52).

Wymienione zasady ogólne regulujące podejmowanie, prowadzenie i kończenie działalności gospodarczej wyrażone w Prawie przedsiębiorców pozostają w mniej lub bardziej ścisłym związku z zasadami szczególnymi postępowania kontrolnego. Wynikają z nich konkretne wytyczne dla organów kontroli, określające reguły postępowania kontrolnego. Przedstawione zasady ogólne przenikają i uzupełniają zasady szczególne kontroli działalności gospodarczej, a ich konkretyzacja następuje w poszczególnych przepisach ustawy normujących prawa i obowiązki organów kontroli i kontrolowanych oraz przebieg czynności kontrolnych, dalej zaś znajdują one doprecyzowanie w ustawach szczególnych. Omawiany katalog zasad obejmuje zasadę legalności i sprawności kontroli jako podstawowe determinanty kierunków działań organów kontroli. Zajmują one naczelną rolę w hierarchii kryteriów kontroli ze względu na doniosłość zakodowanych w nich wartości, którymi mają kierować się organy kontroli, czyli obowiązek przestrzegania prawa oraz sprawnego wykonywania czynności kontrolnych. Spełnienie tych dwóch zasad umożliwia realizację pozostałych standardów kontroli.

Wracając do wątku zasad kontroli działalności gospodarczej wyrażonych w Prawie przedsiębiorców, trzeba podkreślić, że problematyka kontroli została po raz pierwszy całościowo i spójnie uregulowana dopiero w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Rozdział 5 tej ustawy – Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy – poświęcono przedmiotowej instytucji¹⁹. Poprzedniczki tego rozporządzenia, czyli ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej²⁰ i ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej²¹, zawierały tylko regulacje dotyczące kontroli przedsiębiorców, które były przeprowadzane przez organy koncesyjne. W aktualnym stanie prawnym zagadnienia kontroli zawarto w rozdziale 5 Prawa przedsiębiorców, zatytułowanym Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej, co mogłoby sugerować wprowadzenie nowych zasad, które będą tworzyły bardziej przyjazne otoczenie dla kontrolowanych podmiotów. Powyższa refleksja nie jest pozbawiona podstaw, gdyż wyposażenie organu kontroli w środki prawne umożliwiające ingerencję w działalność przedsiębiorców wymaga szczególnej ostrożności, przede wszystkim z uwagi na dotkliwość tych środków oraz związane z ich stosowaniem ryzyko nadużyć. Im większy wachlarz możliwych trudności lub ich intensywność, tym bardziej potrzebna staje się rozważa ustawodawcy przy określaniu przesłanek do ich stosowania²². W aktualnym stanie prawnym nie sformułowano nowych zasad, które zwiększałyby ochronę przedsiębiorców i w jakiś szczególny sposób zmniejszały niedogodności wynikające z postępowania kontrolnego. Kształt zasad kontroli nie uległ zmianie, nastąpiło za to odformalizowanie niektórych czynności, co z kolei paradoksalnie nie zawsze koresponduje z zasadą legalizmu i zwiększeniem ochrony przedsiębiorców. Anna Dobaczewska spostrzegła w tej kwestii, że „zakres wyjątków, jakie zawarto w ustawie, relatywizujący ochronę praw przedsiębiorców, zdaje się osłabiać pozycję przedsiębiorców w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego”²³.

¹⁹ Jego ostatnie brzmienie znowelizowano ustawą 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.

²⁰ Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

²¹ Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.

²² R. Blicharz, w: *Kontrola przedsiębiorcy*, s. 103.

²³ A. Dobaczewska, *Kontrola działalności gospodarczej*, w: A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.

Wobec powyższego nadal nie tracą na aktualności zasady sformułowane przez doktrynę prawa w odniesieniu do instytucji kontroli. Do najczęściej wymienianych standardów kontroli należą: zasada legalności, zasada proporcjonalności i wyboru przez organ adekwatnego środka prawnego w danej sytuacji, zasada minimalizacji uciążliwości postępowania kontrolnego, ważenia interesu publicznego oraz słuszych interesów kontrolowanych, zasada obiektywizmu bądź prawa kontrolowanego przedsiębiorcy do informacji dotyczących postępowania kontrolnego²⁴.

2. Legalizm i sprawność kontroli działalności gospodarczej jako naczelné zasady postępowania kontrolnego

W niniejszym opracowaniu jako punkt centralny rozważań przyjęte zostały zasady legalności i sprawności kontroli, uznawane za reguły naczelné, wywierające zasadniczy wpływ na kształt przepisów normujących przebieg postępowania kontrolnego. W części tej przedstawimy zatem konkretne rozwiązania prawne wskazujące na realizację tych reguł.

Zasada legalności stanowi podstawową dyrektywę dla organów kontroli, której źródłem jest zasada praworządności sformułowana w art. 7 Konstytucji RP, wyrażająca obowiązek funkcjonowania organów administracyjnych na podstawie i w granicach prawa²⁵. Zasady legalności kontroli działalności gospodarczej nie ujmuje się przy tym jako substytutu konstytucyjnej zasady praworządności, lecz jako implikację owej zasady. Na skutek tego tworzy ona fundament prawnej ochrony przedsiębiorców, wyrażony w przepisach Prawa przedsiębiorców. M. Zdyb zauważa, że w trakcie kontroli niezwykle ważne okazują się wypływający z tej zasady zakaz domniemania kompetencji oraz zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, których respektowanie stanowi obowiązek organów kontrolnych. Istotna z punktu widzenia zasady legalności jest konstatacja, że podstawową kategorię aktów normatywnych, z których wynikają uprawnienia do wszelkiej ingerencyjnej aktywności tych organów, stanowią akty

²⁴ Na ten temat szerzej: R. Blicharz, w: *Kontrola przedsiębiorcy*, s. 103-108 i cytowana tam literatura.

²⁵ Tamże, s. 11-12.

rangi ustawowej²⁶. Regułę legalności wspiera zasada obiektywizmu, która nakłada na organ kontroli obowiązek dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej, tak aby ustalenia pokontrolne odpowiadały rzeczywistości.

Na poparcie powyższych twierdzeń w niniejszym artykule przytoczę rozwiązania zawarte w Prawie przedsiębiorców, które *expressis verbis* wyrażają zasadę legalności kontroli. Dodatkowo poddam analizie przepisy, które w mojej ocenie powinny tworzyć ramy konstrukcyjne dla tej zasady. Jako pierwsze należy wymienić regulacje umożliwiające stwierdzenie nieważności czynności kontrolnych i ustanawiające prawo przedsiębiorcy do dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez organ podczas kontroli przeprowadzonej z naruszeniem przepisów prawa. W art. 46 ust. 1 Prawa przedsiębiorców ustanowiono dla przedsiębiorców prawo dochodzenia odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez organ administracji publicznej podczas kontroli przeprowadzonej z naruszeniem przepisów prawa. Cytowany przepis jest emanacją art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Z kolei art. 46 ust. 1 Prawa przedsiębiorców konkretyzuje ustanowione w Konstytucji RP mechanizmy zapewniające przestrzeganie prawa przez organy władzy publicznej, w szczególności gwarantujące efektywność wolności i praw jednostki²⁷. Co istotne, art. 46 ust. 3 tej ustawy wprowadza zakaz wykorzystywania w trakcie postępowań dowodów zebranych przez organ podczas kontroli prowadzonej z naruszeniem przepisów prawa, jeżeli miały istotny wpływ na wynik kontroli.

Warto dodać, że oba rozwiązania funkcjonowały na gruncie poprzedniej ustawy i spotkały się z krytyką w doktrynie. Zdaniem Małgorzaty Sieradzkiej ustawodawca nie wskazał, jaki podmiot ma dokonywać oceny istotności wpływu dowodów przeprowadzonych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy na jej wynik. Autorka stwierdziła również, że dowody przeprowadzone z naruszeniem przepisów prawa dotyczących kontroli działalności gospodarczej powinny być zawsze dyskwalifikowane, bez względu na istotność

²⁶ M. Zdyb, w: M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

²⁷ L. Garlicki, K. Wojtyczek, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016 [wyd. el. LEX].

wpływu na wynik owej kontroli²⁸. Ponadto wydaje się, że w żadnym razie nie mogą one być wykorzystywane w charakterze dowodu w innym postępowaniu dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy. Konstatacja ta jest konsekwencją stosowania zasady rozstrzygnięcia wątpliwości w przepisach na korzyść przedsiębiorcy.

Pozostaje jeszcze do rozstrzygnięcia kwestia uznania w całości za nieważną kontroli przeprowadzonej z naruszeniem prawa. W tym względzie negatywnie wypowiada się judykatura. Ustawodawca, normując rzeczoną instytucję, założył możliwość wystąpienia kontroli zgodnej z przepisami prawa bądź też przeprowadzonej z ich naruszeniem. Nie przewidział jednak sytuacji, w której kontrolę należałoby uznać za nieważną. Samej kontroli przeprowadzonej z naruszeniem prawa nie można uznać za nieistniejącą (nieważną/niebyłą). Nie jest bowiem możliwe odstąpienie od czegoś, co nie miało miejsca lub nie istniało od początku²⁹.

Z zasady legalności kontroli wypływa spoczywający na organach kontroli obowiązek przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, który został unormowany w art. 47 Prawa przedsiębiorców. Nie jest to również rozwiązanie nowe, gdyż występowało już w art. 78a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dodanym nowelizacją wzmiankowanej ustawy z 2016 r.³⁰ Intencją ustawodawcy przy wprowadzeniu tego przepisu było dążenie do zwiększenia przejrzystości kontroli oraz stosowania jasnych kryteriów dotyczących wyznaczania kolejności kontroli planowych realizowanych przez organy władzy publicznej. Ustawodawca wyznaczył prerogatywy dla organu kontroli w zakresie obowiązku przeprowadzenia analizy ryzyka naruszenia prawa w działalności gospodarczej. Od 1 stycznia 2017 r. organy kontroli planują i przeprowadzają kontrole po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w trakcie wykonywania działalności gospodarczej. Analiza ta obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Kontrole inne niż planowe lub wynikające z przepisów prawa powinny uwzględniać ryzyko

²⁸ M. Sieradzka, w: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2013 [wyd. el. LEX].

²⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Wr 562/10, LEX nr 758017.

³⁰ Art. 15 pkt 10 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, Dz. U. z 2016 r. poz. 2255.

wystąpienia nieprawidłowości oraz ustalenie i ocenę środków niezbędnych do jego ograniczenia³¹. Owa powinność w szerokim ujęciu stanowi zatem wyraz realizacji podstawowych zasad wyrażonych w rozdziale 1 Prawa przedsiębiorców. Organy kontroli są obowiązane do systematyzowania ogólnych, standardowych procedur kontrolnych poprzez umieszczanie uniwersalnego schematu kontroli na stronie internetowej urzędu w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przechodząc do rozwiązań prawnych realizujących zasadę sprawności kontroli, należy wskazać art. 52 Prawa przedsiębiorców, w którym wprost sformułowano tę regułę: „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”. Lakoniczne brzmienie tego przepisu nie zapewnia jednak przedsiębiorcy realnej ochrony przed nadmierną ingerencją organów kontroli z kilku powodów. Po pierwsze, trudno jest jednoznacznie ustalić zakres pojęciowy „czynności kontrolnych, które istotnie zakłócają działalność gospodarczą”, a takie właśnie sformułowanie zostało użyte przez ustawodawcę. Po drugie, kwestia podmiotu uprawnionego do oceny stopnia tych zakłóceń pozostaje ciągle otwarta. Ustawodawca przyznał przedsiębiorcy uprawnienie do pisemnego zgłoszenia swoich zastrzeżeń, nie wskazując przy tym podmiotu dokonującego oceny. Wykładnia celowościowa przepisu pozwala wnioskować, że za podmiot oceniający stopień zakłóceń czynności należy uznać organ kontroli, gdyż do niego kierowane jest pismo. Nawet w przypadku stwierdzenia, że czynności kontrolne istotnie zakłócają działalność gospodarczą przedsiębiorcy, przedmiotowa informacja zostaje umieszczana dopiero w protokole kontroli po jej zakończeniu. W konsekwencji przedsiębiorca jest pozbawiony w trakcie prowadzenia kontroli środków ochrony przed nadmiernie uciążliwymi czynnościami ze strony kontrolującego, zwłaszcza że przedsiębiorcy nie przysługuje w tym zakresie sprzeciw na zasadzie art. 59 tejże ustawy.

Zasadę sprawności kontroli w założeniu ustawowym mają realizować również pozostałe przepisy normujące procedurę kontroli, m.in.:

³¹ M. Łoboda, D. Strzelec, *Kontrola przestrzegania przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX]; T. Długosz, *Komentarz do art. 47, w: Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Warszawa 2019.

określające miejsce (art. 51) i czas trwania kontroli (art. 55), jej limity formułujące zakaz prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w tym samym czasie przez organy kontroli (art. 54), przepisy określające obowiązki informacyjne organów kontroli (art. 48 i art. 49), dokumentowanie kontroli (art. 53) oraz przepisy regulujące prawa kontrolowanych przedsiębiorców (art. 50), w tym środki ochrony prawnej przedsiębiorców przed niezgodnymi z prawem działaniami organów kontroli (art. 59 Prawa przedsiębiorców). Na podstawie wymienionych przepisów można zrekonstruować także inne szczególne zasady kontroli: zasadę wagi interesu publicznego oraz słusznych interesów kontrolowanych, zasadę prawa kontrolowanego przedsiębiorcy do informacji dotyczących postępowania kontrolnego, zasadę proporcjonalności, czy też obiektywizmu. Rozwiązania te zostały w niemalże niezmiennym kształcie przeniesione z poprzedniej ustawy, w konsekwencji czego zachowano szeroki katalog wyłączeń stosowania poszczególnych przepisów. W rezultacie trudno jest z pełnym przekonaniem uznać *ratio legis* owych rozwiązań, zważywszy na ich niewielkie zastosowanie w praktyce, co stawia pod znakiem zapytania urzeczywistnienie zasad kontroli w aktualnej ustawie. Aby przybliżyć powyższy problem, poddam analizie dwie reguły unormowane w Prawie przedsiębiorców dotyczące kontroli – instytucję zawiadamiania o zamiarze kontroli i maksymalny czas jej trwania.

Instytucję zawiadamiania o zamiarze wszczęcia kontroli normuje art. 48 Prawa przedsiębiorców³². Racjonalność utrzymania takiego zawiadomienia na gruncie przywołanej ustawy podyktowana jest dążeniem ustawodawcy do realizacji zasady minimalizacji uciążliwości postępowania kontrolnego i prawa kontrolowanego przedsiębiorcy do informacji o prowadzonym postępowaniu kontrolnym. Zawiadomienie o zamiarze kontroli i obowiązujące terminy jej rozpoczęcia są niewątpliwie korzystne z punktu widzenia kontrolowanego przedsiębiorcy, który zyskuje czas na przygotowanie się do postępowania kontrolnego. Dokonując oceny regulacji z punktu widzenia interesu publicznego, można uznać, że siedmiodniowy termin rozpoczęcia kontroli od dnia doręczenia zawiadomienia może obniżyć skuteczność egzekucji prawa. Istnieje zatem

³² W poprzednim stanie prawnym zawiadomienie o zamiarze kontroli normował art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

prawdopodobieństwo, że taki stan rzeczy okaże się szkodliwy dla interesu publicznego³³. Według Cezarego Kosikowskiego uprzedzenie o zamiarze przeprowadzenia kontroli jest rozwiązaniem niespotykanym i niepraktykowanym. Zachowanie tej reguły w odniesieniu do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy należy więc oceniać jako unikatowe i niepozbawione przy tym wątpliwości co do swej zasadności. Przyjęcie zasady zawiadamiania o zamiarze wszczęcia kontroli nadaje jej cechy kontroli planowanej, a więc podejmowanej bardziej dla wykonania planu kontroli niż z potrzeby przeprowadzenia kontroli u konkretnego przedsiębiorcy³⁴. Trudno nie zgodzić się z przedstawionym powyżej stanowiskiem, zważywszy na terminy, w których musi być przeprowadzona kontrola, a po których bezskutecznym upływie konieczne jest ponowne zawiadomienie przedsiębiorcy. Zresztą powyższe rozważania pozostaną i tak tylko w sferze teorii, jeśli weźmiemy pod uwagę art. 48 ust. 11 oraz art. 62 Prawa przedsiębiorców, które przewidują liczne wyłączenia stosowania zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Wyjątki ustawowe sprawiają, że obowiązek zawiadomienia sprowadza się do teorii, a w praktyce organy kontroli stosują go nader rzadko.

Maksymalny czas trwania kontroli w roku kalendarzowym został ustalony w art. 55 Prawa przedsiębiorców. Wynosi on dla mikroprzedsiębiorców 12 dni roboczych, małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych, średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych, pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych. Jest to również rozwiązanie przeniesione z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³⁵. *Ratio legis* tego przepisu sprowadza się do unikania utrudnień i dezorganizacji funkcjonowania przedsiębiorcy, które mogą wywoływać przedłużające się kontrole. Ustawowe limity kontroli mają wprowadzić zastosowanie wyłącznie do postępowań kontrolnych prowadzonych przez jeden organ, jednak ich celem jest dyscyplinowanie tego organu do sprawnego prowadzenia czynności, co stanowi przejaw realizacji zasady sprawności. Analogicznie jak w przypadku

³³ A. Żywicka, *Komentarz do art. 48 Ustawy – Prawo przedsiębiorców*, w: *Konstytucja biznesu...*; K. Krzał, M. Stępnia, *Komentarz do art. 48*, w: *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].

³⁴ Por. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, s. 422-423; podobnie P. Wrześniewski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 226; M. Sieradzka, w: *Ustawa o swobodzie działalności...*

³⁵ W poprzednim stanie prawnym maksymalny czas trwania kontroli normował art. 83 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

zawiadamiania o zamiarze wszczęcia kontroli jej limity doznają licznych wyłączeń ustawowych, w niemalże identycznych sytuacjach wskazanych w Prawie przedsiębiorców. Tym samym znowu można odnieść wrażenie, że zasadnicze standardy kontroli określone w Prawie przedsiębiorców nadal nie znajdują dostatecznego zabezpieczenia w jej konkretnych przepisach, co w gruncie rzeczy stanowiło przedmiot krytyki jeszcze w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Zakończenie

Zasady legalności i sprawności kontroli powinny determinować postępowanie kontrolne. Dopiero ich realizacja umożliwi spełnienie pozostałych kryteriów kontroli, stąd ich doniosłość w hierarchii zasad publicznego prawa gospodarczego. Kontrola działalności gospodarczej jest bowiem sferą ingerencyjnej działalności państwa, której skutki są najbardziej odczuwalne dla przedsiębiorców. Sprawne działanie organu kontroli, zgodne z prawem i w jego granicach, ma tutaj decydujące znaczenie. Zasady legalności i sprawności kontroli są dyrektywami gwarantującymi poszanowanie uzasadnionych interesów przedsiębiorców przy równoczesnym zapewnieniu ochrony ważnych interesów publicznych, będących celami kontroli. Prawo przedsiębiorców jako akt wiodący w sferze działalności gospodarczej winno zapewniać realizację owych wartości wypływających z analizowanych zasad.

Przeprowadzone w artykule rozważania skłaniają do konkluzji, że aktualne przepisy normujące procedurę kontroli działalności gospodarczej gwarantują poszanowanie zasady legalności i sprawności kontroli jedynie w stopniu podstawowym, zarówno z punktu widzenia ochrony interesów przedsiębiorców, jak i z perspektywy odpowiedniego zabezpieczenia interesów publicznych. Taka refleksja nasuwa się z uwagi na liczne wyjątki od przyjętych standardów występujące w Prawie przedsiębiorców. Z ich powodu niektóre zasady kontroli funkcjonują jedynie w sferze idei i nie znajdują rzetelnego poparcia w przepisach prawa. Taki stan rzeczy negatywnie wpływa na stosunek przedsiębiorców do organów kontroli, nie podnosząc zaufania do państwa i działających w jego imieniu instytucji. Konieczne jest przeprowadzenie dalszych zmian w prawie w kierunku zwiększenia jego przejrzystości i zmniejszenia liczby wyjątków

ustawowych, zwłaszcza przepisów normujących procedurę kontroli działalności gospodarczej.

Odpowiadając na pytanie postawione na wstępie, stwierdzam, że nieznaczna modyfikacja przepisów normujących postępowanie kontrolne w Prawie przedsiębiorców nie spowodowała zmian w standardach kontroli działalności gospodarczej, a tym samym nie poprawiła pozycji przedsiębiorców jako podmiotów kontrolowanych.

Bibliografia

Źródła

Akty prawne, uzasadnienia projektów ustaw

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji, Uzasadnienie z dnia 21 listopada 2017 r. projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, Druk Nr 2051, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2051> [dostęp: 25.11.2020 r.].

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz. U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 107 z późn. zm.

Ustawa 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.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, Dz. U. z 2016 r. poz. 2255.

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2018 r. poz. 646 z późn. zm.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 listopada 2009 r., I SA/OI 591/09, LEX nr 558757.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Wr 562/10, LEX nr 758017.

Literatura

- Bielecki L., Gola J., Horubski K., Kokocińska K., Komierzyńska-Orlińska E., Ruczkowski P., Wierzbowski M., Żywicka A., *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Boryczka M., Kasztelan-Świetlik B., Korzeniewski M., Kraszewski A., Kruszewski A., Krzal K., Kwiatkowski P., Stępnik M., Szeplik M., Tracz P., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019 [wyd. el. LEX].
- Długosz T., Kozieł G., Malarewicz-Jakubów A., Patyra S., Piszcz A., Żurawik A., *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Warszawa 2019.
- Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H., *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., Wojtyczek K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, M. Zubik, wyd. 2, Warszawa 2016 [wyd. el. LEX].
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Kalisz A., *Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretycznoprawne*, w: *Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015.
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kocowski T., *Nadzór gospodarczy*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Kokocińska K., *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości – zagadnienia ogólne*, w: *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, Warszawa 2018.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.
- Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, Warszawa 2013.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Kosieradzka E., Zdyb M., *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, t. 25, nr 1.
- Kosikowski C., *Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP*, w: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.

- Leszczyński L., *Wykładnia systemowo-aksjologiczna a zasady prawa*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 4. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2012.
- Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius* 2013, t. 60, nr 1.
- Łoboda M., Strzelec D., *Kontrola przestrzegania przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2017 [wyd. el. LEX].
- Maroń G., *Dworkinowska wizja zasad prawa*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza* 2008, nr 6.
- Maroń G., *Formuła ważenia zasad prawa jako mechanizm usuwania ich kolizji na przykładzie koncepcji Roberta Alexy'ego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza* 2009, nr 7.
- Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.
- Powałowski A., *Nowe prawo przedsiębiorców i ich działalności gospodarczej na tle zasady społecznej gospodarki rynkowej*, w: *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, red. M. Królikowska-Olczak, Warszawa 2018.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1978.
- Sieradzka M., *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności gospodarczej oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, w: *Ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, red. M. Sieradzka, dodatek Monitora Prawniczego 2018, nr 13.
- Sieradzka M., w: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2013 [wyd. el. LEX].
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978.
- Strzyckowski K., *Uwagi o zadaniach nauki o prawnych formach działania administracji gospodarczej*, w: *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. K. Kokocińska, B. Popowska, Poznań 2009.
- Szafrąński D., *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, w: *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Szafrąński D., *Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, *Studia Iuridica* 2011, t. 53.
- Wiktorowska A., *Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, *Studia Prawa Publicznego* 2013, nr 2.
- Wrześniewski P., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Zdyb M., *Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.3.2018 r. Prawo przedsiębiorców*, w: *Ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, red. M. Sieradzka, dodatek Monitora Prawniczego 2018, nr 13.

- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Żywicka A., *Kontrola działalności gospodarczej a zaufanie przedsiębiorców do organów administracji publicznej. Uwagi na tle rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, w: *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właźlak, Warszawa 2015.

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu są zasady kontroli działalności gospodarczej wyrażone w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców na tle poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Autorka porównuje zasady normujące kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy na gruncie poprzedniej i aktualnej ustawy. Rozważania ogniskują się przede wszystkim wokół zasad legalności i sprawności kontroli, stanowiących dla organów punkt wyjścia do prowadzenia kontroli. Celem opracowania jest analiza zmian w zakresie przestrzegania w postępowaniu kontrolnym zasady legalizmu ze względu na zmianę granic prawa dla prowadzenia postępowania kontrolnego, które wprowadzono ustawą Prawo przedsiębiorców. Jako metodę badawczą zastosowano w artykule metodę formalno-dogmatyczną i prawno-porównawczą.

Słowa kluczowe: kontrola działalności gospodarczej, zasada legalności kontroli działalności gospodarczej, zasada sprawności kontroli działalności gospodarczej

LEGALITY AND EFFICIENCY OF CONTROLLING BUSINESS ACTIVITY IN THE LIGHT OF THE 6 MARCH 2018 ACT – THE LAW OF ENTREPRENEURS

Summary

This article focuses on the principles of controlling the business activity stated in the 6 March 2018 Act – the Law of Entrepreneurs based on the formerly binding 2 July 2004 Act on the Freedom of Business Activity. The author compares the

principles of the control of the business activity of the entrepreneur based on the former and current law. The deliberations focus mainly on the principles of legality and efficiency of the control that constitute a starting point for the authorities to execute the control. The aim of the paper is to analyze the changes in regard to implementation of the rule of legality in the controlling proceedings due to the fact that the Law of Entrepreneurs has introduced the change in the scope of law for conducting the controlling proceedings. The research methods applied in the article are the formal-dogmatic and legal-comparative method.

Key words: control of business activity, rule of legality of business activity, rule of efficiency of controlling business activity

ЗАКОННОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕТЕ ЗАКОНА ОТ 6 МАРТА 2018 ГОДА - «ПРАВО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ»

Резюме

Предметом настоящей статьи являются правила контроля хозяйственной деятельности, изложенные в Законе от 6 марта 2018 г. «Право предпринимателей» на фоне предыдущего Закона от 2 июля 2004 г. о свободе хозяйственной деятельности. Автор сравнивает правила, регулирующие управление хозяйственной деятельностью в соответствии с предыдущим и текущим законом. Основное внимание уделяется принципам законности и эффективности мер контроля, которые являются отправной точкой для органов при проведении проверок. Целью исследования является анализ изменений в соответствии с принципом законности в контрольном производстве, в связи с изменением границ закона для проведения контрольного производства, которые были введены законом «Право предпринимателей». Методы исследования, используемые в статье: формально-догматический и юридически-сравнительный.

Ключевые слова: контроль хозяйственной деятельности, принцип законности контроля хозяйственной деятельности, принцип эффективности контроля хозяйственной деятельности

