

# RAPORT

## SYSTEM KONTROLI PRZEDSIĘBIORCÓW

---

DIAGNOZA STANU OBECNEGO, PROPOZYCJE ZMIAN

---



Związek Przedsiębiorców i Pracodawców  
[www.zpp.net.pl](http://www.zpp.net.pl)

WARSZAWA, LISTOPAD 2018

## SPIS TRESCI

SYNTEZA.....	3
REKOMENDACJE.....	4
1. WPROWADZENIE – NADMIAR BIUROKRACJI JAKO PROBLEM DLA GOSPODARKI .....	5
2. OGÓLNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONTROLI PRZEDSIĘBIORCÓW I ICH OCENA.....	8
3. SYSTEM INSTYTUCJI KONTROLUJĄCYCH FIRMY – DIAGNOZA STANU OBECNEGO .....	12
4. PROPOZYCJE ZMIANY SYSTEMU .....	18
5. PODSUMOWANIE.....	21

## SYNTEZA

Wychodząc od instynktownie słusznego stwierdzenia, że państwo nie istnieje bez biurokracji, można dojść do mylnego wniosku, że biurokracja sama w sobie – niezależnie od tego, jaka jest – stanowi zjawisko dobre i korzystne. Tymczasem, jako że instytucje i organy państwowe nie funkcjonują zgodnie z idealnymi modelami opisywanymi przez naukowców, nadmiar biurokracji wiąże się z określonymi negatywnymi skutkami o różnym charakterze – począwszy od tych dotyczących najgłębszych wolności i swobód obywatelskich, kończąc na skutkach czysto finansowych, związanych z obciążaniem przedsiębiorców dodatkowymi obowiązkami. Immanentnym elementem systemu biurokratycznego są kontrole – przedsiębiorcy powinni wypełniać wszystkie przewidziane prawem wymogi, jednak w rzeczywistości gospodarczej, tak jak w każdym innym przypadku, nie wszyscy postępują w sposób idealny. System kontrolowania firm jest jednocześnie tą warstwą funkcjonowania biurokracji, która w istocie dotyka przedsiębiorców najbardziej. Jak wynika bowiem z dostępnych danych, polskie firmy może kontrolować około 40 różnych instytucji. Przeciętny polski przedsiębiorca jest kontrolowany kilka razy w roku – blisko 1/4 z nich wskazuje na kontrole, jako jedną z największych barier prowadzenia biznesu w naszym państwie. Kontrole są w niektórych sytuacjach konieczne, lecz dokuczliwe. W przypadku polskiego systemu – uciążliwe zdecydowanie ponad potrzebę.

O tym, że wypracowany w Polsce system inspekcji przedsiębiorców jest niedoskonały wiadomo nie od wczoraj. Już kilkanaście lat temu sejmowa Komisja Gospodarki dyskutowała nad sposobami jego usprawnienia. Niestety w tym czasie zrobiono bardzo niewiele, by sytuację poprawić, co doskonale zauważają zewnętrzni analitycy, którzy - oceniając wysoko poziom polskiego postępu w zakresie warunków prowadzenia działalności gospodarczej - zwracają uwagę na zbyt restrykcyjny, a jednocześnie nieefektywny system kontroli firm.

Podmioty kontrolujące przedsiębiorców w Polsce są rozdrobnione, rozproszone, a ich kompetencje dublują się. Wystarczy wspomnieć, że za inspekcję żywności odpowiada w Polsce aż pięć instytucji o podobnym profilu, podczas gdy w większości państw Unii Europejskiej zajmuje się tym jeden organ. Jednocześnie działalność inspektorów często cechuje się wysokim poziomem uznaniowości, co pokazują konkretne przypadki opisane na łamach niniejszego raportu.

Żeby doprowadzić do znacznej poprawy sytuacji, konieczne będzie przeprowadzenie szeregu działań legislacyjnych, skupionych nie tylko na reorganizacji systemu instytucji kontrolujących firmy w Polsce, ale również na lepszym zabezpieczeniu praw kontrolowanych przedsiębiorców, bardziej precyzyjnym określeniu praw i obowiązków obu stron w toku kontroli czy też – na najbardziej podstawowym poziomie – zachowywaniu standardów przyzwoitej legislacji, poprzez tworzenie prawa precyzyjnego i jednoznacznego, w miarę możliwości uniemożliwiającego ewentualne spory o wykładnię przepisów opisujących obowiązki przedsiębiorcy. Warto zaznaczyć, że są to postulaty w pełni zbieżne z rekomendacjami przygotowanymi przez ekspertów OECD.

## REKOMENDACJE

- Prawodawca powinien przestrzegać standardów przyzwoitej legislacji i tworzyć prawo jasne i jednoznaczne, szczególnie w odniesieniu do regulacji opisujących obowiązki przedsiębiorców. W ten sposób ograniczone zostanie pole ewentualnych sporów o wykładnię określonego przepisu, kluczową w toku kontroli i dla jej wyników.
- Zawarte w Prawie przedsiębiorców przepisy regulujące w sposób ogólny zasady przeprowadzania kontroli w firmach, powinny być znowelizowane w taki sposób, by w znacznie większym stopniu zabezpieczały prawa kontrolowanych przedsiębiorców. Można wyobrazić sobie, że nowelizacja taka byłaby efektem procesu analogicznego do przeprowadzonego przy okazji niedawno konsultowanego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych.
- Należy dokonać gruntownego przeglądu instytucji kontrolujących przedsiębiorców i dokonać zmian organizacyjnych – tam gdzie jest to możliwe, połączyć rozdrobione urzędy o dublujących się kompetencjach w jedno ciało, zajmujące się kompleksowo określonym fragmentem rynku. Zadania instytucji kontrolujących firmy powinny być jasno i precyzyjnie opisane w powołujących je ustawach.
- W szczegółowych przepisach regulujących działalność poszczególnych inspekcji, powinny zostać zawarte mechanizmy ograniczania uznaniowości po stronie urzędników – kluczowymi zasadami powinny być: obiektywizm i opieranie wyników kontroli jedynie na faktach.
- Wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, należy rozważyć zastąpienie systemu instytucjonalnych kontroli przez podmioty publiczne, rozwiązaniami rynkowymi, takimi jak choćby obowiązkowe ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

## 1. WPROWADZENIE – NADMIAR BIUROKRACJI JAKO PROBLEM DLA GOSPODARKI

Państwo, jako struktura (przynajmniej w dużej części) administracyjna, nie może istnieć bez aparatu biurokratycznego. Realizowanie szeregu polityk, wyznaczanie strategicznych celów, a nawet sprawowanie podstawowych funkcji zarządczych (które są – w określonym zakresie – niezbędne, nawet w modelu leseferystycznego państwa minimum) nie jest możliwe bez pracy urzędników. Oznacza to, że dla bytności państwa jako takiego, konieczne jest również istnienie tego, co nazywamy biurokracją, czyli urzędów i ludzi pełniących funkcję urzędników. Jednocześnie nietrudno stwierdzić, że nadmiar tejże biurokracji (czy też biurokracja nadmiernie uciążliwa) nie jest zjawiskiem korzystnym. Abstrahując od kwestii filozofii polityki i oceny słuszności określonych koncepcji (im większy jest bowiem aparat biurokratyczny i im szerszym zakresem kompetencji dysponuje, tym bardziej intensywna jest pokusa do ingerowania w każdy aspekt życia obywateli, co sprowadza się w zasadzie do postępującego ograniczania ich podstawowych wolności), nadmiernie rozbudowana biurokracja niesie za sobą szereg konkretnych, niemal namacalnych negatywnych skutków. Sprawia ona bowiem – paradoksalnie – że państwo staje się mniej sterowne. Odpowiedzialność za podejmowane decyzje staje się rozproszona<sup>1</sup>, a sam proces ich podejmowania nieprzejrzysty i nadmiernie wydłużony. Tym samym państwo – jako struktura – traci faktycznie umiejętność szybkiego reagowania w sytuacjach, w których jest to naprawdę potrzebne. Jednocześnie, w przypadkach mniejszej wagi, potrafi być – ze względu na poziom swojego rozproszenia i niedookreślenia zakresu kompetencji poszczególnych jednostek – wyjątkowo, ponad miarę represyjne.

Poza powyższym, nadmiernie rozbudowany aparat biurokratyczny powoduje wymierne negatywne rezultaty gospodarcze. Premier Mateusz Morawiecki w czasie, w którym był wicepremierem i jednocześnie Ministrem Rozwoju oraz Finansów, wskazywał na przerośniętą biurokrację jako jedną z bolączek państwa polskiego, podkreślając, że roczny koszt utrzymania wszystkich urzędników w Polsce wynosi ok. 50 mld zł<sup>2</sup>. Dla celów komparatystycznych można zaznaczyć, że wpływy budżetowe w roku 2017 wyniosły w Polsce ok. 370 mld złotych<sup>3</sup> - oznaczałoby to, że koszt utrzymania aparatu administracyjnego pochłania mniej więcej 14 proc. wpływów do naszego budżetu. Taka sytuacja nie pozostaje bez wpływu na działających w Polsce przedsiębiorców. Według dostępnych badań, jedną z kluczowych barier prowadzenia biznesu w naszym kraju jest szeroko pojęta biurokracja<sup>4</sup>. Podobnie wynika z badań przeprowadzonych na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. Nadmiar obowiązków biurokratycznych jest postrzegany jako jedna z największych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej przez 67 proc. respondentów, a samowolne i arbitralne decyzje urzędników przez 44 proc. ankietowanych<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Por. art. Prof. Pawła Kozłowskiego pt. „Procedury i towar (ekspansja neoliberalizmu w nauce)”, *Nauka Polska*, XXII, 2013 r.

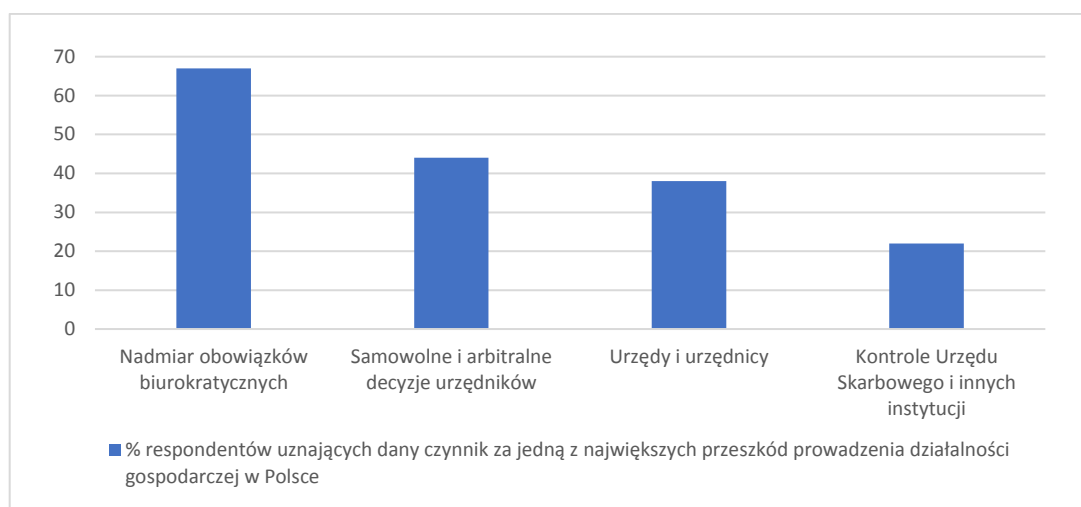
<sup>2</sup> <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Morawiecki-Roczny-koszt-utrzymania-wszystkich-urzednikow-w-Polsce-wynosi-ok-50-mld-zl-7387770.html>.

<sup>3</sup> [https://www.finanse.mf.gov.pl/pl/budzet-panstwa/wplywy-budzetowe/-/document\\_library\\_display/u2GC/view/6262209](https://www.finanse.mf.gov.pl/pl/budzet-panstwa/wplywy-budzetowe/-/document_library_display/u2GC/view/6262209).

<sup>4</sup> [http://grantthornton.pl/sites/default/files/raporty/Raport\\_barier\\_rozwoju\\_przedsiębiorstw\\_czyli\\_co\\_najbardziej\\_hamuje\\_wzrost\\_polskich\\_firm.pdf](http://grantthornton.pl/sites/default/files/raporty/Raport_barier_rozwoju_przedsiębiorstw_czyli_co_najbardziej_hamuje_wzrost_polskich_firm.pdf).

<sup>5</sup> <http://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2018/02/BarierydlaMSPwPL.pdf>.

**Wykres 1.** Biurokracja w badaniu barier prowadzenia biznesu w Polsce przeprowadzonego na zlecenie ZPP<sup>6</sup>



Źródło: Raport ZPP i Ariadna przeprowadzony przez Maison I Partners. Busometr. Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, 22.01.2018 r.

Jak doskonale widać, czynniki biurokratyczne są postrzegane jako jedne z największych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce przez znaczną część przedsiębiorców. Nie szokuje zatem (mimo swojego ciężaru gatunkowego) teza postawiona w 2010 roku przez ówczesną prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, zgodnie z którą biurokracja stanowiła w owym czasie dla firm większe zagrożenie niż kryzys finansowy<sup>7</sup>. We Włoszech zdecydowano się niedawno obliczyć konkretne skutki finansowe bardzo szerokiego zakresu wymaganych od przedsiębiorców obowiązków biurokratycznych. Dla przykładu: otwarcie zakładu fryzjerskiego wiąże się w tym kraju ze spełnieniem 65 warunków, wymaganych przez 26 różnych instytucji, i poniesieniem łącznego kosztu w wysokości ok. 17,5 tysiąca euro<sup>8</sup>. Z kolei właściciele barów powinni spełniać łącznie 71 wymogów i ponieść łączne koszty administracyjne składające się na sumę 14 tysięcy euro. Dane zebrane przez włoskich ekspertów dosyć jasno pokazują, jakie są potencjalne koszty dla gospodarki wynikające z nadmiernie rozbudowanej biurokracji i obowiązków formalnych obciążających z tego tytułu przedsiębiorców.

Negatywne skutki funkcjonowania biurokracji wynikają przede wszystkim z faktu, że jej rzeczywista działalność w istotnym stopniu różni się od idealnych typów, opisywanych m.in. przez Webera, który w swoim modelu założył, że biurokracja powinna cechować się np. istnieniem ściśle określonego zakresu działań i zachowań wewnątrz organizacji, fachowym przygotowaniem pracowników, a także opieraniem swoich działań urzędowych na przepisach (jest to w pewnym sensie zredukowana zasada praworządności)<sup>9</sup>. Sam jednak odwoływał się przy omawianiu tej idealnej struktury do pojęcia utopii<sup>10</sup> – jej opis nie odzwierciedlał bowiem

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/204607,Skarbowki-wyganiaja-firmy-z-malych-miast>.

<sup>8</sup> <https://tvn24bis.pl/ze-swiate,75/raport-na-temat-wymogow-biurokracji-przy-otwieraniu-firmy,874942.html>.

<sup>9</sup> <http://ur.edu.pl/pliki/Zeszyt15/34.pdf>.

<sup>10</sup> <http://timo.wz.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/09/09-Micha%C5%82-Mijał-Max-Weber-i-kontynuatorzy-w-badaniach-nad-organizacjami-Klincewicz-Krzysztof-red-Zarządzanie-organizacje-i-organizowanie.pdf>.

stanu faktycznego, a jedynie pożądanego. Tym samym, z uwagi na fakt, że biurokracja w rzeczywistym świecie nie jest pozbawiona wad i nie w każdym aspekcie funkcjonuje w sposób zgodny z cechami struktury idealnej, przy jednoczesnym zjawisku, które można byłoby nazwać inflacją urzędów, jej działalność wiąże się z występowaniem negatywnych skutków opisanych powyżej. W drastycznym zresztą wariacie, stawiana jest teza, że choć trudno wyobrazić sobie istnienie demokracji bez administracji publicznej, to immanentne jej cechy, zasoby i środowisko instytucjonalne sprawia, że stanowi ona strukturę, która może spowodować erozję porządku demokratycznego, szczególnie w odniesieniu do poszerzanego zakresu władzy dyskrecjonalnej<sup>11</sup>.

Jedną z koncepcji, mających na celu ograniczenie tej potencjalnie szkodliwej funkcji biurokracji, jest idea państwa minimum, opisywana w klasycznym wariacie przez wolnościowych myślicieli takich jak F. Bastiat czy A. Rand. Podczas gdy ten pierwszy postulował w sposób wyraźny ograniczenie do minimum funkcji państwa, Ayn Rand rozwinęła tę myśl na wielu płaszczyznach<sup>12</sup>.

Wydaje się, że co do zasady słusznym kierunkiem modelowania administracji publicznej jest dążenie do utworzenia swoistego państwa minimum, o relatywnie wąskich, lecz skoncentrowanych kompetencjach. Tym samym organy administracji wyposażone zostałyby w zdolność szybkiego reagowania w sytuacjach, w których jest to rzeczywiście potrzebne, a jednocześnie dużo łatwiej byłoby wskazywać na ich nadużycia tam, gdzie występują (ze względu na brak rozproszenia odpowiedzialności charakterystycznego dla przerośniętych systemów biurokratycznych).

Trzeba zaznaczyć, że „nadmiar biurokracji” możemy rozumieć w dwojaki sposób, tj. zarówno pod kątem liczby urzędów i pracujących w nich urzędników, jak i pod kątem mnogości rozproszonych kompetencji, ingerujących coraz głębiej w życie społeczne i stosunki gospodarcze. Dziedzina, w której negatywne oddziaływanie wspomnianego nadmiaru biurokracji odczuwalne jest przez przedsiębiorców w sposób szczególny, są kontrole. Jak wynika z przytoczonych powyżej badań – co czwarty polski przedsiębiorca uważa, że kontrole (zarówno organów podatkowych, jak i innych podmiotów funkcjonujących w ramach aparatu administracyjnego państwa) stanowią jedną z głównych barier prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Z uwagi na fakt, że znane są przypadki, w których długotrwałe kontrole, przeprowadzane z naruszeniem podstawowych zasad, doprowadzały do upadku firm<sup>13</sup>, a także wzięwszy pod uwagę, że zarówno sam proces przeprowadzania kontroli, jak i wynikające z niej decyzje, mogą wiązać się ze znaczną ingerencją w prowadzoną przez przedsiębiorcę działalność, często dla tego przedsiębiorcy negatywną, wydaje się, że to właśnie w zakresie systemu kontrolowania przedsiębiorców należy poszukać istotnego pola do możliwej poprawy funkcjonowania biurokracji w Polsce. Niniejszy raport zawiera propozycje rozwiązań w tym zakresie.

---

<sup>11</sup> Por. S. Mazur, *Biurokracja jako dylemat, Zarządzanie Publiczne nr 2 (2)/2007*.

<sup>12</sup> <http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/32195/0006.pdf>.

<sup>13</sup> Jeden z przykładów opisany na stronie internetowej: <https://biznes.newseria.pl/news/kolejna-firma-na-skraju,p2035183405>.

## 2. OGÓLNE REGULACJE DOTYCZĄCE KONTROLI PRZEDSIĘBIORCÓW I ICH OCENA

Przepisy regulujące w sposób ogólny zasady przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców znajdują się w ustawie z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców. Warto w tym momencie zaznaczyć, że akt ten był częścią „Konstytucji dla biznesu”, czyli w zasadzie sztandarowego projektu, jeśli chodzi o legislację dotyczącą gospodarki i firm, rządu i osobiście premiera Mateusza Morawieckiego. W związku z tym, jeszcze na etapie konsultowania projektów poszczególnych ustaw (cały pakiet składał się z pięciu aktów) przez organizacje pracodawców, w tym również ZPP, wyrażana była nadzieja, że nowe akty normatywne w istotnym stopniu przyczynią się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce i rzeczywiście ułatwią życie przedsiębiorcom. W ramach „konstytucji” najistotniejszym elementem jest właśnie Prawo przedsiębiorców, czyli ustawa regulująca ogólne zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, która zastąpiła ustawę z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej. Należy stwierdzić, że sama inicjatywa stworzenia nowego aktu, a nie ponownego nowelizowania starej ustawy, została doceniona przez środowiska przedsiębiorców, tak samo zresztą jak i ostateczny kształt Prawa przedsiębiorców. Niestety w zakresie przepisów ściśle dotyczących zasad wykonywania kontroli u przedsiębiorców, nie zmieniło się w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów w zasadzie nic – regulacje w nowej ustawie są w istocie skopiowane z poprzedniej.

Jest to o tyle istotne, że przepisy obowiązujące na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej były niejednokrotnie przedmiotem krytyki ze strony przedsiębiorców. Po pierwsze, ze względu na sposób ich sformułowania. Niejednokrotnie bowiem, czytając określony przepis, można było dojść do wniosku, że chroni on przedsiębiorcę w sposób całkowicie wystarczający i że stanowi on element przyjaznego otoczenia regulacyjnego dla firm. Niestety, użycie określonych sformułowań czy też określenie w innych artykułach wyjątków wyłączonych spod danej - korzystnej dla przedsiębiorców - reguły, powodowało, że wspomniana ochrona miała charakter w istocie iluzoryczny. Po drugie zaś, ze względu na to, jak poszczególne organy stosowały te przepisy. Okazuje się bowiem, że możemy stworzyć relatywnie niezłe instrumentarium prawne, które ostatecznie zostanie wykorzystane całkowicie wbrew dobrym intencjom ustawodawcy.

Jednym ze sztandarowych przykładów takiej regulacji może być art. 77 ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Stanowił on, że dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno-skarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że regulacja jest jednoznacznie korzystna dla przedsiębiorców i pełni bardzo silną funkcję gwarancyjną oraz ochronną. Niestety, użycie przez ustawodawcę sformułowania „istotny wpływ na wyniki kontroli” doprowadziło do pewnych komplikacji związanych z wykładnią



przepisu. Organy administracji publicznej notorycznie bowiem wykorzystywały dowody uzyskane z naruszeniem przepisów o kontroli<sup>14</sup>, a takie postępowanie było niestety częściowo uzasadnione rozumieniem omawianego przepisu przez sądy administracyjne. Nawet bowiem Naczelny Sąd Administracyjny stał na stanowisku, że aby przepis art. 77 ust. 6 u.s.d.g. mógł zostać zastosowany, należy wykazać wpływ stwierdzonych naruszeń przepisów prawa na wynik tej kontroli<sup>15</sup>. W rezultacie przedmiotem badania staje się nie sam dowód uzyskany z naruszeniem prawa, lecz naruszenie prawa i jego wpływ na wynik kontroli. Wydaje się, że takie rozumienie gramatyczne omawianego przepisu jest niezgodne z jego systemowym i funkcjonalnym znaczeniem.

Niestety jednak, przepis art. 77 ust. 6 został wprost skopiowany również do Prawa przedsiębiorców i znajduje się aktualnie w art. 46 ust. 3 ustawy.

Analogiczne zastrzeżenia można zgłosić również do regulacji odnoszących się do czasu trwania kontroli. Teoretycznie bowiem, w Prawie przedsiębiorców znajduje się art. 55 ust. 1, określający maksymalny czas trwania kontroli u przedsiębiorcy. Zgodnie z nim, czas trwania wszystkich kontroli organu kontrolującego 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.

Na pierwszy rzut oka ponownie wydaje się, że przedsiębiorca jest chroniony ustalonym ustawowo maksymalnym czasem trwania kontroli. Wystarczy jednak przyjrzeć się dokładnie przepisowi, żeby dostrzec, że rzeczywistość prawna wcale nie jest tak korzystna dla firm. Po pierwsze, już w przytoczonym przepisie wspomina się o „organie kontroli” w liczbie pojedynczej – oznacza to, że określone limity odnoszą się do kontroli przeprowadzanych przez jeden organ (a jest ich wiele, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania).

Po drugie zaś, wystarczy przeczytać dalsze ustępy artykułu, żeby stwierdzić, że od określonej w art. 55 ust. 1 zasady jest mnóstwo wyjątków. Określonych maksymalnych terminów nie stosuje się bowiem, gdy:

- ratyfikowane umowy międzynarodowe albo bezpośrednio stosowane przepisy prawa Unii Europejskiej stanowią inaczej,
- przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla: przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia,
- przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska,

---

<sup>14</sup> <http://blog.lpig.pl/2014/02/dlaczego-zapomnielismy-o-ustawie-o-swobodzie-dzialalnosci-gospodarczej-refleksja-na-tle-jej-art-77-ust-6/>.

<sup>15</sup> Por. wyrok NSA z 20 listopada 2012 roku, sygn. II GSK 1593/11.

- kontrola jest realizowana w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów,
- kontrola jest prowadzona na podstawie art. 23b lub art. 23f ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne,
- kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług przed dokonaniem tego zwrotu,
- przeprowadzenie kontroli jest realizacją obowiązków wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej o ochronie konkurencji lub przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnoty,
- kontrola dotyczy podmiotów, którym na mocy odrębnych przepisów właściwy organ wydał decyzję o uznaniu prawidłowości wyboru i stosowania metody ustalania ceny transakcyjnej między podmiotami powiązаныmi – w zakresie związanym z wykonaniem tej decyzji,
- kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym,
- kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków poniesionych w związku z budową pierwszego własnego mieszkania,
- kontrola jest kontrolą amerykańskich rachunków raportowanych uregulowanych w ustawie z dnia 9 października 2015 roku o wykonywaniu Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FACTA.

Mamy zatem do czynienia z szeregiem wyjątków od określonych maksymalnych terminów trwania kontroli. Mają one charakter zarówno ściśle przedmiotowy (wyłączenie spod zakresu działania art. 55 ust. 1 kontroli wykonywanych na podstawie przepisów określonych ustaw), niejednokrotnie związane są z realizacją umów międzynarodowych czy prawodawstwa unijnego, jednak kluczowe z punktu widzenia większości przedsiębiorców są wyjątki najbardziej ogólne i „pojemne” w sensie znaczeniowym. Można sobie bowiem wyobrazić wiele sytuacji, w których organ argumentować będzie, że przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia (albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego) czy też zabezpieczenia dowodów jego popełnienia.

Co więcej, niektóre kontrole są wyłączone albo z niektórych uregulowań zawartych w Prawie przedsiębiorców (art. 61 – 64 ustawy), albo wręcz ze wszystkich przepisów tego rozdziału. Tego rodzaju całkowite wyłączenie odnosi się do trzech rodzajów kontroli:

- prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 roku – Prawo atomowe,
- prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie gospodarki odpadami
- oraz ostatecznie – i ten przypadek jest, jak się wydaje, kluczowy z punktu widzenia przedsiębiorców – kontroli celno-skarbowych prowadzonych w trybie określonym w dziale V rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej.

Warto zaznaczyć, że również przepisy odnoszące się do ograniczenia czasu trwania kontroli zostały w zasadzie skopiowane z poprzedniej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Reasumując, mimo iż ustawa Prawo przedsiębiorców zawiera szereg przepisów o charakterze gwarancyjnymi i z gruntu korzystnym dla firm, poprawiającym ich pozycję w relacjach z organami administracji publicznej, w części odnoszącej się do kontroli nie spełniła pokładanych w nich oczekiwań. Przepisy dotyczące zasad przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców nie zostały w istotnym stopniu zmodyfikowane czy też poprawione w celu lepszego zabezpieczenia praw i interesów firm w toku postępowań kontrolnych. Znakomita większość regulacji została po prostu skopiowana z poprzednio obowiązującej ustawy – powielono więc choćby przepisy, które nie zapewniają rozsądnego czasu trwania kontroli.

Wydawałoby się więc, że jeśli chodzi o zmiany w prawie, konieczne byłoby wprowadzenie rzeczywistych mechanizmów ograniczenia czasu trwania kontroli, a także udoskonalenie przepisów w taki sposób, by rzeczywiście spełniały one swoją funkcję gwarancyjną dla przedsiębiorców.

### 3. SYSTEM INSTYTUCJI KONTROLUJĄCYCH FIRMY – DIAGNOZA STANU OBECNEGO

Poza regulacjami dotyczącymi sposobu przeprowadzania kontroli, a także ograniczeniami nałożonymi na organy administracji publicznej w tym zakresie, bardzo istotnym zagadnieniem jest sam system instytucji kontrolujących firmę, tj. jego struktura i jakość, a także praktyka funkcjonowania. Wydaje się, że w tym zakresie mamy w Polsce do zrobienia dużo więcej, niż w przypadku ogólnych regulacji odnoszących się do zasad przeprowadzania kontroli.

W odpowiedzi podsekretarza stanu w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki na interpelację nr 17184 - w sprawie liczby kontroli w przedsiębiorstwach i praw przedsiębiorcy wobec organów przeprowadzających kontrolę - stwierdzono, że przedsiębiorcę w Polsce skontrolować może ok. 40 różnych instytucji<sup>16</sup>. Wśród nich znajdują się zarówno instytucje o umocowaniu konstytucyjnym lub o szczególnym znaczeniu w strukturze państwa, takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy też Państwowa Straż Pożarna, jak i specjalistyczne inspekcje, których zadaniem jest kontrolowanie firm funkcjonujących w obrębie określonych obszarów gospodarki: takie jak Inspekcja Handlowa, Państwowa Straż Rybacka czy też Wyższy Urząd Górniczy. Kompletny spis instytucji przywołanych w odpowiedzi na interpelację znajduje się poniżej.

#### **Przedsiębiorcę w Polsce skontrolować mogą:**

Najwyższa Izba Kontroli, prokuratura, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Policja, Państwowa Straż Pożarna, Służba Celna, generalny inspektor informacji finansowej, prezes urzędu ochrony danych osobowych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Główny Urząd Miar, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczna, wójtowie, starostowie i wojewodowie, straże gminne, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Środowiska, urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej, Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Transportu Drogowego, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Państwowa Straż Rybacka, inspekcje urzędów żegluga śródlądowej, inspekcje rybołówstwa morskiego, prezes Narodowego Banku Polskiego, Inspekcja Nadzoru Budowlanego, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Transportu Kolejowego, Komisja Nadzoru Finansowego, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, inspekcja geodezyjna i kartograficzna, główny inspektor dozoru jądowego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, a dodatkowo organy wydające koncesje, zezwolenia i licencje na prowadzenie działalności gospodarczej oraz organy dokonujące wpisów do rejestrów działalności regulowanych.

<sup>16</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=30DDA361>

Liczba różnego rodzaju instytucji z uprawnieniami kontrolnymi względem przedsiębiorców jest zatem bardzo długa. Jak zaznaczono w odpowiedzi na interpelację, duża część z nich to instytucje wykonujące kontrole ściśle specjalistyczne u przedsiębiorców działających w określonych branżach. Określono jednocześnie, że przeciętnie – według szacunków ówczesnego MG – przedsiębiorcę może kontrolować w praktyce maksymalnie ok. 10 organów kontroli.

Niezależnie od przyjętych założeń, trzeba stwierdzić, że przytoczone liczby muszą robić wrażenie – nawet zakładając wariant przedstawiony przez Ministerstwo. Jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że kontrole przeprowadzane przez pojedynczy urząd mogą trwać długimi miesiącami (mimo – jak to zostało już opisane – uregulowań zawartych w odpowiedniej części ustawy Prawo przedsiębiorców), tak duża liczba instytucji z uprawnieniami kontrolnymi musi stanowić spory problem dla firm. O tym, że tak się dzieje w praktyce, doskonale świadczą przytaczane już wyniki badań zleconych przez ZPP, w których niemal ¼ ankietowanych przedsiębiorców przyznała, że to kontrole uprawnionych instytucji stanowią jedną z głównych barier prowadzenia biznesu w naszym państwie. Nie jest to jednak jedyny czynnik świadczący o tym, że problem systemu instytucji kontrolujących przedsiębiorców w Polsce jest realny.

Wydaje się, że ze skali tego kłopotu doskonale zdają sobie sprawę również sami rządzący. W wypowiedzi przytaczanej przez Polską Agencję Prasową w notce z maja 2017 roku, wiceminister sprawiedliwości Michał Wójcik wprost stwierdził, że liczba instytucji kontrolujących firmy jest za duża, a sami przedsiębiorcy zbyt często poddawani są kontrolom<sup>17</sup>. Jeśli jednak spojrzymy na najnowszą historię polskiego prawodawstwa gospodarczego, łatwo spostrzeżemy, że o problemie dyskutowano już kilkanaście lat temu. W Internecie zachował się stenogram<sup>18</sup> z jednego z posiedzeń sejmowej Komisji Gospodarki z 12 lutego 2002 roku. Tematem posiedzenia była ocena systemu inspekcji w przedsiębiorstwach i omówienie możliwości uproszczenia tegoż systemu. W poniższych ramach zaprezentowane są cytaty z wypowiedzi niektórych uczestników posiedzenia, obrazujące jak świadomi byli oni – już wówczas – niedostatków obowiązującego modelu kontrolowania przedsiębiorców.

Praktycy wiedzą, że wachlarz poszczególnych urzędów i instytucji, uprawnionych do kontrolowania przedsiębiorców jest bardzo szeroki. (...) Często mamy do czynienia z sytuacją, iż nie ma spójności między przepisami. To powoduje liczne kontrowersje, zarówno podczas, jak i po kontroli. Nie ma jednolitego systemu przeprowadzania kontroli. (...) Niektóre instytucje lub urzędy uprawnione do przeprowadzania kontroli posiadają kompetencje, które nakładają się na siebie.

Poseł Adam Szejnfeld, PO

<sup>17</sup> <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wiceszef-ms-przyznaje-ze-firmy-sa-za-czesto-kontrolowane,70525.html>

<sup>18</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/849626389EC11852C1256B73004B249A?OpenDocument>

Naszym zdaniem jest przynajmniej kilka obszarów, w których wyraźnie nakładają się kompetencje poszczególnych organów kontroli. Prawo pracy – w tym zakresie mamy przynajmniej 4 istotne organy kontrolne. (...) Zakres kompetencyjny tych organów jest różny. Jeżeli przyjrzymy się zakresowi kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, to mieści się w nich 95 proc. uprawnień pozostałych inspekcji. Powstaje pytanie, po co są pozostałe inspekcje.

p.o. prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości Włodzimierz Dzierżanowski

W toku dyskusji kilkakrotnie przywoływano pakiet „Przede wszystkim przedsiębiorczość”, zawierający nowelizacje szeregu ustaw regulujących życie gospodarcze i mający na celu poprawę warunków prowadzenia firm w Polsce. Jak można wywnioskować z faktu, że kilkanaście lat później rządzący formułują dokładnie takie same – krytyczne – oceny wobec obowiązującego systemu kontroli firm, problemu nie udało się wówczas rozwiązać, a przedstawione w toku dyskusji recepty pozostają co do zasady aktualne.

Na nadmierne obciążenia wynikające z obowiązującego systemu kontroli przedsiębiorców w Polsce zwracają uwagę także zagraniczni obserwatorzy. Eksperti Banku Światowego przeprowadzili w 2016 roku badania, z których jasno wynika, że model kontrolowania firm jest w Polsce zbyt restrykcyjny i niespójny. Zwrócili oni uwagę m.in. na to, że kontrole odbywają się często, kontrolerzy nie biorą pod uwagę istotnych czynników wpływających na zdolność firmy do dostosowania się do skomplikowanych i bardzo szczegółowych przepisów, stosują kary jako podstawowe narzędzie, a same instytucje kontrolne – i tu powielany jest wniosek postawiony już przez przytaczanych wcześniej polskich polityków – mają niejednokrotnie zbieżne, dublujące się kompetencje i zakresy działalności<sup>19</sup>. Doskonałym przykładem przytoczonym przez ekspertów BŚ, w którym jak w soczewce skupiają się wszystkie patologie aktualnego systemu, jest kwestia kontroli żywności. Jak zaznaczono w notatce, w Polsce badaniem bezpieczeństwa i jakości żywności zajmuje się aż pięć instytucji (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa), podczas gdy w większości innych państw Unii Europejskiej zajmuje się tym tylko jeden podmiot, kumulujący znaczną część kompetencji ww. instytucji kontrolnych. Są również modele takie, jak duński, w którym w zasadzie kontrolą żywności zajmują się dwie główne instytucje, tj. Danish Veterinary and Food Administration oraz Danish Agricultural Agency. Warto na marginesie zaznaczyć, że w obu omawianych przypadkach cele kontroli nie sprowadzają się wyłącznie do stosowania określonych sankcji za naruszanie odpowiednich przepisów – w przypadku pierwszej z omawianych instytucji, kontrolowanym podmiotom (sklepom, restauracjom, piekarniom, rzeźniom etc.) po zakończeniu kontroli wystawiana jest swoista ocena w postaci jednej z czterech możliwych uśmiechniętych buziek, świadczących albo (w najgorszym przypadku) o zgłoszeniu placówki na policję czy zastosowaniu kar administracyjnych, albo o braku jakichkolwiek zastrzeżeń<sup>20</sup>. Duńczycy wprowadzili ten system

<sup>19</sup> <https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/inspecting-polands-inspections>.

<sup>20</sup> <http://www.fjndsmiley.dk/english/Pages/About.aspx>.



już w 2001 roku - od tamtego czasu zdążył on być już wykorzystany do celów marketingowych przez miejsca z najwyższymi ocenami. Państwa stosujące dobre praktyki znajdują się jednak również poza Unią Europejską – dla przykładu, w Kanadzie funkcjonuje po prostu Canadian Food Inspection Agency, pod kontrolą której znajdują się zarówno produkty spożywcze, jak i zwierzęta czy rośliny. Jednocześnie system kontroli restauracji oparty jest na współpracy samorządów z lokalnymi władzami ds. zdrowia, które mogą kontrolować placówki wskutek zgłoszenia zastrzeżeń przez klientów restauracji<sup>21</sup>.

Jak widać, można łatwo stworzyć system, w którym zamiast rozproszonych instytucji o dublujących się kompetencjach, funkcjonują zwarte komórki zajmujące się danym zagadnieniem w sposób kompleksowy. Żeby nie opierać tezy o niepotrzebnym mnożeniu instytucji zajmujących się kontrolą żywności wyłącznie na opinii ekspertów Banku Światowego, można łatwo uświadomić sobie skalę problemu zaglądając do ustaw.

W art. 1 ustawy z 14 marca 1985 roku o Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone zostały jej zadania i zakres działania. Do zadań Sanepidu należy m.in. sprawowanie nadzoru nad warunkami zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku. Inspekcja Weterynaryjna, na podstawie art. 3 ustawy z 29 stycznia 2004 roku o Inspekcji Weterynaryjnej, realizuje m.in. zadania z zakresu bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego. Bardzo ogólnie określone są zadania Inspekcji Handlowej – w art. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 roku mowa jest o tym, że jest ona powołana do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Tak szeroki zakres zadań konsumuje w zasadzie przynajmniej część kompetencji wymienionych wcześniej instytucji. Jednocześnie Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych zajmuje się m.in. sprawowaniem nadzoru nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych (art. 16 ustawy z 21 grudnia 2000 roku o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych). Widać zatem wyraźnie, że mamy w omawianym przypadku do czynienia z radykalnym rozdrobnieniem kompetencji i nie do końca jasnym rozdzieleniem ich pomiędzy poszczególne instytucje (można jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że Państwowa Inspekcja Sanitarna kontroluje również higienę pracy w zakładach pracy, czyli coś, co na podstawie art. 1 ustawy z 13 kwietnia 2007 roku o Państwowej Inspekcji Pracy podlega nadzorowi PIP-u).

Udało się zatem zdiagnozować kolejny istotny problem w polskim systemie kontroli nad przedsiębiorcami, tj. nakładanie się na siebie kompetencji poszczególnych podmiotów i niepotrzebne ich mnożenie. Nie jest to jednak ostatnia niedoskonałość, jaką możemy zidentyfikować w tym zakresie. Kolejną z nich jest zbyt duży zakres władzy dyskrecjonalnej przysługującej instytucjom kontrolującym firmy, z którego wynika duża uznaniowość co do wydawanych rozstrzygnięć i zaleceń, zakrawająca niejednokrotnie wręcz o wykracanie poza przepisy prawa.

Przykładów nadużyć kontrolerów, w wielu przypadkach niemal absurdalnych, można wymienić wiele. Dla przykładu – na podstawie art. 13 ze zn. 1 ust. 1 ustawy z 26 października

---

<sup>21</sup> <http://inspection.gc.ca/food/information-for-consumers/report-a-concern/restaurants-and-food-services/eng/1323139279504/1323140830752>.

1992 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, co do zasady zabrania się na obszarze kraju reklamy i promocji napojów alkoholowych, z wyjątkiem piwa, którego reklama i promocja jest dozwolona pod pewnymi warunkami. Jednocześnie w ust. 9 tegoż artykułu jednoznacznie wskazuje się, że zakaz ten nie obejmuje reklamy i promocji napojów alkoholowych prowadzonej wewnątrz pomieszczeń hurtowni, wydzielonych stoisk lub punktów prowadzących wyłącznie sprzedaż napojów alkoholowych oraz na terenie punktów prowadzących sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży. Taka konstrukcja przepisu oznacza wyraźnie, że w punkcie prowadzącym sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (restauracje, kluby, puby) promocja i reklama napojów alkoholowych jest dopuszczalna. Znane są nam tymczasem przypadki, w których Inspekcja Handlowa, mimo literalnego brzmienia przytoczonych regulacji, podważała prawo do wywieszania w toaletach lokalu plakatów promujących określoną markę wódki czy też organizowania przez sklep specjalistycznego konkursu, w którym nagrodą byłaby butelka wina. Pozostając w branży spożywczej, a ściśle rzecz biorąc – alkoholowej, można zwrócić uwagę na działalność Państwowej Inspekcji Sanitarnej, która często kontroluje winiarzy produkujących we własnej winnicy nie więcej niż 1000 hektolitrow wina rocznie, pod kątem zatwierdzenia zakładu produkcyjnego, mimo że art. 63 ust. 2 pkt 5 ustawy z 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia wprost wyłącza ten katalog podmiotów z obowiązku zatwierdzenia zakładu. Dzieje się tak, ponieważ wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych musi zawierać decyzję inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu, w związku z czym Sanepid niejako prewencyjnie dokonuje kontroli pod kątem zatwierdzenia zakładu produkcyjnego. Jest to oczywiście wprost niezgodne z regulacjami zawartymi w ustawie o bezpieczeństwie żywności i żywienia, jednak działalność ta wynika przynajmniej w pewnym stopniu z nieprecyzyjnych i niedoskonałych przepisów.

Nieoczekiwanej zmiany stosowanych procedur dokonały w ostatnim czasie Wojewódzkie Inspekcje Jakości Handlowej Artykułów Rolno – Spożywczych, do kompetencji których należy m.in. kontrola przywożonych zza granicy wyrobów winiarskich. Odprawa celna może być w tym przypadku dokonana dopiero po wystawieniu protokołu kontroli. Do niedawna, po skontrolowaniu dokumentów i przeprowadzeniu oględzin towaru inspektorzy wystawiali protokół kontroli tak, by można było dokonać odprawy celnej. Jednak od połowy 2015 roku<sup>22</sup>, mimo braku zmiany jakichkolwiek przepisów w tym zakresie, inspektorzy nie wystawiają protokołów kontroli bez uprzedniego uzyskania pozytywnych wyników analiz pobranych próbek produktu. W toku analizy stwierdza się jedynie zawartość alkoholu w winie, a jest to informacja już uwzględniona w certyfikacie VI1, który musi posiadać każde wino trafiające na terytorium Unii Europejskiej z państwa trzeciego. Tym samym inspektorzy decydują się kontrolować ponownie parametr już znany i wstrzymywać wydanie protokołu kontroli do momentu otrzymania wyników analizy. Powoduje to, że całość przesyłki zatrzymywana jest na okres do kilkunastu dni, a nawet kilkanaście butelek wina zostaje straconych. Cały proces zostaje istotnie wydłużony, co oczywiście wiąże się ze stratami po stronie przedsiębiorców.

---

<sup>22</sup> <https://www.vinifera.pl/wina,2130,149,0,0,F,news.html>.



Przechodząc z branży spożywczej do innego sektora gospodarki, wspomnieć można choćby o działalności inspektoratu farmaceutycznego. Na podstawie art. 94a ustawy z 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne, zabroniona jest reklama aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności. Nadzór nad przestrzeganiem przez apteki i punkty apteczne tego zakazu sprawuje wojewódzki inspektor farmaceutyczny. Niestety, jak pokazuje praktyka, bardzo szerokie i rygorystyczne rozumienie tego przepisu przez organy, doprowadza do sytuacji absurdalnych. Znane są decyzje inspektoratów zakazujące informowania o metodach płatności dostępnych a aptecę, uczestnictwa w programach prospołecznych (takich jak choćby Karta Dużej Rodziny) czy też informowania o prowadzonych usługach farmaceutycznych i numerze telefonu. Należy zastanowić się zatem, jaka była intencja racjonalnego ustawodawcy przy projektowaniu omawianego przepisu i czy na pewno chodziło mu o to, żeby apteki nie mogły informować klientów o możliwości zapłacenia za leki kartą płatniczą. O tym, jak dotkliwie dla przedsiębiorców może być tak rygorystyczne rozumienie przepisów, świadczyć może w zasadzie jedna liczba – łączna kwota kar pieniężnych nałożonych na firmy przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego w okresie od 2012 do 2015 roku - wyniosła ponad 2,2 mln zł<sup>23</sup>.

Poza opisanymi przypadkami odnoszącymi się do określonych sektorów gospodarki, nadużycia występują również w przypadku instytucji kontrolujących bardzo dużą część przedsiębiorców z różnych branż (i nie tylko). Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w Łodzi nie udziela pozwolenia na użytkowanie nowych mieszkań bez elementów białego montażu, takich jak zlewozmywak w kuchni czy muszla klozetowa w łazience, mimo że w istocie nie ma ku temu twardych prawnych podstaw<sup>24</sup>. Dla przykładu inny inspektorat, we Wrocławiu, nie uzależnia udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynków, w których są lokale mieszkalne od całkowitego zakończenia tych robót wykończeniowych. W przypadku nadzoru budowlanego generalnie zaś mamy do czynienia z problemem o charakterze systemowym, co wprost wynika z kontroli NIK, która stwierdziła w raporcie m.in., że „sprawy związane z postępowaniami administracyjnymi, w tym wydawaniem decyzji, załatwianiem skarg, realizowano przewlekłe, a prowadzone ewidencje i rejestry i nie były kompletne i prawidłowo prowadzone”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Dane własne.

<sup>24</sup> <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/307269908-Klozet-i-umywalka-w-kazdym-mieszkanie--warunek-odebrania-bloku.html>

<sup>25</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/NIK-o-nadzorze-budowlanym.html>

## 4. PROPOZYCJE ZMIANY SYSTEMU

Wziąwszy pod uwagę przytoczone wyżej przykłady i dane, nie ulega wątpliwości, że system kontrolowania przedsiębiorców w Polsce należy gruntownie zmienić i to na kilku poziomach. Wydaje się, że w przypadku niektórych instytucji i organów mamy do czynienia ze zbudowaniem swoistego państwa w państwie – w warunkach nieszczelnych i niejednoznacznych regulacji, nieprecyzyjnie określonych zadań i uprawnień, dublujących się kompetencji i rozproszonej odpowiedzialności, wyjęte są one w zasadzie spod jakiegokolwiek kontroli, skutecznie tworząc silną tkankę utrudniającą dynamiczny rozwój polskich przedsiębiorstw.

Główne bolączki polskiego systemu możemy podzielić na cztery podstawowe kategorie:

- nieprecyzyjne przepisy prawne opisujące obowiązki przedsiębiorców (w wyniku czego występują wątpliwości interpretacyjne, skutkujące w wielu przypadkach przedłużającymi się kontrolami, których efektem są sankcje dla przedsiębiorcy),
- niewystarczający poziom zabezpieczenia praw kontrolowanych przedsiębiorców (regulacje w Prawie przedsiębiorców),
- zbyt rozbudowany system instytucjonalny, mnogość różnego rodzaju inspekcji dublujących swoje zadania,
- nad miarę szeroki zakres uznaniowości urzędników.

Każdy z tych problemów należy potraktować całkowicie osobno i zastanowić się nad potencjalnymi sposobami jego rozwiązania.

W przypadku punktów odnoszących się bezpośrednio do przepisów prawa (tj. 1, 2 i 4) można uznać, że problem może zostać częściowo złagodzony w momencie, w którym całkowicie realizowane będą przepisy Prawa przedsiębiorców odnoszące się do zasad ogólnych. Są one generalnie dla przedsiębiorców korzystne, dlatego też jeśli udałoby się przełożyć je na praktykę funkcjonowania wszystkich urzędów, moglibyśmy mówić o znacznej poprawie w tym zakresie. Niezależnie jednak od tego (bo nie jesteśmy w stanie stwierdzić nawet, czy taki proces nastąpi), zmiany w przepisach wydają się być nieuniknione.

Jeśli chodzi o punkt pierwszy, kluczową rekomendacją musi być zachowywanie standardów przyzwoitej regulacji, poprzez spełnianie kryterium określoności i precyzyjności przepisów prawnych opisujących obowiązki przedsiębiorców. Oczywiście, w systemie znajdują się pewne wytrychy, sprowadzające się do tego, że organ administracji publicznej nie może wymagać od przedsiębiorcy niczego ponad to, co wynika wprost z przepisów prawa, a wszelkie wątpliwości co do treści przepisów prawnych należy rozstrzygać na korzyść przedsiębiorcy. Nie chroni to jednak przedsiębiorcy przed legislacją niejednoznaczną, umożliwiającą różne – w tym te najbardziej skrajne – możliwości wykładni. Tym samym zatem, powtarzamy postulat niejednokrotnie już podnoszony i apelujemy o tworzenie prawa prostego, przejrzystego i jednoznacznego, tak by ograniczyć możliwości swobodnej jego interpretacji przez urzędy.

W zakresie punktu drugiego, zasadne wydaje się być znaczne poszerzenie zakresu ochrony przedsiębiorców, wynikającej z ogólnych regulacji odnoszących się do kontroli, choćby poprzez wprowadzenie realnych mechanizmów ograniczenia czasu trwania kontroli czy też nowelizację przepisu uniemożliwiającego wykorzystywanie dowodu uzyskanego w toku postępowania przeprowadzonego z naruszeniem przepisów, na potrzeby m.in. postępowania karnego czy karno-skarbowego. Jeśli chodzi o czas trwania kontroli, z pewnością należy zapewnić instytucjom kontrolującym możliwość każdorazowego dogłębnego zbadania sprawy, jednak nie możemy tworzyć w ramach tak poważnego aktu prawnego, jakim jest Prawo przedsiębiorców, instytucji iluzorycznych, tj. stwarzać wrażenia, że czas kontroli przedsiębiorcy jest ściśle ograniczony do podanych terminów, podczas gdy w praktyce bywa przedłużany przez różnego rodzaju organy na kolejne miesiące, bez racjonalnego powodu. Uznajemy zatem za stosowne wszczęcie prac legislacyjnych odnoszących się do ogólnych uregulowań dotyczących kontroli przedsiębiorców – dobrym wzorcem jest tutaj proces tworzenia ustawy o przeciwdziałaniu zatorów płatniczych, w przypadku którego Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zebrało - w postaci Białej Księgi - dobre praktyki różnych państw członkowskich Unii Europejskiej, przeprowadziło szerokie prekonsultacje z środowiskiem przedsiębiorców, a następnie po zapoznaniu się z propozycjami i pomysłami, stworzyło i przekazało do konsultacji społecznych gotowy projekt ustawy. Wydaje się, że taką ścieżkę można byłoby z sukcesem powtórzyć w przypadku przepisów odnoszących się do kontroli przedsiębiorców, a tematyka wywoła nie mniejsze zainteresowanie interesariuszy po stronie społecznej.

Rekomendacja odnosząca się do punktu trzeciego jest oczywista – należy dokonać gruntownego przeglądu instytucji kontrolujących przedsiębiorców i zakresu ich zadań, a następnie, wszędzie tam gdzie jest to możliwe, połączyć rozproszone podmioty w jednostki zajmujące się w sposób kompleksowy określonymi zagadnieniami. Sztandarowym i pilotażowym przykładem mogłoby być w tym przypadku zredukowanie liczby inspekcji odnoszących się do żywności – z aktualnych pięciu można byłoby z powodzeniem stworzyć jednego gospodarza całości tematu. Po dokonaniu tego rodzaju zmian strukturalnych, należałoby każdej z pozostałych w systemie jednostek przydzielić jasny zakres zadań, w celu uzyskania pewności, że nie pokrywają się one na żadnej płaszczyźnie. W ten sposób, ustawodawca stworzyłby jasny, logiczny i spójny system inspekcji przedsiębiorców w Polsce.

W zakresie punktu czwartego, rekomendujemy wprowadzenie do poszczególnych aktów normatywnych regulujących określone instytucje kontrolne, mechanizmów w jasny sposób ograniczających zakres władzy dyskrecjonalnej inspektorów. Kontrole i wszelkiego rodzaju rozstrzygnięcia powinny odbywać się w sposób maksymalnie zobiektywizowany i jednakowy dla wszystkich – w tej chwili mamy do czynienia z sytuacją, w której urzędy w różnych miastach stosują jednakowe przepisy w bardzo różny sposób. Należy z tym skończyć.

Ostatecznie, niezależnie od powyższych działań, należy zastanowić się, czy absolutnie wszędzie tam, gdzie w tej chwili istnieją dedykowane inspekcje i urzędy kontrolujące, jest to nam absolutnie potrzebne – z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu, dobra konsumentów, etc. Wydaje się, że w przynajmniej części przypadków - tj. tam gdzie nie mamy do czynienia

z potencjalnym masowym zagrożeniem życia - interesy konsumentów można byłoby skutecznie zabezpieczyć za pomocą wprowadzenia obowiązkowych ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej dla przedsiębiorców. Jeżeli wychodzimy z założenia, że potrzebujemy państwa ograniczonego, jeśli chodzi o wielkość struktur, ale sprawnego tam, gdzie jest to niezbędne, proponowane rozwiązanie wydaje się być zasadne.

Warto zaznaczyć, że powyższe rekomendacje są całkowicie zgodne z postulatami wypracowanymi przez ekspertów OECD. Wśród dwunastu skonstruowanych przez nich punktów<sup>26</sup>, skupiających w sobie zasady najlepszych praktyk dla kontroli działalności gospodarczej, możemy znaleźć następujące:

- kontrole i ich wyniki powinny być oparte na mierzalnych dowodach i informacjach,
- egzekwowanie przestrzegania zasad powinno być pozostawione siłom rynkowym, sektorowi prywatnemu i społeczeństwu obywatelskiemu wszędzie tam, gdzie jest to możliwe: kontrole nie mogą odbywać się wszędzie i dotyczyć wszystkiego, są różne sposoby osiągnięcia celów wyznaczonych przez konkretne regulacje,
- instytucje kontrole powinny być konsolidowane i działać w sposób skoordynowany, im mniej dublowanych kompetencji, tym lepsze wykorzystanie zasobów publicznych i tym większa efektywność, a mniejsza uciążliwość dla przedsiębiorców,
- prawodawca powinien stworzyć spójne przepisy dotyczące kontroli, w których prawa i obowiązki zarówno inspektorów, jak i przedsiębiorców będą jasno wyartykułowane.

---

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit-9789264303959-en.htm>

## 5. PODSUMOWANIE

Nie ulega wątpliwości, że przeprowadzenie każdej dużej, systemowej reformy wiąże się z określonym wysiłkiem, a także szeregiem ryzyk związanych z możliwością podjęcia nietrafionych decyzji. Jednak negatywne dla gospodarki skutki wynikające z utrwalania i dalszego funkcjonowania nieskutecznych mechanizmów, złych przepisów oraz nieefektywnych instytucji są dużo bardziej groźne. Dlatego też wydaje się, że gruntowna zmiana systemu kontrolowania polskich przedsiębiorców – o której decydenci mówią już od kilkunastu lat, a która wciąż nie została zrealizowana – powinna stanowić jeden z gospodarczych priorytetów rządu w najbliższym okresie. Przeprowadzenie jej będzie wymagało skoordynowania działań na kilku polach, jednak jest to wysiłek, który nie tylko warto, ale trzeba podjąć.

[WWW.ZPP.NET.PL](http://WWW.ZPP.NET.PL)