

## ARTYKUŁY/ARTICLES

**Prof. dr hab. Rafał Blicharz**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

E-mail: rafal.blicharz@us.edu.pl

ORCID 0000-0002-3826-519X

# Ustawowy limit czasu kontroli przedsiębiorcy

Legal limitation on the time of the entrepreneur's control

**Streszczenie**

Przedmiotem artykułu jest prawna regulacja ustawowego limitu czasu kontroli przedsiębiorcy, począwszy od pierwotnego unormowania w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a skończywszy na obecnym brzmieniu w tym zakresie ustawy – Prawo przedsiębiorców. Autor wskazuje na motywy kształtowania przyjmowanych na przestrzeni czasu rozwiązań, ewolucję podejścia do kwestii ograniczania czasu kontroli przedsiębiorcy oraz efekty podejmowanych zmian. Podkreśla także rozbieżność między formalną terminologią ustaw a przyjmowanymi w nich rozwiązaniami. Ponieważ zagadnienie limitu czasu kontroli przedsiębiorcy pozostaje w ścisłym związku z innymi rozwiązaniami z zakresu postępowania kontrolnego, autor odnosi się także do wyjątków w zakresie limitów czasu kontroli, legalnego przekraczania ustawowo określonych limitów, przedłużania czasu kontroli oraz kluczowego przy ustalaniu limitu czasu kontroli pojęcia „dnia roboczego”, zwracając również uwagę na potencjalne trudności w praktyce stosowania oraz interpretacji przepisów.

**Słowa kluczowe:** czas kontroli przedsiębiorcy, ograniczenia kontroli przedsiębiorcy, przerwa w czasie kontroli, legalne przekraczanie limitów czasu kontroli, przedłużanie czasu kontroli

JEL: K20

**Wprowadzenie**

Po raz pierwszy kompleksowa regulacja dotycząca kontroli przedsiębiorcy w ustawach odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce została wprowadzona do ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1</sup>. Wcześniej obowiązujące w tym zakresie ustawy (ustawa z 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>2</sup> oraz ustawa z 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej<sup>3</sup>)<sup>4</sup> od-

**Abstract**

The subject of the article is the legal regulation of the statutory limitation of the time of entrepreneurial control, starting from the original normalization in the Law on Freedom of Economic Activity, and ending with the current wording in this regard of the Law on Entrepreneurs. The author points out the motives for shaping the solutions adopted over time, the evolution of the approach to the issue of limiting the time of entrepreneurial control and the effects of the changes undertaken. He also highlights the discrepancy between the formal terminology of the laws and the solutions adopted in them. Since the issue of the entrepreneur's control time limit remains in close connection with other solutions in the field of control proceedings, the author also refers to exceptions to inspection time limits, the legal exceeding of statutory limits, the extension of control time, and the key concept of "working day" when determining the control time limit, also drawing attention to potential difficulties in the practice of application and interpretation of the regulations.

**Keywords:** entrepreneur's inspection time, entrepreneur's inspection limits, interruption of inspection time, legally exceeding inspection time limits, extension of inspection time

nosiły się do kontroli jedynie fragmentarycznie i tylko w zakresie kontroli działalności koncesjonowanej. Stan taki był wynikiem ról, jakie odgrywały uprzednie regulacje. Ustawa o działalności gospodarczej (tzw. ustawa Wilczka)<sup>5</sup> była pierwszą w nowym ustroju społeczno-gospodarczo-politycznym podstawą prawną funkcjonowania prywatnych przedsiębiorców (wówczas zwanych podmiotami gospodarczymi) i stanowiła swoistą deklarację zasady wolności gospodarczej. Natomiast ustawa – Prawo działalności gospo-

darczej porządkowała i doprecyzowywała podstawowe pojęcia oraz harmonizowała niektóre rozwiązania ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej (zob. Blicharz & Pawełczyk, 2004, s. 5–11; Kosikowski, 2001; Zdyb, 2000). Wraz z dynamicznym rozwojem gospodarczym pojawiły się nowe zjawiska, których prawodawca nie przewidział, a które wymagały unormowania. Jednocześnie dostrzeżono potrzebę jednolitego uregulowania procedury kontrolnej przedsiębiorców, która do tej pory była przedmiotem rozmaitych regulacji licznych przepisów szczególnych. Stąd, w kolejnej ustawie odnoszącej się do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, tj. ustawie z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, pojawił się rozdział pt. Kontrola przedsiębiorcy. Kolejne nowelizacje ustawy o swobodzie działalności gospodarczej doprecyzowały regulacje kontroli<sup>6</sup>, a obecnie obowiązująca ustawa – Prawo przedsiębiorców<sup>7</sup>, przynajmniej nominalnie, zdaje się podkreślać szczególne znaczenie regulacji prowolnościowych także w kontekście kontroli przedsiębiorcy, zważywszy na tytuł rozdziału poświęconego kontroli: „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej” (rozdział 5 ustawy).

Od początku prac nad nową ustawą projektodawcom przyświecał zamiar kompleksowego i spójnego uregulowania zagadnień związanych z kontrolą przedsiębiorcy w taki sposób, aby kontrola nie stanowiła dodatkowego obciążenia w działalności przedsiębiorców, a jednocześnie pozwalała na efektywną weryfikację wypełniania przez nich obowiązków. Właśnie to probiznesowe podejście do kontroli stanowiło główne uzasadnienie umieszczenia w ustawie, której tytuł i treść wprost odnoszą się do zasady wolności działalności gospodarczej, rozdziału poświęconego w całości instytucji, która w większości przypadków zdecydowanie nie kojarzy się z tą fundamentalną zasadą ustroju gospodarczego. Mając powyższe na uwadze, pierwsza regulacja kontroli przedsiębiorcy przede wszystkim koncentrowała się na zasadach oraz wyrażanych w nich prawach przedsiębiorców w zakresie kontroli (zob. Banasiński & Bychowska, 2010, s. 48; Pokryszka, 2013, s. 109 i n.). Wśród wymienionych w pierwotnym tekście ustawy oraz później dodanych, a obowiązujących do dziś, można wymienić zasady:

- 1) notyfikacji zamiaru przeprowadzenia kontroli (art. 48 ustawy – Prawo przedsiębiorców),
- 2) minimalizacji uciążliwości postępowania kontrolnego (art. 52 ustawy – Prawo przedsiębiorców),
- 3) jawności postępowania kontrolnego, w tym zwłaszcza prawa do obecności przedsiębiorcy przy dokonywaniu czynności kontrolnych (art. 50 ustawy – Prawo przedsiębiorców) oraz prawa do informacji o jego prawach i obowiązkach w postępowaniu kontrolnym (art. 49 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców),
- 4) przeprowadzania postępowania kontrolnego w siedzibie przedsiębiorcy lub miejscu wykonywania przez niego działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub czasie faktycznego wykonywania takiej działalności (art. 51 ustawy – Prawo przedsiębiorców),
- 5) pisemności postępowania, która wyraża się przede wszystkim w obowiązku sporządzenia protokołu pokontrolnego, obowiązku odnotowania stosownych informacji w książce kontroli (art. 57 ustawy – Prawo przedsiębior-

ców) oraz środkach ochrony prawnej przedsiębiorcy w toku postępowania kontrolnego (art. 59 ustawy – Prawo przedsiębiorców),

6) ograniczonego czasu kontroli przedsiębiorcy (art. 55 ustawy – Prawo przedsiębiorców),

7) zakazu przeprowadzania kontroli w tym samym zakresie przedmiotowym przez ten sam organ (art. 58 ustawy – Prawo przedsiębiorców),

8) zakazu kumulacji kontroli w jednym czasie (art. 54 ustawy – Prawo przedsiębiorców),

9) ochrony praw przedsiębiorcy przed naruszeniami prawa dokonanyymi przez członków zespołu kontrolnego w toku postępowania kontrolnego, w szczególności poprzez przyznanie przedsiębiorcy prawa zgłaszania sprzeciwu od czynności kontrolnych (art. 59 ustawy – Prawo przedsiębiorców), złożenia skargi na przewlekłe prowadzenie kontroli (art. 59 ust. 14 ustawy – Prawo przedsiębiorców) oraz możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę poniesioną w związku z czynnościami kontrolnymi wykonywanymi niezgodnie z prawem (art. 46 ustawy – Prawo przedsiębiorców).

Oczywiście nie istnieje zamknięty katalog zasad rządzących postępowaniem kontrolnym. Stąd wyżej wskazane mają charakter jedynie egzemplifikacyjny, choć jednocześnie są najczęściej wymieniane w literaturze przedmiotu. Warto przy tym podkreślić, że obok tych *expressis verbis* wyrażonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców zasad dotyczących kontroli, do postępowania kontrolnego stosuje się także inne regulacje. Choć ustawa bezpośrednio ich nie wymienia, nie ma wątpliwości, że one również znajdują zastosowanie w każdym postępowaniu kontrolnym. W tym kontekście wypada zacząć od zasady legalizmu (zob. Szewczyk, 1995, s. 150 i n.; Ziemiński, 1998, s. 28), ale równie ważne są: zasada zachowania obiektywizmu i niezależności osób przeprowadzających kontrolę (zespół kontrolny), zasada profesjonalizmu przy wykonywaniu czynności kontrolnych (zob. Jagielski, 2007, s. 28–39)<sup>8</sup>, proporcjonalności<sup>9</sup> czy zasada ważenia interesu publicznego oraz słuszych interesów podmiotów kontrolowanych (zob. Powalowski, 2009, s. 85–87)<sup>10</sup>.

## Historia regulacji i zakres podmiotowy limitu czasu kontroli

Jedną z zasad wprowadzonych do postępowania kontrolnego ustawą o swobodzie działalności gospodarczej była zasada ograniczonego czasu kontroli. W uzasadnieniu do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej podkreślono, że obok innych jednym z jej głównych celów było „ograniczenie liczby i czasu trwania kontroli działalności gospodarczej”<sup>11</sup>. Wprowadzone rozwiązanie uzależniało limit czasu kontroli danego przedsiębiorcy w zależności od jego wielkości. Stąd art. 78 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wprowadził limit czasu kontroli przedsiębiorcy, stanowiąc, że czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym miał nie przekraczać odpowiednio w stosunku do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców 4 tygodni,

a w stosunku do pozostałych – 8 tygodni. Nowe regulacje spotkały się z akceptacją środowisk reprezentujących przedsiębiorców (Rada Przedsiębiorczości), które w ramach konsultacji społecznych i międzyresortowych projektu ustawy podniosły wagę ograniczenia częstotliwości kontroli w działalności gospodarczej<sup>12</sup>. Do wyznaczonych limitów czasu kontroli prawodawca zastrzegł trzy wyjątki, w których wyznaczone limity nie znajdowały zastosowania<sup>13</sup>. Następnie, 19.12.2008 r. ustawą o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>14</sup> prawodawca zmienił limity czasu kontroli dla poszczególnych grup przedsiębiorców, podtrzymując zasadę, że im większy przedsiębiorca, tym większy limit czasu kontroli, oraz ustalając i doprecyzowując, że wynoszą one odpowiednio, w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych, w odniesieniu do małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych, w odniesieniu do średnich przedsiębiorców – 24 dni robocze i w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych. Do dnia dzisiejszego limity te nie uległy zmianie. Kolejne nowelizacje ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie limitów czasu kontroli sprowadzały się do poszerzania katalogu wyjątków od tych limitów.

Niezależnie od tych zmian w 2012 r. podniesiono poważny problem tudzież – zdaniem niektórych – mankament regulacji, odnoszący się nie tyle do samych limitów czasu kontroli, ile do ich zakresu podmiotowego, tj. kogo owe limity dotyczą. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu wskazane w nim limity czasu trwania wszystkich kontroli dotyczą organu kontroli (jednego, konkretnego) u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym, a nie przedsiębiorców. Innymi słowy, określony limit odpowiednio dla poszczególnych grup przedsiębiorców – 12, 18, 24 i 48 dni roboczych – należy wiązać z kontrolą przedsiębiorcy z punktu widzenia konkretnego organu kontroli, a nie, jak wydawać by się mogło, chciał prawodawca – z perspektywy przedsiębiorcy. W konsekwencji przepis należy rozumieć w ten sposób, że każdemu organowi kontroli przypisany został określony limit czasu kontroli w skali roku u danego przedsiębiorcy. Biorąc pod uwagę liczbę organów uprawnionych do kontroli przedsiębiorców w Polsce, w zasadzie kontrole u konkretnego przedsiębiorcy mogą trwać przez cały rok, nawet jeśli będą one wykonywane w określonym limicie czasu (nie uwzględniając możliwości przedłużania czasu kontroli, ponownych kontroli, kontroli wykonywanej przez organy inne niż organy administracyjne, np. organy ścigania, oraz sytuacji wyjątkowych, w których w ogóle nie stosuje się limitów czasu kontroli). Tymczasem, jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy, intencją prawodawcy było osiągnięcie zupełnie innego celu, tj. ograniczenie liczby i czasu wszystkich kontroli u danego przedsiębiorcy w skali roku. Obowiązujący wówczas przepis takiego rozwiązania nie zapewniał. *Summa summarum* brzmienie przepisu pozostawało w ewidentnej sprzeczności z intencją prawodawcy i również w jego ocenie nie zapewniało należytej ochrony interesów przedsiębiorców<sup>15</sup>. Mając powyższe na uwadze, w 2012 r. zaproponowano nowelizację art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zmieniającą do normatywnego wyrażenia pierwotnego *ratio legis*

przepisu. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu czasu trwania wszystkich kontroli organów kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie mógł przekraczać określonych wcześniej terminów. Projekt nowelizacji podzielił organizacje zrzeszające przedsiębiorców oraz przedstawicieli administracji publicznej<sup>16</sup>. Pierwsi, co naturalne, podnosili zasadność i celowość zaproponowanych zmian, drudzy zaś w pierwszej kolejności kwestionowali ich zgodność z regulacjami europejskimi. Zgłaszane wątpliwości dotyczyły przede wszystkim naruszenia zasady tzw. lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>17</sup>, z której wywodzi się między innymi zasada efektywności. Zgodnie z nią państwa członkowskie UE w sprawach nieregulowanych prawem europejskim mogą przyjmować wewnętrzne regulacje według własnego uznania, ale tylko takie, które nie uniemożliwiają lub zbytnio nie utrudniają wykonywania zobowiązań wynikających z Traktatów lub innych aktów instytucji Unii (zob. Rewizorski, 2013, s. 29–49; Barcz & Górka, 2009, s. XX; Łazowski, 2010, s. 159). Jak podnosili przeciwnicy zmiany regulacji limitu czasu kontroli przedsiębiorców, projekt ograniczał możliwość nadzoru, gdyż uzależniał możliwość jego efektywnego sprawowania od działań innych organów kontrolnych<sup>18</sup>. Argumenty przedstawione przez ekspertów obu stron sporu zostały wysłuchane i rozpatrzone przez Komisję Ustawodawczą, która 15.11.2012 r. podjęła uchwałę, zgodnie z którą poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej został uznany za dopuszczalny<sup>19</sup>. Prace legislacyjne nad projektem zostały jednak przerwane, skutkiem czego projekt zmiany ustawy nie wszedł w życie. Tymczasem problem zasad liczenia limitów czasu kontroli nadal istniał w praktyce obrotu. Liczni przedsiębiorcy powoływali się na pierwotne założenia ustawy, sądząc, że wskazane w ustawie limity, wbrew jej literalnej wykładni, chroniły ich przed kontrolami trwającymi poza zakreślony w ustawie okres. Błędne przeświadczenie przedsiębiorców potwierdzały wydawane w poszczególnych sprawach orzeczenia sądów administracyjnych<sup>20</sup>.

Stanu prawnego w tym zakresie nie zmieniło zastąpienie w 2018 r. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej pakietem ustaw, zwanym Konstytucją dla biznesu. Mowa tu zwłaszcza o należącej do tego pakietu ustawie – Prawo przedsiębiorców, która przejęła większą część dotychczasowej regulacji<sup>21</sup>. Artykuł 55 ustawy – Prawo przedsiębiorców, zamieszczony w rozdziale 5 ustawy zatytułowanym „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej” podtrzymał dotychczasowe rozwiązania w zakresie limitów czasu kontroli. W konsekwencji limity czasu kontroli nadal odnoszą się nie tyle do przedsiębiorcy, ile do poszczególnych organów kontrolnych. Warto przy tym raz jeszcze zauważyć, że w pierwotnym tekście ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przy limitach czasu kontroli wskazano trzy sytuacje, w których ograniczenia tego można było nie stosować, podczas gdy obecnie obowiązująca regulacja prawa przedsiębiorców („Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”) przewiduje odstępstwa w tym zakresie w trzynastu sześciu przypadkach przewidzianych tylko samą ustawą – Prawo przedsiębiorców<sup>22</sup>.

## Wyjątki od limitu czasu kontroli

Niejako równolegle do limitów czasu kontroli przedsiębiorcy uregulowane zostały sytuacje w toku postępowania kontrolnego, których czasu trwania nie wlicza się do limitów czasu kontroli. W konsekwencji pomimo rozpoczęcia postępowania kontrolnego w niektórych, szczególnych przypadkach upływający czas nie jest uwzględniany w toku postępowania kontrolnego w kontekście obliczania limitów czasu kontroli. Prawodawca zasadniczo przewidział trzy takie sytuacje.

Pierwsza dotyczy zachowania przedsiębiorcy, który ma prawo, lecz nie obowiązek, do osobistego udziału w czynnościach kontrolnych. Jeśli przedsiębiorca nie zamierza uczestniczyć osobiście w postępowaniu kontrolnym, ma obowiązek wskazać osobę, która będzie uprawniona do reprezentowania go w czasie kontroli. Co do zasady organ kontrolny może jednak prowadzić postępowanie kontrolne nawet wówczas, gdy przedsiębiorca lub wskazana przez niego osoba nie uczestniczą w poszczególnych czynnościach kontrolnych. Dopiero, jeżeli nieobecność tych osób stanowi przeszkodę w ich dokonywaniu (np. ze względu na ograniczony dostęp do określonych danych, do pomieszczeń, urządzeń, instalacji itp.), do czasu kontroli nie wlicza się czasu nieobecności przedsiębiorcy lub upoważnionej przez niego osoby. W takiej sytuacji czas, którego nie wlicza się do limitów czasu kontroli, powinno liczyć się od chwili rzeczywistej niemożności dokonywania określonej czynności kontrolnej lub ciągu takich czynności do czasu ustania przeszkody. W myśl zasady *de minimis non curat praetor* ustawa – Prawo przedsiębiorców nie odnosi się bezpośrednio do trudności w dokonywaniu czynności kontrolnych podczas nieobecności przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela, jeśli można je łatwo pokonać, kontaktując się z nimi za pomocą środków porozumiewania się na odległość lub korzystając z pomocy pracowników przedsiębiorcy.

Druga sytuacja ma miejsce w ramach tzw. przerwy w czasie kontroli. Zgodnie z artykułem 56 ustawy – Prawo przedsiębiorców organ kontroli może przerwać kontrolę na czas niezbędny do przeprowadzenia badań próbki produktu lub próbki kontrolnej, jeżeli jedyną czynnością kontrolną po otrzymaniu wyniku badania będzie sporządzenie protokołu kontroli. Organ kontrolny ma przy tym obowiązek zawiadomić przedsiębiorcę o zamiarze przeprowadzenia badań oraz przerwaniu kontroli. W świetle przepisu przerwanie kontroli jest możliwe tylko w jej ostatniej fazie, tuż przed sporządzeniem protokołu pokontrolnego. Organ kontroli po uzyskaniu wyników badań w zasadzie nie ma już możliwości dokonywania innych czynności kontrolnych. Nie jest jednak jasne, jak należy podejść do sytuacji, zwłaszcza w kontekście limitów czasu kontroli, w przypadku gdy organ kontrolny po otrzymaniu wyników badań jednak zdecyduje się na podjęcie jakiegokolwiek dodatkowej, innej niż sporządzenie protokołu pokontrolnego, czynności. Ustawa nie przesądza bowiem, czy czas przerwy w kontroli w takim przypadku powinien być wliczany do limitu czasu kontroli. Wykładnia literalna przepisu wskazuje, że warunek ostatniej czynności przed sporządzeniem protokołu w postaci

przeprowadzenia badań odpowiednich próbek odnosi się do możliwości przerwania kontroli w ogóle, a nie samego czasu przerwy i ewentualnego wliczania go do ustawowych limitów czasu kontroli. W konsekwencji, nawet jeśli organ kontrolny podjąłby dodatkową czynność kontrolną, powinno pozostawać to bez wpływu na czas kontroli (czasu przerwy nadal nie powinno wliczać się do limitu czasu kontroli). Jak się wydaje, również bez wpływu na czas kontroli oraz limit czasu kontroli pozostaje kwestia czasu, jakiego potrzebuje organ kontrolny na przeprowadzenie badań stosownej próbki. Jak stanowi ustawa, „czas niezbędny do przeprowadzenia badań” jest pojęciem nieokreślonym i jego długość zależy zawsze od specyfiki okoliczności danego przypadku. Nawet, gdyby uznać, że doszło do przekroczenia czasu niezbędnego na przeprowadzenie badań, okoliczność ta pozostaje bez wpływu na czas kontroli w kontekście ustawowego limitu czasu kontroli.

Natomiast kluczowe znaczenie dla obliczania limitu czasu kontroli w przypadku przerwy w kontroli ma możliwość wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej oraz nieograniczony dostęp do prowadzonej przez niego dokumentacji i posiadanych rzeczy, z wyjątkiem próbki zabezpieczonej w celu kontroli. Jest to warunek niewliczania czasu przerwy do limitów czasu kontroli. Jeśli więc przedsiębiorca nie mógł w czasie przerwy wykonywać działalności gospodarczej lub miał ograniczony dostęp do prowadzonej przez siebie dokumentacji i posiadanych rzeczy, czas takiej przerwy powinien być wliczany do limitów czasu kontroli. W odniesieniu do wykonywania działalności gospodarczej skutek taki ustawa wiąże tylko z brakiem możliwości jej wykonywania, a nie z trudnościami w jej prowadzeniu. Jeśli jednak pobranie próbki w celu przeprowadzenia jej badań stanowiłoby na tyle istotne ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, że kwestionowałoby zasadność lub sens jej wykonywania, wydaje się, że w takim przypadku zasadne jest wliczanie czasu przerwy do ustawowych limitów czasu kontroli. Konstrukcja instytucji przerwy w kontroli jednoznacznie wskazuje, że jej głównym celem jest przede wszystkim zapewnienie przedsiębiorcy możliwości realnego wykonywania nieograniczonej kontrolą działalności w czasie, gdy organ kontrolny przeprowadza stosowne badania. Tylko wówczas, gdy obie te przesłanki są spełnione, czasu na przeprowadzenie badań (czasu przerwy) nie wlicza się do ustawowych limitów czasu kontroli. W przeciwnym wypadku, tj. jeśli przedsiębiorca nie ma pełnej, określonej ustawą swobody prowadzenia działalności lub dysponowania swoim mieniem, w tym prowadzenia dokumentacji, *ratio legis* przepisu regulującego przerwę w kontroli i jej niewliczania do ustawowego limitu czasu kontroli nie jest spełnione, a przedsiębiorca może doświadczać większych ograniczeń, niż gdyby to miało miejsce w czasie kontroli. Warto przy tym również wskazać, że jak była mowa już wyżej, ograniczenie czasu kontroli *de facto* i *de iure* wprowadzone zostało jako zabezpieczenie przedsiębiorcy przed długotrwałymi kontrolami danego organu kontroli w czasie roku kalendarzowego. Jednocześnie regulacja taka zmusza organy kontrolne do sprawnego i efektywnego przeprowadzania czynności kontrolnych, tak aby

ewentualne uciążliwości związane z kontrolą były jak najmniejsze (zasada minimalizacji uciążliwości postępowania kontrolnego, art. 52 ustawy – Prawo przedsiębiorców). W konsekwencji utrudnianie przedsiębiorcy prowadzenia działalności gospodarczej w czasie przerwy w jego kontroli przy jednoczesnym wyłączeniu tego czasu z ustawowych limitów czasu kontroli stanowiłoby obejście przepisów prawa i wypaczałoby sens regulacji przerwy w kontroli<sup>23</sup>.

Trzecia sytuacja obejmuje regulacje środków ochrony prawnej przedsiębiorcy w czasie kontroli. Zgodnie z art. 59 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 5 pkt 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 48, art. 49, art. 50 ust. 1 i 5, art. 51 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 58, co powoduje wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli od chwili wniesienia sprzeciwu do dnia zakończenia postępowania wywołanego jego wniesieniem. Rozwiązanie to skorelowane jest z regulacją wstrzymania czynności kontrolnych organu kontroli, którego sprzeciw dotyczy, od chwili doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu.

### Legalne przekroczenie limitów

Należy dodać, że wskazane limity czasu kontroli mogą być zgodnie z ustawą legalnie przekroczone w dwóch przypadkach. Pierwszy dotyczy kontroli skarbowej. Jeśli podczas kontroli skarbowej zostanie wykryte zaniżenie zobowiązania podatkowego w wysokości przekraczającej równowartość 10% kwoty zadeklarowanego zobowiązania podatkowego, jednak nie niższej niż 500 zł, lub zawyżenie straty w wysokości przekraczającej równowartość 50% kwoty zadeklarowanej straty, jednak nie niższej niż 2500 zł, albo w przypadku ujawnienia faktu niezłożenia deklaracji pomimo takiego obowiązku organ kontroli ma możliwość, po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorcy o wykrytych nieprawidłowościach, przedłużyć czas kontroli maksymalnie do dwukrotności limitów wskazanych w ustawie, a odnoszących się do danego, kontrolowanego przedsiębiorcy<sup>24</sup>. Druga możliwość przekroczenia ustawowego limitu czasu kontroli ma charakter uniwersalny, dotyczy każdego organu kontroli. Występuje ona wówczas, gdy wyniki kontroli wykazały rażące naruszenie przepisów prawa przez przedsiębiorcę (zob. Gronkiewicz-Waltz & Jaroszyński, 2011, s. 290). W takiej sytuacji organ kontrolny może przeprowadzić powtórna kontrolę, a czasu takiej kontroli nie wlicza się do wyżej wskazanych limitów czasu kontroli. Należy jednak podkreślić, że powtórna kontrola jest dopuszczalna tylko w tym samym zakresie przedmiotowym i może mieć miejsce tylko w tym samym roku kalendarzowym. Jeśli więc powtórna kontrola zostałaby przeprowadzona na przełomie roku, czas, jaki zajmą czynności kontrolne w nowym roku, wliczany jest do limitu czasu kontroli danego organu kontrolnego, jaki przysługuje mu u danego przedsiębiorcy w tym nowym roku. Przesłanką przekroczenia limitu czasu kontroli w tym przypadku jest stwierdzenie w poprzednim

postępowaniu kontrolnym rażącego naruszenia przepisów prawa. Ustawa – Prawo przedsiębiorców nie definiuje pojęcia „rażącego naruszenia” prawa. W tym zakresie należy sięgnąć do wypracowanych przez doktrynę i orzecznictwo kanonów interpretacyjnych (por. Pokryszka, 2013, s. 109 i n.; Wrześniewski, 2010 r., s. 268; Sieradzka, 2013; Kubacki, 1997).

### Przedłużenie czasu kontroli

Od legalnego przekroczenia limitu czasu kontroli należy odróżnić przedłużenie czasu kontroli. Instytucja przedłużenia czasu kontroli pozwala organowi kontrolnemu przedłużyć czas kontroli ponad limit wskazany w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli, jednak nie umożliwia naruszenia limitów określonych ustawą. Przedłużenie czasu kontroli jest możliwe tylko z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga uzasadnienia na piśmie, które doręcza się kontrolowanemu przedsiębiorcy (zob. Pokryszka, 2013, s. 109 i n.; Gronkiewicz-Waltz & Jaroszyński, 2020 r., s. 290; Wrześniewski, 2010, s. 267; Kosikowski, 2011 r., s. 523–524). W literaturze przedmiotu został wyrażony pogląd, zgodnie z którym przyczyny przedłużenia czasu kontroli nie mogą wiązać się z przyczynami dotyczącymi samego organu kontrolnego (Sieradzka, 2013; Pokryszka, 2013, s. 109 i n.). Można mieć w tym zakresie wątpliwości, skoro ustawa nie ogranicza tej przesłanki do okoliczności związanych z kontrolowanym przedsiębiorcą, organem kontrolnym czy jakimkolwiek innym podmiotem lub okolicznością. Artykuł 55 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców stwierdza jedynie, że przyczyny przedłużenia czasu kontroli muszą być niezależne od organu kontroli, co nie oznacza, że nie mogą one wystąpić po stronie organu kontrolnego, jeśli ten nie miał lub nie mógł mieć wpływu na wystąpienie tego typu okoliczności.

### Pojęcie dnia roboczego

Jednym z kluczowych elementów przy ustalaniu limitu czasu kontroli jest pojęcie dnia roboczego. Skoro ustawa, wskazując limit czasu kontroli, posługuje się tym pojęciem, nie jest bez znaczenia ustalenie właściwego rozumienia tego sformułowania. Naturalnie żadna z dotychczasowych ustaw regulujących podejmowanie, prowadzenie oraz zakończenie działalności gospodarczej nie definiowała tego pojęcia. Tymczasem nabiera ono szczególnego znaczenia w przypadku określenia w upoważnieniu do kontroli czasu kontroli w jednostkach czasu innych niż dzień. Zgodnie bowiem z art. 49 ustawy – Prawo przedsiębiorców upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zawiera w szczególności wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli. W przypadku, gdy okres ten jest wskazany w dniach roboczych, ustalenie, jaka część z określonego ustawą limitu czasu kontroli została wykorzystana, jest

naturalnie proste. Problem może pojawić się, gdy okres ten jest wskazany w godzinach. W takim przypadku należy ustalić, z ilu godzin składa się dzień roboczy. Z pomocą w tym zakresie przychodzi art. 48 ust. 6 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z nim czynności kontrolne dokonywane w związku z pobraniem próbek i dokonywaniem oględzin nie mogą przekraczać jednego dnia roboczego, natomiast czynności związane z dokonywaniem pomiarów nie mogą przekraczać kolejnych 24 godzin liczonych od chwili rozpoczęcia tych czynności. Choć przywołany przepis nie definiuje dnia roboczego, z jego treści wynika, że prawodawca uznaje 24-godzinny dzień roboczy.

Inną kwestią związaną z pojęciem dnia roboczego jest ustalenie, jakie dni można uznać za robocze. Za punkt wyjścia można obrać art. 51 ustawy – Prawo przedsiębiorców, który stanowi między innymi, że kontrolę przeprowadza się w godzinach pracy lub czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Oznacza to, że jeżeli przedsiębiorca prowadzi działalność tylko w wybrane dni tygodnia, nawet jeśli są to dni, w których organ kontrolny nie pracuje, kontrola może odbyć się tylko w tych dniach. Analogicznie należy podejść do czasu, w którym kontrola może być wykonywana. Jeżeli przedsiębiorca prowadzi działalność (np. lokal gastronomiczny, dyskotekę) w godzinach popołudniowych lub nocnych, kontrola również może być przeprowadzana tylko w tych godzinach. Pewnym rozwiązaniem dla organów kontrolnych, które naturalnie co do zasady nie prowadzą o tej porze działalności, jest wskazanie w przepisie możliwości prowadzenia kontroli także w czasie faktycznego wykonywania działalności przez przedsiębiorcę. Takie sformułowanie przepisu pozwala organom kontrolnym na przeprowadzenie kontroli nie tylko w czasie świadczenia usług przez przedsiębiorcę (np. w godzinach nocnych), ale również w czasie, w którym przedsiębiorca przygotowuje się do ich wykonywania, np. otwarcia lokalu (sprzątanie lokalu, dokonywanie zakupów itd.), co zwykle ma miejsce w godzinach pracy organów kontrolnych. Jednocześnie jednak wypada podkreślić i przypomnieć, że mowa tu jedynie o zasadzie, gdyż ustawa wprowadza w tym zakresie liczne wyjątki<sup>25</sup>. Mając powyższe na uwadze, choć nie bez pewnych wątpliwości, można przyjąć, że celem ustawodawcy przy określaniu limitów czasu kontroli było odniesienie dni roboczych do dni pracy przedsiębiorcy (tak też Pokryszka, 2013, s. 109 i n.; Mariański, 2013, s. 45–46). W tym miejscu warto jednak zwrócić uwagę, że bez wątpienia artykuł 51 ustawy – Prawo przedsiębiorców określa miejsce i czas przeprowadzania kontroli, odnosząc je do aktywności przedsiębiorcy. Tymczasem art. 55 ustawy – Prawo przedsiębiorców dotyczy limitów czasu kontroli, jednak odnosi się do działalności organu kontrolnego. Limity czasu kontroli przedsiębiorcy pozostają w ścisłej korelacji z czasem, w którym zgodnie z art. 51 ustawy – Prawo przedsiębiorców może być prowadzona kontrola. I tak dochodzi do problemu ustalenia charakteru prawnego soboty, która z perspektywy przedsiębiorcy może być uznana za dzień roboczy, ale niekoniecznie z punktu widzenia organu kontrolnego. W orzecznictwie kwestia ustalenia,

które dni są dniami roboczymi, nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta. W tym kontekście, przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku orzekł, że sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Jednocześnie WSA podkreślił, że chociaż sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, o którym mowa w art. 115 kodeksu cywilnego i art. 57 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego, to jednocześnie nie może być ona traktowana jako typowy dzień roboczy. W konsekwencji WSA przyjął, że sobotę powinno wykluczyć się z ustawowego limitu czasu kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy<sup>26</sup>. Przyjęty przez Sąd pogląd wydaje się kontrowersyjny. Zestawienie art. 51 oraz 55 ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz przywołanych art. 115 kodeksu cywilnego i art. 57 kodeksu postępowania administracyjnego nie pozwala na wyłączenie z limitu czasu kontroli soboty jako dnia „nieroboczego”<sup>27</sup>. Taka interpretacja mogłaby prowadzić do wydłużenia ustawowego limitu czasu kontroli przedsiębiorcy, a brak jest wystarczających podstaw prawnych do takiego zabiegu (interpretacja *contra legem*).

Przedmiotem rozważań w literaturze oraz orzecznictwie stał się także problem wliczania do ustawowego limitu czasu kontroli dni roboczych, w których nie są wykonywane czynności kontrolne, choć są one objęte okresem kontroli wskazanym w upoważnieniu do kontroli. Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy czynności kontrolne są wykonywane jedynie w wybrane dni z okresu wskazanego w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli. Powstaje wówczas pytanie, czy pozostałe dni, w których nie były wykonywane czynności kontrolne, powinny być wliczane do ustawowego limitu czasu kontroli. Między innymi K. Pokryszka, A. Mariański i A. Żywicka podkreślają, że wykluczenie z limitu czasu kontroli dni, w których nie są wykonywane czynności kontrolne, sztucznie wydłużałoby dozwolony przez ustawę limit czasu kontroli, jednocześnie pozwalałoby organom kontrolnym na swoistą opieszałość w postępowaniu kontrolnym, a tym samym wywoływanie tzw. efektu mrożącego u przedsiębiorcy (zob. Pokryszka, 2013, s. 119 i n.; Mariański, 2013, s. 46; Żywicka, 2019, s. 223–224). O ile w literaturze przedmiotu dość zgodnie przyjmuje się, że ze względu przede wszystkim na potrzebę ochrony interesów przedsiębiorców dni takie powinny być wliczane do limitu czasu kontroli, to w orzecznictwie sprawa ta nie jest ujmowana tak jednoznacznie. Pierwotnie Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że czas trwania kontroli przedsiębiorcy powinno się liczyć od chwili rozpoczęcia czynności kontrolnych (tj. od przedstawienia przedsiębiorcy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli lub legitymacji służbowej) do momentu zakończenia kontroli, za który uznał przedstawienie kontrolowanemu przedsiębiorcy protokołu pokontrolnego<sup>28</sup>. Z takiego ujęcia można było wyprowadzić wniosek, że Sąd przyjmuje „formalne” ujęcie czasu kontroli, nie uznając za czas kontroli jedynie tego okresu, w którym organ kontrolny podejmuje konkretne czynności kontrolne (ujęcie *sensu stricto* czasu kontroli). Takie samo stanowisko zajął WSA w Łodzi, który orzekł, że „wliczanie poszczególnych dni roboczych do czasu trwania kontroli nie jest uzależnione od

tęgo, czy kontrolujący wykonuje w danym dniu czynności kontrolne<sup>29</sup>. Następnie jednak, po zaledwie kilku latach, w wyroku z 7.06.2017 r. NSA orzekł, że do dni kontroli należy zaliczyć tylko dni, w których pracownicy organu kontroli faktycznie przebywali w siedzibie przedsiębiorcy<sup>30</sup>. W najnowszym orzecznictwie NSA wydaje się powracać do wcześniejszej reprezentowanego stanowiska. W wyroku z 19.02.2020 r. NSA stwierdził między innymi, że organy podatkowe nie mogą prowadzić kontroli u przedsiębiorców, przekraczając ustawowe limity czasu. NSA wskazał, że limity te nie pozwalają na przekraczanie odpowiednio 12, 18, 24 lub 48 kolejnych dni roboczych<sup>31</sup>. W ślad za orzecznictwem NSA poszło orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych, które jednak nadal podtrzymują poprzednią linię orzeczniczą NSA<sup>32</sup>. Za sporem kryją się dwie wartości. Pierwsza to ochrona przedsiębiorcy przed terminowo nadmierną ingerencją organów kontrolnych w jego działalność, druga zaś to potrzeba zapewnienia efektywności działalności organów administracji publicznej, w tym organów kontrolnych. Biorąc pod uwagę, że obie wartości chronią słuszne interesy obu stron, a finalnie służą także konsumentom i ogółowi społeczeństwa, trudno jest zważyć, ochrona której z nich powinna przeważać nad drugą. Mając jednak na względzie teleologiczną interpretację przepisów regulujących postępowanie kontrolne, należy zwrócić uwagę, że przepisy o kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców znajdują się w rozdziale pt. „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”. Nie bez znaczenia jest również podkreślana w każdym opracowaniu dotyczącym kontroli zasada jej efektywności. Efektywności kontroli z pewnością nie sprzyja jej przedłużanie. Należy również podkreślić, że w zgodnie ze wskazanymi wcześniej uwagami narzucone przez ustawodawcę limity czasu kontroli mają na celu wymuszenie na organach kontroli maksymalnej koncentracji w czasie kontroli, tak aby niepotrzebnie jej nie przedłużać. Ustawa, określając limit czasu kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy, posługuje się pojęciem dnia kontroli, a nie dnia kontroli, w którym wykonywane są czynności kontrolne. Odmienna interpretacja wprowadzonych ustawą limitów jest sprzeczna z literą i celem ustawy i jej praktyczna realizacja może być uznana za naruszenie prawa przez organ kontrolny, skoro ten może działać tylko na podstawie i w granicach prawa. Ponadto należy podnieść, że okres konkretnej kontroli u danego przedsiębiorcy wyznacza sam organ kontrolny, przedsiębiorca nie ma żadnego wpływu w tym zakresie na jego decyzje. W świetle powyższego, a także zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania do administracji publicznej<sup>33</sup> oraz zasadą przyjaznej interpretacji przepisów prawa<sup>34</sup> moim zdaniem uzasadniony jest pogląd, zgodnie z którym do limitu czasu kontroli wlicza się

każdy ze wskazanych w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy dni, a nie tylko te dni, w których faktycznie były wykonywane czynności kontrolne<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

*Summa summarum* założenia projektu ustawy wprowadzającej kompleksową regulację kontroli miały ograniczyć czas kontroli u przedsiębiorcy w skali roku. *De facto* i *de iure* ograniczyły czas kontroli, ale tylko z punktu widzenia poszczególnych organów kontrolnych, nie zaś z perspektywy przedsiębiorców. Próby zmian tego stanu rzeczy spełzły na niczym, gdyż przedstawiciele organów kontrolnych przeformowali uznanie takich zmian za niekorzystne dla procesu kontroli, choć ustalono, że byłyby one zgodne z regulacjami Unii Europejskiej. W konsekwencji ustawowe limity czasu kontroli dotyczą konkretnych organów kontroli, a nie przedsiębiorców. Oznacza to, że przedsiębiorcy nadal mogą być kontrolowani w zasadzie przez cały rok, tyle tylko, że przez różne organy kontrolne. Należy dodać, że ograniczenie czasu kontroli jest w dużym stopniu iluzoryczne. Liczba wprowadzonych wyjątków od tej zasady jest relatywnie duża, a zakres i przesłanki, w których mogą być stosowane – szeroki. Niestety prowadzi to do przewrotnego, choć prawdziwego wniosku, że zasadą jest brak limitu czasu kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy, a wyjątkiem – jego ograniczenie.

Tymczasem osiągnięcie zakładanych celów regulacji w tym zakresie wydaje się stosunkowo proste. Ustawa – Prawo przedsiębiorców powszechnie uznawana jest za *lex generalis* w regulacjach dotyczących działalności gospodarczej (Pokryszka, 2017, s. 29–30; Strzykowski, 2007, s. 205–206; Kosikowski, 2011, s. 17–18). Na jej poziomie zasadne byłoby wskazanie zasady ograniczenia czasu kontroli w skali roku zarówno dla poszczególnych organów kontrolnych, jak i z punktu widzenia przedsiębiorcy. W ten sposób ochroną przed nadmiernymi kontrolami zostaliby objęci przedsiębiorcy, a i organy kontrolne byłyby zmuszone do maksymalizacji efektywności czasowej postępowania kontrolnego. Jednocześnie, mając na względzie potrzebę możliwości elastycznego działania w sytuacjach nadzwyczajnych, wyjątki od tej zasady mogłyby być stosowane na podstawie klauzuli generalnej interesu publicznego oraz przepisów szczególnych. Analogiczne rozwiązanie zostało wprowadzone np. w odniesieniu do reglamentacji działalności gospodarczej, której przepisy były bardzo rozbudowane, a dziś mają charakter lapidarny, aczkolwiek odpowiadający regulacji *lex generalis*.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> Ustawa z 2.07.2004 r., Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z 23.12.1988 r., Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 324 z późn. zm.

<sup>3</sup> Ustawa z 19.11.1999 r., Dz.U. z 1999 r. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

<sup>4</sup> Nie sięgając głębiej do prawodawstwa przedwojennego i międzywojennego. Szerzej na ten temat zob. Zapolska, 2019, s. 267–286.

<sup>5</sup> Ustawa nazywana jest tak od nazwiska jednego z jej głównych autorów, tj. M. Wilczka, ministra przemysłu w rządzie M. Rakowieckiego.

- <sup>6</sup> Związcząca ustawa z 19.12.2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 r. nr 18, poz. 97.
- <sup>7</sup> Ustawa z 6.03.2018 r., t. j. Dz.U. 2021, poz. 162.
- <sup>8</sup> Autor wskazuje na podstawowe cechy dobrze wykonywanej kontroli: obiektywizm, bezstronność, kompetentność przeprowadzających ją osób, sprawność i efektywność. Zob. Jędrzejewski & Nowicki, 1995, s. 28–37; Ochendowski, 2004, s. 412–415; Błaś i in., 2004, s. 337; Starościak, 1977, s. 348–349.
- <sup>9</sup> Znaczenie tej zasady jest podkreślane w literaturze do tego stopnia, że niektórzy autorzy wprost przyjmują ją za zasadę prawa publicznego – tak: Wierzbowski, 2002, s. 194.
- <sup>10</sup> Szerzej na temat zasad postępowania kontrolnego – zob. Blicharz, 2020.
- <sup>11</sup> Zob. druk sejmowy nr 2118 z 15.10.2003 r., s. 40, pkt 4.
- <sup>12</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 55.
- <sup>13</sup> Zgodnie z art. 78 ust. 2 limitów tych nie stosowało się do przedsiębiorcy, wobec którego toczyło się śledztwo lub dochodzenie, gdy odrębne przepisy przewidywały możliwość przeprowadzenia kontroli w toku postępowania prowadzonego przez organ oraz gdy przeprowadzenie kontroli było uzasadnione zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.
- <sup>14</sup> Dz.U. nr 18, poz. 97.
- <sup>15</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 1014 z 22.08.2012 r., s. 1.
- <sup>16</sup> Wątpliwości zasygnalizowała także organizacja zrzeszająca polskich pracodawców Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, która jednak zgłosiła kompromisową propozycję wprowadzenia limitu czasu kontroli zarówno dla poszczególnych organów kontrolnych, jak i limitów czasu kontroli u przedsiębiorcy w roku kalendarzowym.
- <sup>17</sup> Dz. Urz. C 326, 26/10/2012, s. 1–390.
- <sup>18</sup> Zob. opinie prawne załączone do projektu nowelizacji, druk sejmowy nr 1014 z 22.08.2012 r., s. 5–10.
- <sup>19</sup> Zob. opinię Komisji Ustawodawczej nr 136 w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 1014 z 22.08.2021 r.
- <sup>20</sup> Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 12.04.2017 r., II SA/Ke 99/17, Lex nr 2289707; wyrok NSA z 29.06.2011 r. w sprawie II FSK 345/10; wyrok NSA z 20.01.2009 r. sygn. II GSK 644/08; wyrok NSA z 9.08.2012 r. sygn. II FSK 75/11.
- <sup>21</sup> Pakiet tworzą ustawa – Prawo przedsiębiorców, ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.
- <sup>22</sup> Art. 55 ust. 2, art. 61, art. 62, art. 63, art. 64 oraz 65 ustawy – Prawo przedsiębiorców.
- <sup>23</sup> W przypadku, gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że określone czynności kontrolne zakłócają w istotny sposób wykonywaną przez niego działalność, organ kontrolny ma obowiązek uzasadnić konieczność podjęcia takich czynności na piśmie, w protokole kontroli (art. 52 ustawy – Prawo przedsiębiorców).
- <sup>24</sup> Art. 55 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców.
- <sup>25</sup> Zob. art. 62, 63, 65 ustawy – Prawo przedsiębiorców.
- <sup>26</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 6.04.2011 r., I SA/Bk 56/11, LEX nr 785829.
- <sup>27</sup> Szerzej na ten temat zob. Pokryszka, 2013, s. 109 i n.
- <sup>28</sup> Zob. wyrok NSA z 16.12.2011 r., II GSK 1344/10, Lex nr 1112030.
- <sup>29</sup> Wyrok z 18.04.2014 r., III SA/Lu 112/13, Lex nr 1326339.
- <sup>30</sup> II FSK, 1418/15, Lex nr 2334133, podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z 20.11.2012 r., II GSK 1593/11, Lex nr 1291730.
- <sup>31</sup> I FSK 2243/19, Legalis (dostęp: 18.08.2022).
- <sup>32</sup> Por. wyrok WSA w Gliwicach z 17.08.2021 r., III SA/Gl 578/21, Legalis (dostęp: 18.08.2022); wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.08.2008 r., II SA/Bd 528/08, Lex nr 505865; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 12.03.2018 r., II SA/Gl 948/17, Lex nr 2475447; wyrok WSA w Gliwicach z 12.03.2018 r., sygn. akt II SA/Gl 948/17.
- <sup>33</sup> Art. 12 ustawy – Prawo przedsiębiorców, art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 14. czerwca 1960 r., tj. Dz.U. z 16.03.2021 r., poz. 735, dalej przywoływana także jako k.p.a.).
- <sup>34</sup> Art. 11 ustawy – Prawo przedsiębiorców, art. 7a k.p.a.
- <sup>35</sup> W tym miejscu tylko na marginesie niniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na sygnalizowany wcześniej problem odniesienia dni roboczych, o których mowa w kontekście ustawowego limitu czasu kontroli, do działalności przedsiębiorcy lub organu kontroli. Jak się wydaje, w tym zakresie dni robocze należy liczyć w odniesieniu do działalności organu kontrolnego. Tak też K. Pokryszka (2013, s. 119 i n.).

## Bibliografia/References

- Banasieński, C., & Bychowska, M. (2010). Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. *Przegląd Prawa Handlowego*, (1).
- Barcz, J., & Górka, M. (2009). *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Blicharz, R. (2020). *Kontrola przedsiębiorcy*. Warszawa, CeDeWu.
- Blicharz, R., & Pawełczyk, M. (2004). Przedsiębiorca, czyli kto. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (3), 5–11.
- Błaś, A., Boć, J., & Jeżewski J. (2004). W: J. Boć (Red.), *Administracja publiczna*. Kolonia Limited.
- Gronkiewicz-Waltz, H., & Jaroszyński, K. (2011). W: C. Banasieński, K. Gibowski, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, R. Kaszubski, & M. Wierzbowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*. LexisNexis.
- Gronkiewicz-Waltz, H., Jaroszyński, K., Banasieński, C., Gibowski, K., Kaszubski, R., & Wierzbowski, M. (2020). W: H. Gronkiewicz-Waltz, & M. Wierzbowski (Red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*. Wolters Kluwer.
- Jagielski, J. (2007). *Kontrola administracji publicznej*. Wyd. II. LexisNexis.
- Jędrzejewski, S., & Nowicki, H. (1995). *Kontrola administracji publicznej*. Comer.
- Kosikowski, C. (2001). *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*. LexisNexis.
- Kosikowski, C. (2011). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*. LexisNexis.
- Kubacki, R. (1997). Rażąco naruszenie prawa – problemy interpretacyjne. *Monitor Podatkowy*, (11).
- Łazowski, A. (2010). Zasada lojalności. W: J. Barcz (Red.), *Ustrój Unii Europejskiej*. Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Mariański, A. (2013). Kontrola podatkowa a ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. *Przegląd Podatkowy* (1), 45–46.
- Ochendowski, E. (2004). *Prawo administracyjne. Część ogólna*. TNOiK „Dom Organizatora”.
- Pokryszka, K. (2013). Postępowanie kontrolne – przebieg kontroli. W: R. Blicharz (Red.), *Kontrola przedsiębiorcy*. Cedewu.
- Pokryszka, K. (2017). W: R. Blicharz (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*. Wolters Kluwer.
- Powałowski, A. (2009). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Dom Wydawniczy ABC. Grupa Wolters Kluwer.



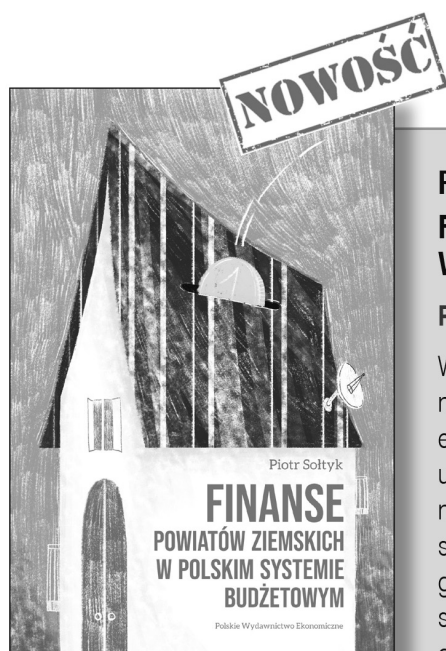
- Rewizorski, M. (2013). Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. *Studia Europejskie* (1).
- Sieradzka, M. (2013). *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz. Komentarz do art. 83 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*. Lex/el.
- Starościk, J. (1977). *Prawo administracyjne*. PWN.
- Strzyczkowski, K. (2007). *Prawo gospodarcze publiczne*. Wolters Kluwer.
- Szewczyk, M. (1995). *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*. Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Wierzbowski, M. (2002). W: M. Wierzbowski & R. Czerniawski. *Ustawa prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*. Dom Wydawniczy ABC.
- Wrześniewski, P. (2010). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*. Oficyna Wydawnicza Komentarz do Ustawy.
- Zapolska, K. (2019). Ewolucja podstaw normatywnych wolności gospodarczej w Polsce w XX wieku, *Miscellanea Historico-Iuridica*, XVIII(2). <https://doi.org/10.15290/mhi.2019.18.02.12>
- Zdyb, M. (2000). *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z 19 listopada 1999 r.* Wolters Kluwer.
- Ziemski, K. (1998). Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego. W: Z. Leoński (Red.), *Rola prawa administracyjnego a ochrona prawa jednostki*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Żywicka, A. (2019). W: L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, P. Ruczkowski, M. Wierzbowski, & A. Żywicka, *Konstytucja biznesu. Komentarz*. Wolters Kluwer.

#### Prof. dr hab. Rafał Blicharz

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Ukończył studia prawa angielskiego i Unii Europejskiej (Uniwersytet Cambridge), kurs „Podstawy prawa chińskiego” (Beijing Foreign Studies University) w Pekinie, The University of Chicago Summer Institute in Law and Economics, The University of Chicago Law School oraz studium języka angielskiego w The American Academy of English (Legal English). Współzałożyciel i koordynator The School of US Law oraz The School of Chinese Law and Culture. Pracownik Uniwersytetu Śląskiego. Konsultant kilku kancelarii adwokackich i radcowskich, wieloletni mediator w sprawach gospodarczych. Autor blisko 100 publikacji z zakresu prawa gospodarczego.

#### Prof. dr hab. Rafał Blicharz

Graduate of the Faculty of Law and Administration of the University of Silesia. He graduated from English and European Union Law (University of Cambridge), course "Basics of Chinese Law" (Beijing Foreign Studies University in Beijing), The University of Chicago Summer Institute in Law and Economics, The University of Chicago Law School and The American Academy of English (Legal English). Co-initiator and coordinator of The School of US Law and The School of Chinese Law and Culture. An employee of the University of Silesia. Consultant of several law firms, long-term mediator in commercial matters. Author of almost 100 publications on business law.



**Piotr Sołtyk**

### **FINANSE POWIATÓW ZIEMSKICH W POLSKIM SYSTEMIE BUDŻETOWYM**

**Pionierska publikacja na temat finansów ziemskich w Polsce!**

W monografii w sposób usystematyzowany, kompletny i zarazem dostępny zaprezentowane zostały kwestie dotyczące historii powiatów ziemskich, ewolucji tego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce, tematyki ich ustroju, a także problematyki organizacji powiatów i wnikliwej oceny ekonomicznej dochodów i ponoszonych wydatków. Autor podjął również próbę stworzenia modeli statystycznych, które mogą zostać wykorzystane w szczególności przez decydentów samorządowych w bieżącym zarządzaniu finansami powiatów i innych szczebli JST. Książka jest przeznaczona zwłaszcza dla przedstawicieli władz stanowiących i wykonawczych samorządu terytorialnego. Będzie także cennym źródłem wiedzy dla środowiska akademickiego, tj. pracowników naukowych i studentów ekonomii, finansów, prawa i administracji.

**Więcej informacji na stronie Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego [www.pwe.com.pl](http://www.pwe.com.pl)**