

Przedsiębiorcy w Polsce są nadmiernie kontrolowani – czas to zmienić

- **Maksymalny czas trwania kontroli w firmie, określony przepisami ustawy *Prawo przedsiębiorców* ma charakter iluzoryczny. W praktyce przedsiębiorcy podlegać mogą kontrolom niemal przez cały rok kalendarzowy i bezustannie.**
- **W Polsce do prowadzenia kontroli w przedsiębiorstwach uprawnionych jest około 40 wyspecjalizowanych organów.**
- **Liczba kontroli podatkowych w Polsce rośnie - w pierwszym półroczu ubiegłego roku przeprowadzono ich w naszym kraju o 16,4 procenta więcej niż w analogicznym okresie roku 2021.**
- **Za najważniejsze wady systemu kontroli przedsiębiorców w Polsce uznaje się: zbytnią mnogość instytucji kontrolujących, niewłaściwy przydział kompetencji instytucjom kontrolnym, dublowanie kompetencji instytucji kontrolnych, nieprecyzyjne przepisy regulujące obowiązki przedsiębiorców, niewystarczający poziom ochrony przedsiębiorstw w ustawie *Prawo przedsiębiorców* i nadmierną uznaniowość decyzji urzędniczych.**

Przedsiębiorcy od lat wskazują biurokrację jako jedną z głównych barier dla rozwoju firm funkcjonujących na gruncie polskiego prawa. Według badania opublikowanego w 2022 roku przez Grant Thornton International biurokrację jako „silną” lub „bardzo silną” barierę rozwojową dla biznesu wskazało 60 procent respondentów. To problem traktowany niemal na równi z kosztami pracy (65%), cenami energii (65%) czy niepewnością ekonomiczną (61%).

Nadmierna biurokracja przejawia się w zbytnim skomplikowaniu przepisów regulujących działanie przedsiębiorstw, dysfunkcyjnym systemie obiegu dokumentów, rozproszeniu kompetencji urzędniczych, ale także nadmiernej kontroli firm. Dotyczy ona zarówno w zasadzie nieregulowanego czasu trwania kontroli jak i liczby organów, które takowe kontrole mogą przeprowadzić.

Iluzoryczna ochrona przedsiębiorców

Ochrona biznesu w myśl ustawy *Prawo przedsiębiorców* ma charakter wyłącznie iluzoryczny. Prawodawca w art. 55 ust. 1 wskazał wprawdzie, że maksymalny czas trwania kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekroczyć w odniesieniu do: mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych, małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych, średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych i pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych. Iluzoryczność kontroli polega na użyciu w konstrukcji przepisów przez ustawodawcę formy pojedynczej leksemu „organ kontroli”. Oznacza to, że maksymalny przewidziany w prawie czas kontroli w ciągu roku dotyczy jednego organu, nie zaś ich ogółu. Możliwą liczbę dni przeznaczonych na kontrolę pomnożyć należy zatem przez liczbę organów, które uprawnione są do ich przeprowadzenia. A jest ich około 40.

Od art. 55 ust. 1 ustawy *Prawo przedsiębiorców* obowiązują także wiele wyjątków, które mogą skutkować wydłużeniem maksymalnych okresów przewidzianych na przeprowadzanie kontroli. Przepisów „ochronnych” nie stosuje się zatem, 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; 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.

Dodatkowo, jak czytamy w art. 65 ustawy *Prawo przedsiębiorców* z ograniczeń względem maksymalnego czasu, który swoim zasięgiem obejmować może kontrola nie stosuje się w przypadku, gdy inspekcja prowadzona jest na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – *Prawo atomowe*; na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. *o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie gospodarki odpadami* oraz – co najistotniejsze z punktu widzenia przeciętnego przedsiębiorcy – gdy ma ona charakter celno-skarbowy i prowadzona jest w trybie określonym w dziale V rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej*.

Kto może skontrolować przedsiębiorców?

Przypomnieć należy też, że wciąż zbyt szeroka jest również liczba organów, które mogą przeprowadzić kontrolę. Od lat pozostaje ona niemal niezmienna. Liczne podmioty dublują swoje kompetencje, a komunikacja między nimi w zakresie terminów i zakresu przeprowadzania kontroli jest nieefektywna. Już w 2013 roku ówczesne Ministerstwo Gospodarki w odpowiedzi na interpelację z 25. kwietnia 2013 wskazało, że uprawnienia kontrolne posiada w Polsce około 40 wyspecjalizowanych organów.

Wśród nich wyróżnić można instytucje ustanowione konstytucyjnie lub o szczególnym znaczeniu, posiadające uprawnienia do przeprowadzania kontroli o szerokim zakresie przedmiotowym, jak: Najwyższa Izba Kontroli, prokuratura, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Policja, Państwowa Straż Pożarna, Służba Celna, generalny inspektor informacji finansowej, generalny inspektor 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. Do inspekcji specjalistycznych można zaliczyć takie inspekcje, jak: 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 żeglugi 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 Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, inspekcja geodezyjna i kartograficzna, główny inspektor dozoru jądrowego, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Najnowsze dane publikowane przez Ministerstwo Finansów i obejmujące okres pierwszej połowy 2022 roku pokazały, że liczba samych tylko kontroli podatkowych znacznie wzrosła względem analogicznego okresu roku poprzedniego. Od stycznia do czerwca 2022 r. przeprowadzonych zostało 8486 kontroli podatkowych, podczas gdy w pierwszym półroczu 2021 roku było ich 7293. Wzrost wynosi tu zatem 16,4 procenta. Liczba kontroli w pierwszym półroczu 2022 wzrosła w 11 z 16 Izb Administracji Skarbowej w Polsce. Największy skok odnotowano w Warszawie, gdzie liczba wszczętych kontroli rok do roku wzrosła o 48,3 proc.

Pamiętać należy, że ostatnie lata to czas dynamicznych zmian w przepisach prawa podatkowego, które przełożyły się na powstanie nowych kierunków tworzenia, a co za tym idzie, badania nadużyć. Kluczowym dla powstawania potencjalnych źródeł kontroli dokumentem było wprowadzenia Polskiego Ładu pełnego niejasności interpretacyjnych.

Zmiany są konieczne

Niedoskonały system kontroli przedsiębiorstw wpływa negatywnie na ocenę Polski jako obszaru przyjaznego inwestycjom. Model kontrolowania przedsiębiorstw funkcjonujących na

gruncie polskiego prawa – jak wskazują eksperci – postrzegany jest przez środowisko biznesowe jako nazbyt restrykcyjny, co implikowane jest licznymi trudnościami natury interpretacyjnej względem konkretnych przepisów.

Nie ulega wątpliwości, że naprawy wymaga kilka kluczowych – z punktu widzenia przedsiębiorców – obszarów. Wśród nich wymienić należy brak precyzji przepisów regulujących obowiązki przedsiębiorców. Niejasności interpretacyjne przekładają się tu wydłużony czas kontroli i – często – liczne sankcje nakładane na firmy. Ważna dla biznesu jest także zmiana przepisów ustawy *Prawo przedsiębiorców* w kontekście zwiększenia zabezpieczenia interesów kontrolowanych podmiotów. Szczęólnego doprecyzowania wymagają zapisy dotyczące wskazania konkretnego maksymalnego i realnie nieprzekraczalnego czasu przewidzianego na przeprowadzenie kontroli. W myśl dzisiejszych przepisów, przy wykorzystaniu licznych wyjątków od ustawy, przedsiębiorca może być kontrolowany przez różne organy w zasadzie przez cały rok kalendarzowym. Stwarza to ryzyko poważnego paraliżu prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy wskazują także na zbyt istotny wpływ uznaniowości urzędników na podejmowane decyzje oraz niewłaściwy przydział często dublujących się kompetencji zbyt licznej grupie organów uprawnionych do prowadzenia kontroli. Wskazaniem byłoby w tym kontekście dokonanie przeglądu licznych inspekcji, agencji czy urzędów i – tam, gdzie jest to możliwe – przeprowadzenie ich konsolidacji połączonej z nowym, bardziej racjonalnym, przydziałem kompetencji kontrolnych.

Istnienie zbyt rozbudowanego systemu kontroli przedsiębiorstw generuje negatywne skutki gospodarcze. Odbiurokratyzowanie biznesu jest szczególnie ważne w okresie, w którym rządzący skupić powinni się na ustabilizowaniu, odbudowie i rozwoju struktur gospodarczych nadszarpniętych przez negatywne skutki ekonomiczne pandemii koronawirusa, wojny na Ukrainie czy kryzysu na rynku cen energii.