

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(8)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.8.147-165

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

GRZEGORZ LUBENĆZUK

grzegorz.lubenczuk@mail.umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5028-8020>

## Ograniczenia czasu trwania kontroli działalności gospodarczej

*Limitations on the Duration of Economic Activity Control*

### Wprowadzenie

Celem kontroli działalności gospodarczej jest poczynienie ustaleń co do słuszności oraz prawidłowości zachowań przedsiębiorcy podejmowanych w ramach prowadzenia przez niego działalności gospodarczej, a także wskazanie pojawiających się nieprawidłowości, które powinny być wyeliminowane w przyszłości<sup>1</sup>. Trudno podważać znaczenie i potrzebę podejmowania czynności kontrolnych w odniesieniu do działalności przedsiębiorców, jednocześnie jednak nigdy nie można pomijać faktu, że kontrola – jako instytucja pozwalająca na bezpośrednią ingerencję państwa w bieżącą działalność przedsiębiorców – stanowi ogranicze-

---

<sup>1</sup> S. Koroluk, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powąłowski, Warszawa–Kraków 2007, s. 318; A. Hołda-Wydrzyńska, *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, [w:] *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, red. R. Blicharz, Katowice 2017, s. 230.

nie zasady wolności gospodarczej<sup>2</sup>. Czynności organów kontroli, zwłaszcza te, które są przeprowadzane bezpośrednio w siedzibie przedsiębiorcy lub wymagają jego bezpośredniego zaangażowania, mogą istotnie wpływać na bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstwa, stanowiąc dla przedsiębiorcy istotną uciążliwość.

Odpowiedzią ustawodawcy na potrzebę ochrony interesów przedsiębiorców w toku postępowania kontrolnego było wprowadzenie przepisów, które określiły ogólne zasady kontroli działalności gospodarczej. W zamierzeniu regulacja ta miała ograniczyć liczbę, intensywność oraz sposób prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej<sup>3</sup>. Jednym z najważniejszych elementów tej regulacji są przepisy ograniczające czas trwania kontroli działalności gospodarczej, m.in. poprzez określenie dopuszczalnego czasu jej trwania. Jak się wskazuje, celem wprowadzenia ustawowych limitów kontroli jest dyscyplinowanie organu kontroli do sprawnego prowadzenia czynności, co stanowi przejaw realizacji zasady sprawności<sup>4</sup>. W praktyce jednak znaczenie przepisów ograniczających czas trwania kontroli wydaje się niewielkie, a przynajmniej nie tak istotne, jak należałoby oczekiwać. Z ich stosowaniem wiążą się bowiem liczne wątpliwości, dotyczące m.in.: możliwości odnoszenia przyjętej regulacji do czynności kontrolnych prowadzonych przez poszczególne organy; sposobu ustalania czasu trwania kontroli w zestawieniu z dopuszczalnym czasem jej trwania; stosowania bardzo dużej liczby wyłączeń od przyjętych zasad prowadzenia kontroli; oceny skutków prowadzenia kontroli z naruszeniem tych zasad<sup>5</sup>.

Istniejące wątpliwości, w połączeniu z praktyczną doniosłością przedmiotowych zagadnień, motywują potrzebę odniesienia się do co najmniej kilku kwestii związanych z obecną regulacją dotyczącą zasad kontroli działalności gospodarczej, a w szczególności ograniczenia czasu trwania tej kontroli.

---

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Żywicka, *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, nr 1, s. 346–347.

<sup>3</sup> Sejm RP VIII kadencja, Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk nr 2051, Warszawa, 21 listopada 2017 r.

<sup>4</sup> A. Żywicka, *Legalność...*, s. 357.

<sup>5</sup> Wątpliwości związane ze stosowaniem przepisów ograniczających kontrolę działalności gospodarczej znajdują odzwierciedlenie m.in. w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych. Por. np. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., II GSK 644/08; wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., II FSK 345/10; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II FSK 75/11; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 kwietnia 2011 r., I SA/Bk 56/11, LEX nr 785829; wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 112/13, LEX nr 1326339; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 99/17, LEX nr 2289707.

## Ewolucja regulacji dotyczącej czasu trwania kontroli działalności gospodarczej

Pierwsza regulacja wprowadzająca ogólne, a więc niepowiązane z uprawnieniami konkretnego organu, ograniczenie czasu trwania kontroli działalności gospodarczej została zawarta w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>6</sup> i była elementem szerszej regulacji, stanowiącej próbę kompleksowego uregulowania problematyki kontroli działalności gospodarczej. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wszystkie postępowania kontrolne miały podlegać pewnym ogólnym normom, które w założeniu miały chronić przedsiębiorców przed nadmierną uznaniowością działań organów kontrolnych oraz ograniczać liczbę kontroli i czas ich trwania<sup>7</sup>. Art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przewidywał, że czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać w przypadku mikro-, małych i średnich przedsiębiorców 4 tygodni, a w przypadku pozostałych przedsiębiorców – 8 tygodni.

Pierwotna regulacja została istotnie zmieniona i rozbudowana w drodze nowelizacji dokonanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>8</sup>. Do podstawowych założeń nowelizacji należało uporządkowanie kwestii kontrolowania przez organy administracji publicznej działalności gospodarczej przedsiębiorców<sup>9</sup>. Wprowadzone zmiany miały zmniejszyć uciążliwość kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy<sup>10</sup>. W ramach nowelizacji na nowo został określony czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym, który od tej pory nie mógł przekraczać: w odniesieniu do mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych; w odniesieniu do małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych; w odniesieniu do średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych; w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych. W powiązaniu z tą zmianą: doprecyzowano przesłanki wyłączające stosowanie ograniczeń liczby jednoczesnych kontroli u przedsiębiorcy oraz czasu trwania kontroli; wprowadzono możliwość wniesie-

<sup>6</sup> Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

<sup>7</sup> Sejm RP IV kadencja, Rządowy projekt ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Druk nr 2118, Warszawa, 15 października 2003 r., s. 41.

<sup>8</sup> Dz.U. 2009, nr 18, poz. 97, z późn. zm.

<sup>9</sup> Sejm RP VI kadencja, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Druk nr 1204, Warszawa, 23 października 2008 r., s. 2.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 3.

nia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów ustawy; wprowadzono sankcje wobec organu kontroli w postaci uznania braku podstawy do przeprowadzenia kontroli w sytuacji, gdy upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nie spełnia ustawowych wymagań; uregulowano sytuację, w której przedsiębiorca uchyła się od obowiązku wyznaczenia osoby upoważnionej w przypadku, gdy sam nie będzie mógł uczestniczyć w kontroli; wprowadzono możliwość przerwania kontroli na czas niezbędny do przeprowadzenia badań próbki produktu; uregulowano kwestie związane z przeprowadzaniem kontroli u przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w wielu miejscach<sup>11</sup>.

W 2018 r. ustawę o swobodzie działalności gospodarczej zastąpiła ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>12</sup>. Nowa ustawa gospodarcza co do zasady przejęła dotychczasową regulację dotyczącą kontroli działalności gospodarczej, jedynie ją porządkując i doprecyzowując. W zakresie regulacji dotyczącej czasu kontroli w niemal niezmienionym kształcie zostały zachowane przepisy dotyczące m.in.: czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym; zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy; sprzeciwu wobec czynności kontrolnych i trybu jego rozpatrywania; skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie kontroli<sup>13</sup>.

### Pojęcie kontroli działalności gospodarczej

Żaden z przepisów polskiego prawa nie definiuje kontroli działalności gospodarczej. W przepisach tych brakuje także jednolitego podejścia do pojęcia kontroli. Opierając się na najczęściej przywoływanych doktrynalnych definicjach kontroli, można przyjąć, że kontrola to: sprawdzanie prawidłowości określonych zjawisk czy działań, ich analiza i ocena, jak również ustalanie wyników pokontrolnych i formułowanie wniosków bez możliwości modyfikacji działalności kontrolowanego podmiotu<sup>14</sup>; obserwowanie, ustalanie czy też wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednost-

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 2–3.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. 2024, poz. 236, z późn. zm.

<sup>13</sup> Sejm RP VIII kadencja, Rządowy projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, Druk nr 2051, Warszawa, 21 listopada 2017 r., s. 56–57.

<sup>14</sup> T. Kocowski, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 369–370.

kom o dokonanych spostrzeżeniach<sup>15</sup>; ustalenie istniejącego stanu rzeczy oraz stanu pożądanego określanego przez odpowiednie normy, a następnie ich porównanie, zaznaczenie różnic i sformułowanie zaleceń w celu usunięcia niepożądanych zjawisk<sup>16</sup>. Co przy tym istotne, sprawowanie kontroli postrzegane jest nie jako jednorazowa czynność zmierzająca do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, lecz jako proces obejmujący ciąg pewnych czynności, które konsekwentnie tworzą poszczególne etapy tego procesu<sup>17</sup>. W przypadku, gdy przedmiotem kontroli jest działalność gospodarcza, składające się na nią działania są ukierunkowane na sprawdzenie spełniania przez przedsiębiorcę wymogów tudzież przestrzeganie zakazów i ograniczeń związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i kończeniem działalności gospodarczej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) kontrola działalności gospodarczej postrzegana jest jako zespół czynności sprawdzających, podejmowanych przez upoważnione do tego organy na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w wytyczonym w upoważnieniu zakresie, których celem jest dokonanie ustaleń co do prawidłowości prowadzenia działalności gospodarczej przez kontrolowany podmiot i doprowadzenie do eliminacji ewentualnych stwierdzonych nieprawidłowości<sup>18</sup>.

Z punktu widzenia zawartej w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców regulacji dotyczącej ograniczenia czasu trwania kontroli działalności gospodarczej, precyzyjne określenie zakresu pojęcia kontroli działalności gospodarczej nie ma decydującego znaczenia. Mając bowiem na względzie cel tej regulacji, jakim jest ochrona interesów przedsiębiorcy w kontekście potencjalnych nadużyć ze strony organów kontrolnych oraz gwarancyjny charakter tej regulacji, zawarte w niej zasady należy odnosić do wszelkich czynności organów prowadzących kontrolę, przyjmując możliwie szerokie rozumienie kontroli działalności gospodarczej.

Dla zrozumienia istoty zawartych w tej regulacji rozwiązań warto natomiast zwrócić uwagę na możliwość ujęcia kontroli jako obejmującej pewien okres sytuacji faktycznej i prawnej, w jakiej znajduje się przedsiębiorca w związku z podjęciem względem niego kontroli w proponowanym wyżej znaczeniu i koniecznością uczestniczenia (biernego, na zasadzie umożliwienia czy też nieprzeciwstawiania się, lub aktywnego, poprzez konieczność udziału) w czynnościach kontrolnych, co może w mniejszym lub większym stopniu zakłócać jego normalne funkcjonowanie. Przy uwzględnieniu takiego podejścia kontrola może być utożsamiana także z pewnym okresem, w którym działalność przedsiębiorcy może być w mniejszym

<sup>15</sup> J. Starościak, *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957, s. 187.

<sup>16</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1996, s. 13–14.

<sup>17</sup> J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 17–18.

<sup>18</sup> Tak w odniesieniu do kontroli zewnętrznej realizowanej w oparciu o przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustawy o transporcie drogowym NSA w wyroku z dnia 16 grudnia 2011 r., II GSK 1344/10, LEX nr 1112030.

lub większym zakresie podporządkowana aktywności organów prowadzących kontrolę. Co przy tym istotne, w wielu przypadkach istnieje możliwość formalnego określenia początku i końca tego okresu, które zazwyczaj będą wyznaczane odpowiednio przez moment podjęcia pierwszej czynności kontrolnej i podpisanie protokołu kontroli. Ujęcie takie wyjaśnia potrzebę wprowadzenia regulacji, której celem jest skrócenie czasu trwania kontroli działalności gospodarczej i tym samym ograniczenie mogących wynikać z jej prowadzenia zakłóceń w działalności przedsiębiorcy. To natomiast może być przydatne dla właściwej interpretacji przepisów zawierających rozwiązania służące ograniczeniu czasu kontroli.

### Dopuszczalny czas trwania kontroli

W obecnym stanie prawnym dopuszczalny czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym określa art. 55 ust. 1 pkt 1–4 PrPrzeds. Zgodnie z jego treścią czas ten nie może przekraczać w odniesieniu do: mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych; małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych; średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych; w przypadku pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych.

Wskazane okresy wyznaczają maksymalny łączny czas wszystkich kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy prowadzonych przez dany organ kontroli w jednym roku kalendarzowym. Limit czasu kontroli został ustanowiony z punktu widzenia konkretnego organu kontroli, a nie z perspektywy przedsiębiorcy. Przedmiotowy przepis należy rozumieć w ten sposób, że każdemu organowi kontroli przypisany został określony limit czasu kontroli w skali roku u danego przedsiębiorcy<sup>19</sup>. Sformułowanie „wszystkich kontroli organu kontroli” należy zatem odnosić do jednego, a nie do wszystkich organów kontroli łącznie.

Podstawą do określenia dopuszczalnego czasu trwania kontroli w odniesieniu do danego przedsiębiorcy każdorazowo musi być zaklasyfikowanie go jako mikro-, małego lub średniego przedsiębiorcy w oparciu o art. 7 ust. 1 pkt 1–3 PrPrzeds lub brak kwalifikacji do tych kategorii i w konsekwencji zaliczenie go do grupy „pozostałych przedsiębiorców”.

Do określonego w art. 55 ust. 1 pkt 1–4 PrPrzeds dopuszczalnego czasu trwania kontroli nie wlicza się czasu nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej, jeżeli stanowi to przeszkodę w wykonaniu czynności kon-

<sup>19</sup> R. Blicharz, *Ustawowy limit czasu kontroli przedsiębiorcy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 1, s. 3; wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2009 r., II GSK 644/08; wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2011 r., II FSK 345/10, LEX nr 1083112; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., II FSK 75/11, POP 2013, nr 2, poz. 144–146; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r., II SA/Ke 99/17, LEX nr 2289707.

trolnych, a także czasu przerwy wprowadzonej na podstawie art. 56 PrPrzeds w związku z potrzebą przeprowadzenia badań próbki produktu lub próbki kontrolnej w sytuacji, gdy jedyną czynnością kontrolną po otrzymaniu wyniku badania próbki będzie sporządzenie protokołu kontroli, a przedsiębiorca miał możliwość podczas tej przerwy wykonywania działalności gospodarczej i miał nieograniczony dostęp do prowadzonej przez siebie dokumentacji i posiadanych rzeczy, z wyjątkiem zabezpieczonej w celu kontroli próbki.

Wskazany w ustawie dopuszczalny czas trwania kontroli dotyczy łącznie wszystkich kontroli prowadzonych w jednym roku kalendarzowym przez dany organ, bez względu na liczbę tych kontroli. Organ może zatem przeprowadzić w danym roku kalendarzowym jedną lub kilka kontroli, nie przekraczając łącznie czasu trwania kontroli przewidzianego dla poszczególnych kategorii przedsiębiorców<sup>20</sup>.

Fakt wykorzystania lub niewykorzystania dopuszczalnego czasu trwania kontroli przewidzianego dla danego organu nie wpływa na zmniejszenie lub zwiększenie czasu, w którym kontrolę działalności danego przedsiębiorcy mogą prowadzić inne organy.

W świetle art. 55 ust. 3 PrPrzeds nawet przedłużenie kontroli z przyczyn niezależnych od prowadzącego ją organu nie może naruszać terminów, o których mowa w art. 55 ust. 1 PrPrzeds.

### Sposób obliczania czasu trwania kontroli

Dopuszczalny czas kontroli został określony poprzez wskazanie maksymalnej liczby dni roboczych, które może obejmować kontrola.

Do czasu trwania kontroli nie wlicza się: 1) na podstawie art. 50 ust. 1 PrPrzeds czasu nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej, jeżeli stanowi to przeszkodę w wykonaniu czynności kontrolnych; 2) na podstawie art. 55 ust. 7 PrPrzeds czasu powtórnej kontroli prowadzonej w danym roku kalendarzowym i w tym samym zakresie przedmiotowym, gdy wyniki wcześniejszej kontroli wykazały rażące naruszenie przez przedsiębiorcę przepisów prawa; 3) na podstawie art. 56 ust. 1 PrPrzeds okresu przerwy wprowadzonej na czas niezbędny do przeprowadzenia badań próbki produktu lub próbki kontrolnej, jeżeli jedyną czynnością kontrolną po otrzymaniu wyniku badania próbki będzie sporządzenie protokołu kontroli, pod warunkiem że podczas tej przerwy przedsiębiorca miał możliwość wykonywania działalności gospodarczej oraz miał nieograniczony dostęp do prowadzonej przez siebie dokumentacji i posiadanych rzeczy, z wyjątkiem zabezpieczonej w celu kontroli próbki; 4) na podstawie

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 112/13, LEX nr 1326339.

art. 56 ust. 2 PrPrzeds dnia po zakończeniu przerwy wprowadzonej zgodnie z art. 56 ust. 1 PrPrzeds, w którym doręczono przedsiębiorcy protokół kontroli.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez NSA kontrola zewnętrzna rozpoczyna się z datą okazania podmiotowi kontrolowanemu legitymacji służbowej kontrolującego i upoważnienia do jej przeprowadzenia wraz z podjęciem pierwszej czynności kontrolnej, a kończy się w dniu przedstawienia stronie kontrolowanej protokołu z kontroli lub nawet w dniu sformułowania zaleceń pokontrolnych<sup>21</sup>. W takim ujęciu kontrola wiązana jest z pewnym okresem, a do czasu jej trwania powinny być wliczane wszystkie dni robocze przypadające pomiędzy jej rozpoczęciem a zakończeniem. Stanowisko takie jest powszechnie akceptowane także w literaturze<sup>22</sup>. Jak trafnie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Lublinie, wliczanie poszczególnych dni roboczych do czasu trwania kontroli nie jest uzależnione od tego, czy kontrolujący wykonuje w danym dniu czynności kontrolne. Nie można również podzielić poglądu, że nie ma podstaw, by do czasokresu trwania kontroli wliczać czas, gdy inspektor faktycznie nie przebywał w siedzibie przedsiębiorcy, a więc okres do czasu podjęcia faktycznych czynności kontrolnych, czy też okres wymagany na opracowanie protokołu oraz że w związku z tym do czasu trwania kontroli należy wliczyć tylko ten okres, gdy inspektor faktycznie przebywał w siedzibie przedsiębiorcy i bezpośrednio przystępował do wykonywania czynności kontrolnych<sup>23</sup>.

Podzielając w pełni stanowisko, że do czasu kontroli należy wliczać każdy dzień roboczy przypadający w okresie kontroli, a nie tylko te dni, w których faktycznie były wykonywane czynności kontrolne, warto jednocześnie zwrócić uwagę na dość często prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym czas kontroli liczony w dniach roboczych należy odnosić tylko do kontroli w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, a więc do tych czynności organów kontroli, które przeprowadzane są u przedsiębiorcy, w jego siedzibie (lub we wskazanym przez niego miejscu), mając przez to wpływ na bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstwa<sup>24</sup>. Zgodnie z tym stanowiskiem to

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., II GSK 1344/10, LEX nr 1112030.

<sup>22</sup> Tak m.in. G. Lubeńczuk, *Komentarz do art. 55*, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 625–626; R. Blicharz, *op. cit.*, s. 7; K. Pokryszka, *Postępowanie kontrolne – przebieg kontroli*, [w:] *Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, Warszawa 2013, s. 119 i n.; A. Mariański, *Kontrola podatkowa a ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Podatkowy” 2013, nr 1, s. 46; A. Żywicka, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 223–224.

<sup>23</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 112/13, LEX nr 1326339.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2017 r., II FSK 1418/15, LEX nr 2334133; wyrok NSA z dnia 6 września 2018 r., II FSK 384/18, LEX nr 2567294; wyrok NSA z dnia 6 września 2018 r., II FSK 385/18, LEX nr 2573231; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2018 r., II SA/GI 948/17, LEX nr 2475447.



czynności organu kontrolującego w siedzibie przedsiębiorstwa, związane m.in. z zapoznaniem się z dokumentacją i zabezpieczeniem dokumentów, akt oraz innych środków dowodowych znajdujących się u kontrolowanego na cele dalszego postępowania, niosą za sobą pewne uciążliwości dla bieżącej działalności kontrolowanego przedsiębiorcy, a co za tym idzie do dni kontroli należy zaliczyć tylko te, w których pracownicy kontrolującego organu faktycznie przebywali w siedzibie przedsiębiorcy<sup>25</sup>. Czynności związane z kontrolą, które kontrolujący wykonują w siedzibie organu podatkowego, polegające np. na analizie dokumentów dostarczonych przez podatnika bądź na sporządzeniu protokołu z kontroli, nie stanowią uciążliwości dla przedsiębiorcy i nie są uwzględniane przy obliczaniu czasu trwania kontroli<sup>26</sup>. W sytuacji natomiast, gdy czynności kontrolne odbywają się za zgodą przedsiębiorcy w siedzibie organu kontroli, czas kontroli powinien być liczony w sposób właściwy dla pracy organu kontroli, tj. jako kolejne dni robocze organu kontroli<sup>27</sup>.

Stanowisko to nie jest trafne. Wydaje się, że nie odpowiada ono intencjom ustawodawcy i nie uwzględnia zaproponowanego we wcześniejszych rozważaniach ujęcia kontroli w powiązaniu z pewnym okresem, w którym działalność przedsiębiorcy może być zakłócona w związku działaniami organu kontroli. Stanowisko to pozostaje w sprzeczności również z treścią art. 56 PrPrzeds, który określa warunki przerwania kontroli, wskazując przesłanki i tryb jej wprowadzenia, a także warunki, po których spełnieniu czasu tej przerwy nie wlicza się do określonego w art. 55 ust. 1 PrPrzeds dopuszczalnego czasu trwania kontroli<sup>28</sup>. Jak się wydaje, *ratio legis* regulacji zawartej w tym przepisie jest wyeliminowanie przerw i zapewnienie ciągłości procesu kontroli, a przez to możliwie maksymalne skrócenie okresu objętego czynnościami kontrolnymi. Uwzględnienie regulacji zawartej w tym przepisie nakazuje przyjąć, że do czasu trwania kontroli powinny być wliczane wszystkie dni robocze w okresie od dnia, w którym organ rozpoczął pierwszą czynność kontrolną, do dnia, w którym została zakończona ostatnia czynność kontrolna, nawet jeżeli w danym dniu organ faktycznie nie przeprowadzał żadnych czynności w miejscu wykonywania działalności gospodarczej<sup>29</sup>. Wyłącznie na zasadzie wyjątku, wynikającego z treści art. 56 PrPrzeds, do okresu tego nie powinny być wliczane te dni robocze, które zostały objęte przerwą,

<sup>25</sup> Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2017 r., II FSK 1418/15, LEX nr 2334133; wyrok NSA z dnia 6 września 2018 r., II FSK 384/18, LEX nr 2567294; wyrok NSA z dnia 6 września 2018 r., II FSK 385/18, LEX nr 2573231; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2018 r., II SA/Gl 948/17, LEX nr 2475447.

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 6 września 2018 r., II FSK 385/18, LEX nr 2573231.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2017 r., II FSK 1418/15, LEX nr 2334133.

<sup>28</sup> Por. G. Lubeńczuk, *op. cit.*, s. 625–626.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

wprowadzoną na zasadach określonych w tym przepisie. Należy bowiem przyjąć, że przez cały czas trwania kontroli przedsiębiorca musi się liczyć z różnego rodzaju utrudnieniami wynikającymi z możliwości podejmowania przez organ kontroli kolejnych czynności, co może wpływać na sposób wykonywania działalności gospodarczej w tym okresie, podczas gdy celem przedmiotowej regulacji jest ograniczenie tego typu utrudnień<sup>30</sup>. Za taką interpretacją może przemawiać również fakt, że skoro w świetle art. 56 ust. 1–2 PrPrzeds za ostatnie czynności kontrolne w rozumieniu ustawy należy uznać sporządzenie i doręczenie przedsiębiorcy protokołu kontroli, a dzień doręczenia przedsiębiorcy protokołu tylko na zasadzie wyjątku wynikającego z tego przepisu nie jest wliczany do czasu trwania kontroli, to *a contrario* we wszystkich przypadkach nieobjętych hipotezą normy zawartej w tym przepisie dzień doręczenia przedsiębiorcy protokołu kontroli powinien być wliczany do czasu trwania tej kontroli, nawet w sytuacji, gdy jego doręczenie byłoby w tym dniu jedyną czynnością organu kontrolnego<sup>31</sup>.

Stanowisko to zdaje się pomijać wynikającą z treści art. 50 ust. 1 PrPrzeds okoliczność, że czynności kontrolne wykonuje się w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Oznacza to konieczność aktywnego udziału, a przynajmniej obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej w czynnościach kontrolnych, co w związku z brakiem po stronie organu kontroli obowiązku przedstawienia precyzyjnego planu czynności kontrolnych może w praktyce oznaczać potrzebę pozostawania tych osób w okresie kontroli w stałej gotowości do udziału w czynnościach zapowiedzianych przez organ kontroli, choćby tylko z minimalnym wyprzedzeniem. Może to istotnie ograniczać możliwość wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, zwłaszcza w sytuacji gdy wiąże się ona z koniecznością wykonywania czynności poza miejscem, w którym prowadzona jest kontrola. Przy przyjęciu proponowanego stanowiska nie zostają uwzględnione także inne potencjalne utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej w czasie kontroli, takie jak chociażby ograniczenie dostępu przedsiębiorcy do prowadzonej przez siebie dokumentacji i posiadanych rzeczy, co może mieć miejsce również podczas wykonywania czynności kontrolnych poza miejscem wykonywania działalności, a na co notabene zwraca uwagę sam ustawodawca w treści art. 56 ust. 1 PrPrzeds w kontekście przesłanek wliczenia okresu przerwy zarządzanej na podstawie tego przepisu do czasu trwania kontroli.

Niezależnie od przedstawionych wątpliwości przyjęcie wskazanego stanowiska musiałoby skutkować rozróżnieniem dni roboczych, w których organ kontroli podejmuje czynności kontrolne oraz takich, w których czynności takie nie są

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 626.

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

podejmowane. Tymczasem żaden z przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców nie daje podstaw do takiego rozróżnienia. Należy przyjąć, że przepisy te jednolicie posługują się pojęciem dnia roboczego zgodnie ze znaczeniem, jakie jest mu nadawane w języku potocznym, ale także w językach prawniczym i prawnym, gdzie rozumiany jest on jako dzień pracy, w przeciwieństwie do dni wolnych od pracy. Próby odmiennego definiowania dnia roboczego, przy uwzględnieniu założenia konsekwencji terminologicznej po stronie prawodawcy, mogłyby prowadzić do istotnych problemów interpretacyjnych przy wykładni innych przepisów ustawy, np. określających termin do wniesienia przez przedsiębiorcę sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów ustawy czy też termin do rozpatrzenia tego sprzeciwu.

Dodatkowe wątpliwości dotyczą wliczania do czasu trwania kontroli soboty, która nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, a także dni, które nie są dniami pracy dla przedsiębiorcy lub organu kontroli. Jak wskazał WSA w Białymstoku, chociaż sobota nie jest „dniem ustawowo wolnym od pracy”, to jednocześnie nie można soboty traktować jako typowego dnia roboczego, gdyż dzień ten jest niemal powszechnie uznawany za wolny od pracy, jako realizacja przyjętej w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>32</sup> zasady pięciodniowego tygodnia pracy oraz bilansowania 40-godzinnej tygodniowej normy czasu pracy, a co za tym idzie jest to dzień wolny od pracy w większości urzędów administracji publicznej, których dotyczą ustawowe limity wykonywania kontroli u przedsiębiorców wyrażone w „dniach roboczych”<sup>33</sup>. Przyjmując założenie, że ograniczenie czasu kontroli powinno być interpretowane z uwzględnieniem normalnych warunków wykonywania kontroli, Sąd ten uznał, że sobota nie powinna być wliczana do limitu czasu wykonywania kontroli u przedsiębiorcy<sup>34</sup>. Rozpatrując sytuację, w której dany dzień nie jest dniem pracy dla przedsiębiorcy lub organu kontroli, należy odwołać się do treści art. 51 ust. 1 PrPrzeds, który stanowi, że kontrolę przeprowadza się w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Treść tego przepisu pozwala przyjąć, że do czasu kontroli powinny być wliczane tylko te dni, w których przedsiębiorca faktycznie wykonuje działalność gospodarczą. Z kolei w odniesieniu do dni, które nie są dniami roboczymi dla organu kontroli, kierując się treścią art. 55 ust. 3 PrPrzeds, należy stwierdzić, że wystąpienie takiego dnia, nawet jeśli będzie mogło zostać uznane za przyczynę niezależną od organu kontroli, nie będzie mogło prowadzić do naruszenia terminów, o których mowa w art. 55 ust. 1 PrPrzeds.

<sup>32</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 1465, z późn. zm.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 kwietnia 2011 r., I SA/Bk 56/11, LEX nr 785829.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Mając na względzie treść art. 51 ust. 1 PrPrzeds, zgodnie z którym kontrolę przeprowadza się w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę oraz to, że żaden z przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców nie pozwala na przeliczanie dopuszczalnego czasu trwania kontroli na godziny, należy uznać, że dany dzień wliczany jest do tego czasu niezależnie od tego, przez ile godzin w tym dniu przedsiębiorca tego dnia wykonywał tę działalność.

## Wyłączenia

Określone w art. 55 ust. 1 PrPrzeds zasady dotyczące dopuszczalnego czasu trwania kontroli podlegają licznym wyjątkom wymienionym w art. 55 ust. 2–7 oraz art. 61–65 PrPrzeds. Łącznie przepisy te wskazują kilkadziesiąt sytuacji, w których zasady dotyczące dopuszczalnego czasu trwania kontroli nie będą miały zastosowania lub będą podlegały ograniczeniu. Zawarte w tych przepisach wyłączenia mają zróżnicowany charakter i odnoszą się zarówno do kontroli określonych rodzajów działalności gospodarczej, jak i do uprawnień kontrolnych poszczególnych organów. W praktyce trudno bez większych wątpliwości wskazać, jakie przesłanki decydowały o wprowadzeniu poszczególnych wyłączeń, ale już sama ich liczba daje podstawę do formułowania pytań o realne znaczenie regulacji przyjętej w art. 55 ust. 1 PrPrzeds w sytuacji, gdy podlega ona tak istotnemu osłabieniu<sup>35</sup>.

Ocenę taką potwierdza niezwykle szeroki zakres części wprowadzonych wyłączeń. Przykładem wyłączenia o szczególnie szerokim znaczeniu jest wynikająca z art. 55 ust. 2 pkt 2 PrPrzeds możliwość niezastosowania zasad określonych w art. 55 ust. 1 PrPrzeds w sytuacji, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia. Przepis ten pozwala na prowadzenie kontroli w zasadzie bez żadnych ograniczeń czasowych w każdym przypadku, gdy organ wskaże na potrzebę przeciwdziałania chociażby wykroczeniom czy wykroczeniom skarbowym, a więc nawet czynom o nikomej społecznej szkodliwości. Co przy tym istotne, ustawodawca nie wprowadza w tym przypadku wymogu powzięcia przez organ uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, tak jak

<sup>35</sup> Na problem osłabienia ochrony praw przedsiębiorców w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego zwraca uwagę m.in. A. Dobaczewska, która wskazuje, że zakres wyjątków, jaki zawarto w ustawie, relatywizuje ochronę praw przedsiębiorców. Zob. A. Dobaczewska, *Kontrola działalności gospodarczej*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.

uczynił to np. w art. 47 ust. 2 pkt 1 lit. b i c PrPrzeds, wprowadzając wyłączenia od zasady, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Potencjalnie zatem wystarczy samo stwierdzenie organu, że podejmowane przez niego czynności są niezbędne do przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów ich popełnienia, aby bez jakiegokolwiek dodatkowego uzasadnienia kontrola mogła być prowadzona w wymiarze przekraczającym limity określone w art. 55 ust. 1 PrPrzeds.

Sytuacja ta budzi jeszcze większe wątpliwości, gdy uwzględni się treść art. 59 ust. 2 PrPrzeds, który wyłącza możliwość wniesienia przez przedsiębiorcę sprzeciwu w przypadku, gdy organ przeprowadza kontrolę z naruszeniem art. 55 ust. 1 PrPrzeds, powołując się na przesłanki z art. 55 ust. 2 pkt 2 PrPrzeds. Rozwiązanie takie daje organom kontroli daleko idącą możliwość omijania ograniczeń dotyczących dopuszczalnego czasu trwania kontroli, przy jednoczesnym ograniczeniu proceduralnych możliwości przeciwdziałania takim działaniom przez dotkniętego nimi przedsiębiorcę, co trudno uzasadnić, mając na względzie cel całej regulacji dotyczącej ograniczeń kontroli działalności gospodarczej.

### Stosunek regulacji dotyczącej ograniczenia czasu trwania kontroli do ustaw odrębnych

Niezależnie od uwag odnoszących się do ustawowych wyłączeń stosowania regulacji art. 55 ust. 1 PrPrzeds i wynikających z niej ograniczeń czasu trwania kontroli działalności gospodarczej, należy wskazać też wątpliwości, które mogą wiązać się ze stosunkiem tej regulacji do przepisów ustaw odrębnych, które również regulują zasady prowadzenia kontroli działalności gospodarczej. Art. 45 ust. 1 i 2 PrPrzeds stanowi, że kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców ma być prowadzona na zasadach określonych w przepisach rozdziału 5 PrPrzeds, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z ratyfikowanych umów międzynarodowych albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej, a tylko w zakresie nieuregulowanym w tym rozdziale zastosowanie powinny znajdować przepisy odrębne. Założeniem wskazanej regulacji było przyznanie pierwszeństwa przepisom rozdziału 5 PrPrzeds i określonym w nich zasadom prowadzenia kontroli działalności gospodarczej, a co za tym idzie także zawartym w art. 55 ust. 1 PrPrzeds ograniczeniom dopuszczalnego czasu trwania kontroli przed innymi przepisami regulującymi równoległe te zagadnienia. Wydaje się jednak, że regulacja art. 45 ust. 1 i 2 PrPrzeds nie realizuje w pełni i jednoznaczny sposób wskazanego założenia. Pamiętając, że ustawa Prawo przedsiębiorców jest aktem,

który w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa zajmuje to samo miejsce co inne ustawy regulujące zasady kontroli działalności gospodarczej, nie można przyznać przepisom tej ustawy charakteru nadrzędnego względem innych przepisów ustawowych. Oznacza to, że ewentualne kolizje pomiędzy przepisami rozdziału 5 PrPrzeds i przepisów innych ustaw muszą być rozstrzygane w oparciu o zwykłe reguły kolizyjne, w tym w szczególności zasadę *lex specialis derogat legi generali*. Przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców są uznawane za *lex generalis* w stosunku do innych regulacji dotyczących działalności gospodarczej<sup>36</sup>. Tymczasem aby uznać pierwszeństwo zasad kontroli działalności gospodarczej wyrażonych w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców, należałoby uznać je za *lex specialis* w stosunku do wszystkich innych przepisów regulujących kontrolę działalności gospodarczej. To zaś prowadziłoby do dość zastanawiającej sytuacji, w której przepisy odnoszące się w sposób ogólny do wszystkich kontroli działalności gospodarczej byłyby traktowane jako przepisy szczegółowe względem przepisów odnoszących się do konkretnych rodzajów tej działalności i uprawnień konkretnych organów kontroli. Pomijając jednak nawet kwestię pierwszeństwa przepisów rozdziału 5 PrPrzeds w odniesieniu do sprzecznych z nimi przepisów ustaw odrębnych oraz uznając, że rzeczywiście przepisy te takie pierwszeństwo mają, w żadnym przypadku nie można wykluczać, że w ramach swoich niezwykle szerokich uprawnień prawodawczych ustawodawca przyjmie w pewnym momencie regulację, której (na zasadzie swoistego wyjątku) wprost przyzna pierwszeństwo przed tymi przepisami. Z całą pewnością przepisy rozdziału 5 PrPrzeds nie będą mogły stanowić przeszkody dla takich działań ustawodawcy, a ich stosowanie zostanie wyłączone na rzecz ukształtowanej w taki sposób regulacji, choćby ta była mniej korzystna z punktu widzenia przedsiębiorcy.

Rozwiązanie przyjęte w art. 45 ust. 1 i 2 PrPrzeds zdaje się nie uwzględniać również sytuacji istnienia przepisów odrębnych, które byłyby korzystniejsze dla przedsiębiorcy niż zasady kontroli działalności gospodarczej określone w przepisach rozdziału 5 PrPrzeds, w tym np. wprowadzających krótszy dopuszczalny czas kontroli działalności gospodarczej. Kierując się konsekwentnie treścią art. 45 ust. 1 i 2 PrPrzeds, należałoby też w takiej sytuacji przyznać pierwszeństwo przepisom rozdziału 5 PrPrzeds, co oczywiście byłoby pozbawione sensu z punktu widzenia interesów przedsiębiorców.

Mając na względzie potrzebę wyeliminowania przedstawionych wątpliwości, należy zaproponować zmianę art. 45 ust. 1 i 2 PrPrzeds. Jednym z możliwych rozwiązań mogłoby być wprowadzenie w miejsce dotychczasowej regulacji zasady, zgodnie z którą przepisy rozdziału 5 PrPrzeds znajdują zastosowanie w przypadku, gdy są korzystniejsze dla przedsiębiorcy. Rozwiązanie takie zarówno

<sup>36</sup> Por. R. Blicharz, *op. cit.*, s. 7.

eliminowałyby niepewność co do pierwszeństwa tych przepisów w przypadku istnienia innych przepisów regulujących kontrolę działalności gospodarczej, jak i przesądzałyby o każdorazowym pierwszeństwie przepisów korzystniejszych dla przedsiębiorcy w danej sytuacji.

### Dopuszczalność wykorzystania dowodów przeprowadzonych w toku kontroli z naruszeniem przepisów o czasie jej trwania

Konsekwencje prowadzenia kontroli z naruszeniem przepisów ustawy, w tym także przepisów o dopuszczalnym czasie trwania kontroli, określa art. 46 PrPrzeds. Przepisy tego artykułu z jednej strony wskazują na możliwość dochodzenia odszkodowania przez przedsiębiorcę, który poniósł szkodę na skutek wykonania czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa, z drugiej zaś wyłączają możliwość wykorzystania dowodów przeprowadzonych z naruszeniem przepisów ustawy lub z naruszeniem innych przepisów prawa, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki tej kontroli.

Zgodnie z art. 46 ust. 3 PrPrzeds dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów ustawy lub z naruszeniem innych przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnym skarbowym dotyczącym przedsiębiorcy.

Sądy administracyjne wskazują, że przekroczenie limitów czasowych przewidzianych dla roku kalendarzowego nie powoduje niemożności prowadzenia kontroli<sup>37</sup> ani nie dyskwalifikuje w jakikolwiek sposób czynności dokonanych w tym postępowaniu<sup>38</sup>. Kontroli prowadzonej z naruszeniem przepisów o dopuszczalnym czasie trwania kontroli nie uznaje się za nieważną. Według WSA we Wrocławiu w tym zakresie ustawodawca nie przewidział sytuacji, w której kontrolę należałoby uznać za nieważną, a jedynie założył możliwość wystąpienia kontroli zgodnej z przepisami prawa bądź też przeprowadzonej z ich naruszeniem – tym samym kontroli przeprowadzonej z naruszeniem prawa nie można uznać za nieistniejącą (nieważną/niebyłą)<sup>39</sup>.

Samo przekroczenie terminu kontroli nie uzasadnia też dyskwalifikacji dowodów uzyskanych w jej trakcie. Zgodnie z zapatrywaniem wyrażanym w orzecznic-

<sup>37</sup> Wyrok NSA z dnia 13 lipca 2010 r., I GSK 955/09, LEX nr 594775; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2011 r., II SA/Po 934/11, LEX nr 1191088.

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 112/13, LEX nr 1326339.

<sup>39</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Wr 562/10, LEX nr 758017.

twie sądów administracyjnych przekroczenie limitów czasowych przewidzianych dla roku kalendarzowego nie dyskwalifikuje w jakikolwiek sposób czynności kontrolnych dokonanych w tym postępowaniu<sup>40</sup> ani nie uzasadnia dyskwalifikacji dowodów uzyskanych w trakcie kontroli<sup>41</sup>. Jednocześnie jednak podkreśla się, że kwestia przeprowadzenia kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów o czasie trwania kontroli nie pozostaje obojętna dla oceny prawidłowości decyzji wydanej z posłużeniem się przez organ administracji publicznej wynikami tej kontroli. Konieczne jest dokonanie oceny, czy i w jakim zakresie organ wydający decyzję mógł w takiej sytuacji posłużyć się wynikami i dowodami uzyskanymi w toku kontroli przeprowadzonej z naruszeniem przepisów o czasie trwania kontroli. Zgodnie z tym stanowiskiem konieczne jest wykazanie, że naruszenie wskazanych terminów kontroli mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>42</sup>. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy gdyby kontrolę przeprowadzono zgodnie z przepisami prawa, to wyniki kontroli byłyby takie same, czy też inne. Jeżeli wyniki kontroli byłyby takie same, oznaczałoby to, że naruszenie przepisów prawa dotyczących kontroli nie miało istotnego wpływu na wyniki kontroli<sup>43</sup>.

Prezentowane stanowisko należy co do zasady zaakceptować, ale wydaje się, że wymaga ono pewnego doprecyzowania. Nie ulega wątpliwości, że przekroczenie dopuszczalnego czasu trwania kontroli nie powinno dyskwalifikować wszystkich dowodów przeprowadzonych w toku kontroli. W szczególności nie należy kwestionować możliwości wykorzystania dowodów uzyskanych w okresie, który nie wykraczał poza dopuszczalny czas trwania kontroli. Ewentualnie należałoby tylko rozważyć sytuację, w której czynności kontrolne przeprowadzone w okresie wykraczającym poza dopuszczalny czas kontroli, w tym zebrane w tym czasie dowody, istotnie wpływałyby na ocenę dowodów zebranych przed naruszeniem wskazanego terminu, chociaż i w tym przypadku nie należałoby automatycznie przesądzać o konieczności odrzucenia takich dowodów. Inaczej natomiast należy podchodzić do dowodów przeprowadzonych już po przekroczeniu dopuszczalnego czasu trwania kontroli. Wydaje się, że w takim przypadku w zasadzie każdorazowo zastosowanie powinna znaleźć sankcja z art. 46 ust. 3 PrPrzeds, a co za tym idzie dowody takie – jako przeprowadzone z naruszeniem przepisów ustawy – nie powinny stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnym skarbowym dotyczącym przedsiębiorcy. Trudno bowiem mówić o mniej lub bardziej istotnym wpływie naruszenia, polegającego na przekroczeniu dopusz-

<sup>40</sup> Por. m.in. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 112/13, LEX nr 1326339; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., V SA/Wa 1796/16, LEX nr 2480432.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2016 r., I FSK 775/15, LEX nr 2230841.

<sup>42</sup> Tak na gruncie art. 77 ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2016 r., I FSK 775/15, LEX nr 2230841.

<sup>43</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 kwietnia 2013 r., III SA/Lu 112/13, LEX nr 1326339.



czalnego czasu trwania kontroli, na jej wyniki. W szczególności wydaje się, że bez znaczenia pozostaje to, o jaki okres ten dopuszczalny czas został przekroczony. Przyjęcie odmiennej interpretacji mogłoby otworzyć organom kontroli możliwość w zasadzie nieograniczonego wydłużania trwania kontroli bez obawy, że dowody zebrane z naruszeniem dopuszczalnego czasu jej trwania zostaną zakwestionowane. Podzielając stanowisko, zgodnie z którym skoro ustawodawca decyduje się na określenie zasad podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, to wszelkie ograniczenia tych zasad należy traktować jako wyjątki, które nie podlegają wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*)<sup>44</sup>, i zarazem odnosząc je do zasad prowadzenia kontroli działalności gospodarczej, taką interpretację wskazanej regulacji należałoby odrzucić.

### Zakończenie

Zawarta w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców regulacja ograniczająca kontrolę działalności gospodarczej miała na celu ograniczenie liczby, intensywności i sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej. Mając na względzie kilkuletnią już perspektywę jej obowiązywania, można stwierdzić, że nie realizuje ona tego zadania efektywnie. Składa się na to szereg czynników. Należą do nich przede wszystkim: nie w pełni jasna relacja do ustaw odrębnych; niezwykle liczne wyjątki, które wyłączają bądź ograniczają jej stosowanie; nieprecyzyjne sformułowania poszczególnych przepisów. Te ostatnie prowadzą czasami do wykładni tych przepisów odbiegającej od założeń ustawodawcy. Pewnym rozwiązaniem może być oparcie tej wykładni na nieco innym ujęciu kontroli i postrzeganiu jej przede wszystkim z punktu widzenia samego przedsiębiorcy, dla którego kontrola jest okresem, w którym – z uwagi na działania kontrolne i potrzebę pozostawania „w dyspozycji” organu prowadzącego kontrolę – działalność jego przedsiębiorstwa jest zakłócona, przy czym stan ten nie sprowadza się tylko do czasu faktycznego wykonywania czynności w miejscu wykonywania przez niego działalności gospodarczej lub z jego bezpośrednim udziałem. Przyjęcie takiego ujęcia wydaje się uzasadnione z uwagi na cel przedmiotowej regulacji, którym jest przede wszystkim ochrona interesów przedsiębiorcy. Pozwoliłoby to na traktowanie kontroli w sposób bardziej całościowy – nie jako pod kątem poszczególnych czynności kontrolnych i końcowego efektu w postaci ustaleń pokontrolnych, lecz jako pewnego procesu i związanej z nim sytuacji przedsiębiorcy. To z kolei pozwoliłoby na wykładnię przepisów,

<sup>44</sup> K. Komierzyńska-Orlińska, *Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu...*, s. 36.

np. dotyczących wliczania poszczególnych dni do limitu dopuszczalnego czasu trwania kontroli, w sposób bardziej tę sytuację uwzględniający.

Należy także postulować wprowadzenie zmian legislacyjnych, które pozwoliłyby wyeliminować pojawiające się w doktrynie i w praktyce wątpliwości. Wydaje się, że doprecyzowania wymaga w szczególności relacja pomiędzy przepisami ustawy Prawo przedsiębiorców a przepisami ustaw odrębnych, co mogłoby zostać zrealizowane poprzez wprowadzenie zasady, że w przypadku kolizji pomiędzy tymi ustawami zastosowanie znajduje zawsze ta, która w danej sytuacji jest korzystniejsza dla przedsiębiorcy. W dalszej kolejności należałoby proponować szczegółową analizę wprowadzonych przez ustawodawcę wyłączeń, zarówno w kierunku ograniczenia ich liczby, jak i doprecyzowania przesłanek ich stosowania. Zasadne byłoby też doprecyzowanie pojęć, które w praktyce budzą wątpliwości, w tym określenie zasad obliczania czasu trwania kontroli i wliczania do tego czasu poszczególnych okresów. Działania takie niewątpliwie zwiększyłyby efektywność przedmiotowej regulacji oraz wzmocniłyby jej gwarancyjny charakter względem ustaw odrębnych regulujących prowadzenie kontroli działalności gospodarczej, a zarazem wpisywałyby się w inne formułowane przez doktrynę postulaty dotyczące potrzeby zmian tej regulacji<sup>45</sup>.

## Bibliografia

- Blicharz R., *Ustawowy limit czasu kontroli przedsiębiorcy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2023.1.1>.
- Dobaczewska A., *Kontrola działalności gospodarczej*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, [w:] *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, red. R. Blicharz, Katowice 2017.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kocowski T., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8A: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Komierzyńska-Orlińska K., *Komentarz do art. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Koroluk S., [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powalowski, Warszawa–Kraków 2007.
- Lubeńczuk G., *Komentarz do art. 55*, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Mariański A., *Kontrola podatkowa a ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Podatkowy” 2013, nr 1.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1996.

<sup>45</sup> Por. np. R. Blicharz, *op. cit.*, s. 7.

Pokryszka K., *Postępowanie kontrolne – przebieg kontroli*, [w:] *Kontrola przedsiębiorcy*, red. R. Blicharz, Warszawa 2013.

Starościak J., *Elementy nauki administracji*, Warszawa 1957.

Żywicka A., [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.

Żywicka A., *Legalność i sprawność kontroli działalności gospodarczej w świetle ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „*Studia Prawnicze KUL*” 2020, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.31743/sp.10639>.

**Abstrakt:** Przedmiotem opracowania jest analiza zawartej w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2024, poz. 236, z późn. zm.) regulacji określającej dopuszczalny czas trwania kontroli działalności gospodarczej prowadzonej u przedsiębiorcy przez dany organ kontroli w jednym roku kalendarzowym, z uwzględnieniem pojawiających się zarówno w doktrynie, jak i w praktyce stosowania tej regulacji wątpliwości dotyczących m.in.: możliwości odnoszenia przyjętej regulacji do czynności kontrolnych prowadzonych przez poszczególne organy; sposobu ustalania czasu trwania kontroli w zestawieniu z dopuszczalnym czasem jej trwania; stosowania licznych wyłączeń od przyjętych zasad prowadzenia kontroli; oceny skutków prowadzenia kontroli z naruszeniem tych zasad. Rozważania bazują na propozycji ujęcia kontroli jako obejmującej pewien okres sytuacji prawnej i faktycznej, w jakiej znajduje się przedsiębiorca w związku z podjęciem względem niego kontroli, która może w istotny sposób zakłócać jego normalne funkcjonowanie, co stanowi punkt wyjścia do opartej na tym ujęciu wykładni przepisów, które określają dopuszczalny czas trwania kontroli, a także do sformułowania propozycji zmian legislacyjnych, które mogłyby się przyczynić do skuteczniejszej realizacji celu ustawodawcy, jakim miało być ograniczenie liczby, intensywności i sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej.

**Słowa kluczowe:** kontrola działalności gospodarczej; ograniczenie kontroli; czas trwania kontroli; przedłużenie czasu kontroli; przekroczenie dopuszczalnego czasu kontroli

**Abstract:** The subject of the study is the analysis of the regulation contained in the Act of 6 March 2018 – Entrepreneurs’ Law (consolidated text, Journal of Laws 2024, item 236, as amended) specifying the permissible duration of the inspection of the entrepreneur’s economic activity by a given inspection authority in one calendar year in terms of doubts arising both in the doctrine and in the practice of applying this regulation regarding, among others, the possibility of relating the adopted regulation to control activities carried out by individual authorities, the method of determining the duration of the inspection in comparison with its permissible duration, the use of numerous exceptions to the adopted principles of conducting inspections, or the assessment of the effects of conducting inspections in violation of these principles. The considerations are based on the proposal to approach control as covering a certain period of time, the legal and factual situation in which the entrepreneur finds himself in connection with the initiation of control over him, which may significantly disrupt his normal functioning, which is the starting point for the interpretation of the provisions that determine the permissible duration of inspections, as well as the formulation of proposals for legislative changes that could contribute to a more effective implementation of the legislator’s goal of limiting the number, intensity and method of conducting economic activity inspections by public authorities.

**Keywords:** control of economic activity; limitation of control; duration of control; extension of control time; exceeding the permissible control time

