

## Głos w dyskusji

# Podstawy prawne kontroli NIK u przedsiębiorców

W rozdziale 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>1</sup>, poświęconym ograniczeniu kontroli działalności gospodarczej, określono zasady i tryb jej prowadzenia. Artykuł 45 ust. 2 ustawy stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w tym rozdziale stosuje się odrębne przepisy. Zasadnicze znaczenie ma rozstrzygnięcie, które z nich obowiązują w trakcie kontroli NIK u przedsiębiorcy – wyłącznie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, czy też ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz – w sprawach w niej nieuregulowanych – ustawy o NIK. Skłaniam się ku drugiemu rozwiązaniu ze względu na jednoznaczne brzmienie przywołanego przepisu oraz cel Pp, to jest pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej.

### RAFAŁ PADRAK

#### Wstęp

Stosownie do art. 27 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup>, postępowanie kontrolne przeprowadza się według przepisów niniejszej ustawy. Przepis ten wyraża zasadę, że postępowanie kontrolne prowadzone jest w sposób jednolity. Z art. 203 Konstytucji RP i art. 2 ustawy o NIK wynika, że wśród podmiotów podlegających kontroli NIK znajdują się między innymi:

- państwowe osoby prawne (np. jednoosobowe spółki Skarbu Państwa);
- samorządowe osoby prawne (np. jednoosobowe spółki JST);
- spółki z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz inne prywatne podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Podmioty te są przedsiębiorcami prowadzącymi co do zasady we własnym

<sup>1</sup> Z 6 marca 2018 r.; Dz.U. poz. 646, dalej: Pp, ustawa – Prawo przedsiębiorców.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

imieniu i w sposób ciągły zorganizowaną działalność zarobkową, tj. działalność gospodarczą.

Wraz z wejściem w życie<sup>3</sup> ustawy – Prawo przedsiębiorców zaistniał zarysowany na początku problem, czy zawarte w niej przepisy o ograniczeniu kontroli działalności gospodarczej mają zastosowanie do Najwyższej Izby Kontroli. Jego rozstrzygnięcie jest istotne, ponieważ ustawa o NIK nie nakazuje kontrolerom, w odróżnieniu od Pp, np.: zawiadamiać na piśmie o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 Pp) ani respektować regulacji o czasie trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy (art. 55 Pp). Stosowanie wyłącznie przepisów ustawy o NIK do kontroli prowadzonych przez Izbę mogłoby zatem oznaczać – przy interpretacji, według której ustawa – Prawo przedsiębiorców odnosi się także do naczelnego organu kontroli państwowej – niedopełnienie przez kontrolerów obowiązków przewidzianych w tej ustawie lub przekroczenie uprawnień do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców. Ponadto według art. 46 ust. 1 Pp przedsiębiorca może domagać się odszkodowania, jeśli poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa. Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 3 Pp, dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej

przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na jej wyniki, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karno-skarbowym dotyczącym przedsiębiorcy.

Należy zauważyć, że zagadnienie kolizji norm w kontrolach NIK prowadzonych u przedsiębiorców nie jest nowością wywołaną wejściem w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców. Do 29 kwietnia 2018 r. obowiązywała ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>4</sup>, która zawierała zbliżone regulacje. W niniejszym artykule przedstawiono najistotniejsze konsekwencje wejścia w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców dla kontroli prowadzonych u nich przez NIK.

### **Kontrola przed wejściem w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców**

Pierwszą ustawą dotyczącą prowadzenia działalności gospodarczej, w której w osobnym rozdziale uregulowano zasady przeprowadzania kontroli jej działalności była, obowiązująca od 21 sierpnia 2004 r., usdg (rozdział 5 „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy”)<sup>5</sup>. Art. 77 ust. 1 usdg w brzmieniu pierwotnym nakazywał organom administracji publicznej (do których NIK nie należy) przeprowadzanie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców na zasadach określonych w tej ustawie. Nie mogło być zatem wątpliwości co do tego, że Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza

<sup>3</sup> Weszła w życie 30 kwietnia 2018 r. na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 26.1.2018 Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650).

<sup>4</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm., zwana usdg.

<sup>5</sup> Poprzednio obowiązujące ustawy: z 19.11.1999 Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101 poz. 1178, ze zm.) oraz z 23.12.1988 o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41 poz. 324, ze zm.) zawierały regulacje na temat kontroli przedsiębiorców przeprowadzanych przez organy koncesyjne.

kontrole u przedsiębiorców na podstawie ustawy o NIK<sup>6</sup>. Po zmianie usdg dokonanej 7 marca 2009 r.<sup>7</sup> przepis ten otrzymał brzmienie: „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych”. Wprawdzie w kolejnych artykułach rozdziału 5 usdg zastąpiono pojęcie organów administracji publicznej organami kontroli, jednak nie został wówczas zmieniony art. 1 usdg, który stanowił, że ustawa reguluje podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów administracji publicznej w tym zakresie. W stanie prawnym obowiązującym od 7 marca 2009 r. za odrębnością kontroli prowadzonych na podstawie ustawy o NIK i kontroli podejmowanych na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przemawiało również uzasadnienie do projektu nowelizacji, w którym wskazano, że celem projektowanych zmian jest uporządkowanie kwestii kontrolowania przez organy administracji publicznej (wyróżnienie autora) działalności gospodarczej przedsiębiorców. Powyższa

zmiana nie dostarczyła zatem wystarczających argumentów, aby obejmować reżimem usdg kontrole prowadzone przez NIK u przedsiębiorców. Kolejna istotna zmiana usdg nastąpiła 10 kwietnia 2010 r.<sup>8</sup> Zmieniono m.in. art. 1, w którym w szerszy niż dotychczas sposób określono zakres podmiotowy organów wykonujących zadania w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej (organy administracji publicznej zastąpiono organami, bez wskazywania, o jakie chodzi). Zmianie tej nie towarzyszyła jednak nowelizacja ustawy o NIK ani przepisów rozdziału 5 usdg, z których jednoznacznie wynikałoby, że intencją ustawodawcy było prowadzenie kontroli NIK u przedsiębiorców na podstawie przepisów usdg.

Kolejne godne odnotowania zmiany usdg były związane z dodaniem 1 lipca 2011 r. do art. 77 usdg ustępu 1a, który od 1 marca 2017 r. otrzymał brzmienie<sup>9</sup>: „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do kontroli przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania warunków bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej: 1) Kontroli przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania warunków bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej; 2) Kontroli celno-skarbowej prowadzonej w trybie odpowiednio określonym w dziale V rozdziale 1 ustawy z dnia

<sup>6</sup> Zob. S. Koroluk: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz pod red. A. Powalowskiego*, opubl. w bazie LEX, *Komentarz do art. 77 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.

<sup>7</sup> Ustawa z 19.12.2008 o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 18 poz. 97).

<sup>8</sup> Art. 46 pkt 1 ustawy z 4.3.2010 o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 47 poz. 278, ze zm.

<sup>9</sup> Zob. art. 90 ustawy z 16.11.2016 – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948, ze zm.) oraz art. 4 ustawy z 13.5.2011 o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 132 poz. 766).

16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej”.

Niewątpliwie zmiany wprowadzane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej mogły wskazywać, że ustawodawca zmierzał do objęcia w zasadzie wszystkich organów kontroli jej rygorami jeśli chodzi o kontrolę działalności gospodarczej. Wydaje się jednak, że nie były to zmiany wystarczające aby przyjąć, iż do kontroli NIK dotyczącej działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorców powinno się stosować przepisy usdg. Art. 207 Konstytucji RP stanowi, że organizację oraz tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa. Pozycja ustrojowa Izby (jako naczelnego organu kontroli państwowej) oraz wykładnia językowa tego przepisu (dyrektywa domniemania języka potocznego w stosunku do języka prawnego) prowadziła do wniosku, że zawiera on nakaz uregulowania trybu działania NIK (a więc postępowania kontrolnego prowadzonego przez Izbę) w jednej ustawie. Taka interpretacja była uzasadniona, ponieważ zapewniała jednolitość trybu działania, niezależnie od rodzaju podmiotu kontrolowanego. Przepisy ustawy o NIK gwarantują przestrzeganie zasady prawdy obiektywnej, bezstronności, uprawnienie do zgłaszania zastrzeżeń oraz nie dają możliwości władczego ingerowania Izby

w działalność kontrolowanych jednostek, a więc wyrażany był pogląd, że nie naruszają istoty wolności gospodarczej ani nie prowadzą do jej nadmiernego ograniczenia<sup>10</sup>. Dlatego – ze względu na konstytucyjną zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP) i ważny interes publiczny, który uzasadnia ograniczenia wolności gospodarczej (zob. art. 22 Konstytucji RP) – istniały argumenty przemawiające za tym, aby kolizję przepisów ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i usdg rozstrzygać na korzyść ustawy o NIK. Niewątpliwie jednak było to zagadnienie mogące budzić kontrowersje<sup>11</sup>, stąd formułowany był postulat jednoznacznego rozstrzygnięcia przez ustawodawcę omawianej kwestii<sup>12</sup>.

### Cele ustawy – Prawo przedsiębiorców

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>13</sup> przedstawiono cele i intencje projektodawcy. Projekt tej ustawy stanowił realizację sformułowanych w „Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” (przyjętym uchwałą nr 14/2016 Rady Ministrów 16 lutego 2016 r.) oraz „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju” zapowiedzi uchwalenia nowego aktu prawnego, który będzie w sposób całościowy i spójny regulował ogólne zasady wykonywania działalności

<sup>10</sup> Zob. P. Winczorek: *Opinia w sprawie interpretacji art. 203 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. (ze zmianami) o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa” numer specjalny 2/2002 r., s. 2.

<sup>11</sup> Por. M. Sieradzka: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX 2013, *Komentarz do art. 77 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*. Jak się wydaje, Autorka nie przewidywała innych wyjątków od zasady prymatu przepisów usdg nad pozostałymi regulacjami dotyczącymi przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej, niż wynikające wprost z usdg.

<sup>12</sup> Zob. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 52-54.

<sup>13</sup> Druk sejmowy nr 2051 z 21.11.2017.

gospodarczej w Polsce i który – tworząc korzystne, przejrzyste i stabilne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wzmacniając gwarancje wolności i praw przedsiębiorców – zmniejszy ryzyko biznesowe oraz zwiększy gotowość do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

Zasadniczym celem ustawy – Prawo przedsiębiorców było pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych konstytucyjnych zasad relewantnych dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności<sup>14</sup>. Cel ten został wyartykułowany w preambule ustawy – Prawo przedsiębiorców. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny, preambuła ukierunkowuje interpretację przepisów danej ustawy oraz sposób jej stosowania<sup>15</sup>, pełni w szczególności funkcję wskazówki interpretacyjnej przy wykładni części artykułowanej ustawy<sup>16</sup>, co nakazuje traktować ją jako wypowiedź normatywną<sup>17</sup>.

Do obowiązków władz publicznych implikowanych konstytucyjną wolnością działalności gospodarczej należy obowiązek powstrzymania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność jednostek do wykonywania i do zaniechania wykonywania działalności gospodarczej. W ustawie – Prawo przedsiębiorców jest on realizowany

m.in. przez ograniczenie liczby, zakresu intensywności oraz sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej (art. 45–65 ustawy).

Przedsiębiorcy są na tyle istotną i ważną dla państwa polskiego grupą społeczną, że zasługiwali na posiadanie aktu prawnego wyróżniającego ich podmiotowo i tworzącego dla nich kodyfikującą regulację prawną, i to o charakterze *quasi*-konstytucyjnym. Z „Zasad techniki prawodawczej”<sup>18</sup> wynika, że określenie „prawo” zawarte w tytule ustawy jest zastrzeżone dla takich ustaw, które mają charakter podstawowy dla danej dziedziny spraw (§ 9) lub też są ustawami wyczerpująco regulującymi obszerną dziedzinę spraw (§ 19 pkt 2). Ustawa – Prawo przedsiębiorców spełnia te warunki, jako że w odniesieniu do dziedzin w niej uregulowanych ma spełniać funkcję podstawową, systemową i organizującą. Ma być zatem aktem prawnym o charakterze wiodącym w sprawach związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem na terytorium RP działalności gospodarczej oraz z zadaniami organów władzy publicznej w tym zakresie. Już sam tytuł ustawy wskazuje zatem, która konkretnie polska ustawa – spośród wielu różnych regulujących prawa i obowiązki przedsiębiorców – posiada wiodące normatywne znaczenie dla uregulowania statusu

<sup>14</sup> Celem ustawy – Prawo przedsiębiorców jest również normatywne rozwinięcie i stworzenie ustawowych gwarancji innych jeszcze podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zasad wywodzonych z zamieszczonej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawnego takich jak: zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa lub zasada przyzwoitej legislacji.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 11.5.2007 w sprawie K 2/07, OTK Z. U. 2007, nr 5A, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 24.2.2010 w sprawie K 6/09, OTK Z. U. 2010, nr 2A, poz. 15, pkt III.1.6 uzasadnienia.

<sup>17</sup> Wyrok TK z 11.5.2007 w sprawie K 2/07, OTK Z. U. 2007, nr 5A, poz. 48, pkt III.4.4 uzasadnienia.

<sup>18</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.6.2002 w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, Dz.U. z 2016 r. poz.283.

prawnego przedsiębiorców oraz która powinna być w związku z tym traktowana priorytetowo (jako funkcjonalnie i aksjologicznie nadrzędna) w procesach wykładni poszczególnych (a pochodzących z różnych źródeł) przepisów prawa odnoszących się do przedsiębiorców. Ponadto wymienienie w tytule ustawy przedsiębiorców jako jej adresatów ma praktyczne znaczenie dla samych zainteresowanych. Wskazuje wyraźnie, w którym konkretnie akcie normatywnym mają oni w pierwszej kolejności poszukiwać informacji na temat przysługujących uprawnień oraz spoczywających na nich obowiązków.

Uzasadnienie projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz treść art. 45 Pp wskazują, że intencją ustawodawcy było unormowanie zasad kontroli działalności gospodarczej w jednym akcie, który w związku z pełnym urzeczywistnieniem w nim konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, powinien być stosowany co do zasady do wszystkich kontroli, w tym również do kontroli przeprowadzanych przez NIK. W przepisach Prawa przedsiębiorców nie wyłączono stosowania przepisów rozdziału 5 tej ustawy do kontroli NIK, mimo zgłoszenia takiego postulatu przez Prezesa NIK na etapie prac legislacyjnych. Uwaga ta nie została uwzględniona przez projektodawcę, w którego ocenie w takim zakresie, w jakim kontrola prowadzona przez NIK dotyczy przedsiębiorców, pożądanym jest, aby była podejmowana zgodnie z zasadami

określonymi w przedłożonym projekcie ustawy – Prawo przedsiębiorców<sup>19</sup>. Oznacza to, że do kontroli działalności gospodarczej przeprowadzanych przez NIK u przedsiębiorców należy stosować, zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2 Pp przepisy rozdziału 5 Pp, a w sprawach w nim nieuregulowanych – przepisy ustawy o NIK.

### **Szczególne regulacje postępowania kontrolnego NIK**

W rozdziale 5 Prawa przedsiębiorców, oprócz wymienionej zasady prymatu przepisów tej ustawy nad innymi regulacjami dotyczącymi prowadzenia kontroli działalności gospodarczej (art. 45), uregulowano inne zagadnienia. Poniżej zostały one omówione w kontekście kontroli NIK u przedsiębiorców dotyczącej prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

#### **Planowanie kontroli**

Art. 47 ust. 1 Pp stanowi, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Obejmuje ona identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Zasada przeprowadzania kontroli na podstawie planu, na podstawie przeprowadzonej przed sporządzeniem programu kontroli analizy ryzyka, jest stosowana przez NIK<sup>20</sup>,

<sup>19</sup> Zob. <<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12295217/12416233/12416236/dokument285911.pdf>>, poz. 289.

<sup>20</sup> Według art. 6 ust. 2 ustawy o NIK Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który przedkłada Sejmowi. Zgodnie z § 5 ust. 3 zarządzenia nr 9/2012 Prezesa Najwyższej Izby

stąd powyższy przepis nie powoduje konieczności dostosowywania działalności kontrolnej Izby do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców. W Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Najwyższej Izby Kontroli znajdują się informacje o podstawach prawnych kontroli NIK, standardach i systemie zapewnienia jakości procesu kontrolnego. Wyczerpuje to nałożone na organy kontroli obowiązki, wynikające z art. 47 ust. 3 Pp. W ust. 2 tego artykułu wymieniono sytuacje, w których kontrole działalności gospodarczej przedsiębiorców mogą odbywać się poza planem. Jest to możliwe, jeżeli:

- organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie:
  - zagrożenia życia lub zdrowia,
  - popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
  - popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego,
  - innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku w wyniku wykonywania działalności gospodarczej objętej kontrolą;
- kontrola dotyczy działalności przedsiębiorców w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>21</sup>;
- kontrola jest niezbędna do przeprowadzenia postępowania w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych organu lub wykonania decyzji albo postanowień

nakazujących usunięcie naruszeń prawa, w związku z przeprowadzoną kontrolą.

Najwyższa Izba Kontroli może przeprowadzać kontrole doraźne (art. 6 ust. 2 *in fine* ustawy o NIK). Stosownie do § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie kontroli, NIK przeprowadza kontrole doraźne w szczególności w wypadku:

- potrzeby niezwłocznego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa (kontrola specjalna);
- wstępnego badania określonych zagadnień w celu przygotowania kontroli (kontrola rozpoznawcza);
- badania sposobu wykorzystania uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych (kontrola sprawdzająca);
- rozpatrywania skarg i wniosków (kontrola skargowa);
- potrzeby niezwłocznego zbadania określonego problemu (kontrola problemowa).

Porównanie art. 47 ust. 2 Pp i § 3 ust. 2 zarządzenia w sprawie kontroli prowadzi do wniosku, że zakresy znaczeniowe kontroli sprawdzających NIK i kontroli, o których mowa w art. 47 ust. 2 pkt 3 Pp, pokrywają się. Oznacza to, że mogą być przeprowadzane u przedsiębiorców. Natomiast pozostałe rodzaje kontroli doraźnych, jeżeli dotyczą działalności gospodarczej przedsiębiorców, mogą być przeprowadzane przez NIK tylko wówczas, gdy spełniona zostanie którakolwiek przesłanka wymieniona w art. 47 ust. 2 Pp.

---

Kontroli z 29.3.2012 w sprawie szczegółowych zasad przygotowywania kontroli, zadań kontrolerów oraz zasad sporządzania informacji o wynikach kontroli (opubl. na stronie <www.nik.gov.pl>, zwane zarządzeniem w sprawie kontroli) w ramach analizy przedkontrolnej dokonuje się oceny ryzyka związanego z kontrolowanym obszarem oraz określa sposób prowadzenia kontroli, zapewniający osiągnięcie założonych celów.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 196, ze zm.

### Zawiadomianie przedsiębiorców o kontrolach

Przepisy ustawy o NIK nie regulują zagadnienia uprzedzenia o zamiarze podjęcia kontroli. Zgodna z prawem jest zatem sytuacja, w której kierownik jednostki kontrolowanej dowiaduje się o wszczęciu kontroli NIK w dniu jej rozpoczęcia<sup>22</sup>. Jednakże w wypadku kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, upoważniony przedstawiciel NIK ma obowiązek uprzedzić przedsiębiorcę na piśmie o zamiarze wszczęcia kontroli, stosując art. 48 Pp. Zgodnie z jego ust. 3 zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli zawiera:

- oznaczenie organu;
- datę i miejsce wystawienia;
- oznaczenie przedsiębiorcy;
- wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli;
- imię, nazwisko oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji – w wypadku kontroli podejmowanych przez NIK zawiadomienie powinno być zatem podpisane przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej NIK (departamentu lub delegatury).

Zawiadomienie przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli ma istotne znaczenie, gdyż od dnia doręczenia go biegnie termin wszczęcia kontroli. Według art. 48 ust. 2 Pp pomiędzy doręczeniem zawiadomienia a wszczęciem kontroli powinien bowiem upłynąć określony czas, w trakcie którego przedsiębiorca

ma możliwość przygotowania się do kontroli. Ustawodawca uregulował tę kwestię, wskazując, że kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o takim zamiarze. Ustanowienie terminów wszczęcia kontroli ma praktyczne znaczenie. Po pierwsze, co do zasady kontrola nie może rozpocząć się wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Po drugie, upływ 30 dni od doręczenia zawiadomienia prowadzi do pozbawienia organu uprawnień do wszczęcia kontroli. Możliwość podjęcia kontroli po tym terminie wymaga doręczenia przedsiębiorcy ponownego zawiadomienia o takim zamiarze. Ustawodawca dopuścił możliwość wszczęcia kontroli przed upływem 7 dni od dnia doręczenia przedsiębiorcy zawiadomienia, w sytuacji gdy ten wnioskował o wcześniejsze przeprowadzenie kontroli (art. 48 ust. 4 Pp). Należy jednak zaznaczyć, że uwzględnienie takiego wniosku należy wyłącznie do kompetencji NIK<sup>23</sup>.

W odniesieniu do czynności kontrolnych związanych z pobieraniem próbek i dokonywaniem oględzin lub pomiarów, w art. 48 ust. 5 Pp zostało przewidziane odstępstwo od zasady prowadzenia kontroli po upływie 7 dni od doręczenia przedsiębiorcy zawiadomienia o zamiarze jej wszczęcia. W wypadku kontroli NIK praktyczne znaczenie może mieć dopuszczalność przeprowadzenia oględzin obiektów, innych składników majątkowych lub

<sup>22</sup> Zwyczajowo jednak kierownicy jednostek kontrolowanych są zawiadamiani telefonicznie o wszczęciu kontroli wcześniej, np. na dzień przed jej rozpoczęciem.

<sup>23</sup> Por. M. Sieradzka, op. cit., *Komentarz do art. 79 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*.



przebiegu czynności (art. 39 ust. 1 ustawy o NIK) przed upływem terminu umożliwiającego podjęcie kontroli. O zamiarze przeprowadzenia tej czynności dowodowej należy wówczas powiadomić przedsiębiorcę. Kontroler może tego dokonać osobiście, doręczając przedsiębiorcy zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli<sup>24</sup> i jednocześnie:

- informując go o konieczności przeprowadzenia oględzin,
- okazując legitymację służbową,
- doręczając upoważnienie do przeprowadzenia kontroli.

Kontroler powinien również umożliwić przedsiębiorcy (kierownikowi jednostki kontrolowanej) lub upoważnionej przez niego osobie udział w tej czynności. Nieobecność przedsiębiorcy nie stanowi przeszkody przeprowadzenia dozwolonych czynności kontrolnych przed wszczęciem kontroli. Stosownie do art. 48 ust. 9 w zw. z art. 49 ust. 1 i 10 Pp, kontroler powinien wówczas okazać legitymację służbową pracownikowi przedsiębiorcy lub osobie zatrudnionej u niego w ramach innego stosunku prawnego, która

może być uznana za osobę wymienioną w art. 97 Kodeksu cywilnego<sup>25</sup> i umożliwić jej udział w czynności (arg. z art. 39 ust. 2 ustawy o NIK. Jeśli nie będzie to możliwe, przeprowadzić czynność w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem NIK, i sporządzić z niej protokół (art. 48 ust. 8 Pp)<sup>26</sup>.

### Przebieg czynności kontrolnych

Ustawa – Prawo przedsiębiorców zawiera regulacje na temat dokumentu stanowiącego podstawę przeprowadzenia kontroli, jej miejsca, a także nakaz prowadzenia czynności w obecności przedsiębiorcy lub upoważnionej przez niego osoby, w sposób sprawny i możliwie niezakłócający działalności oraz dokumentowania ustaleń w protokole. Zatem przebieg prowadzonej przez NIK kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców jest nieco inny niż pozostałych kontroli NIK.

Stosownie do art. 49 ust. 1 Pp, czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organu kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie

<sup>24</sup> Stosownie do art. 48 ust. 9 Pp, w razie przeprowadzania czynności kontrolnej przed wszczęciem kontroli, zawiadomienie o zamiarze jej podjęcia może być doręczone przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej, a w razie nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej, zawiadomienie może być doręczone zarządzającemu w imieniu przedsiębiorcy zakładem lub inną wyodrębnioną częścią przedsiębiorstwa lub kierownikowi wyodrębnionej komórki organizacyjnej przedsiębiorstwa.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 459, ze zm. Według art. 97 Kodeksu cywilnego osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa przeznaczonym do obsługi publiczności poczytuje się w razie wątpliwości za umocowaną do dokonywania czynności prawnych, które zazwyczaj bywają dokonywane z osobami korzystającymi z usług tego przedsiębiorstwa. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli należy wówczas doręczyć przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli (art. 48 ust. 9 w zw. z art. 49 ust. 1 Pp).

<sup>26</sup> Według art. 48 ust. 6 Pp, czynności wykonywane w trybie, o którym mowa w ust. 5, związane z pobieraniem 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.

przez niego upoważnionej legitymacji służbowej oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Wprawdzie zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy o NIK kontrolerzy zajmujący stanowisko m.in. doradcy prawnego, ekonomicznego i technicznego przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, jednak możliwość taka jest znacznie ograniczona w odniesieniu do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców. Według art. 49 ust. 2 Pp jest to możliwe jedynie w sytuacjach, gdy czynności kontrolne są niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także jeśli przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska<sup>27</sup>. Nawet wówczas jednak upoważnienie do przeprowadzenia kontroli powinno być wystawione i doręczone przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli. Należy zwrócić uwagę, że upoważnienie do przeprowadzenia kontroli powinno być doręczone przedsiębiorcy, nie wystarczy zatem samo okazanie mu tego dokumentu. Oznacza to w praktyce, że upoważnienie do przeprowadzenia kontroli powinno być sporządzone w dwóch egzemplarzach – jeden będzie złożony do akt kontroli, drugi doręczony.

Nieobecność przedsiębiorcy (kierownika jednostki kontrolowanej) lub osoby przez

nego upoważnionej, niezależnie od jej przyczyn, nie stanowi przeszkody we wszczęciu kontroli. Na podstawie art. 49 ust. 10 Pp, czynności kontrolne mogą być wówczas wszczęte po okazaniu legitymacji służbowej pracownikowi przedsiębiorcy lub osobie zatrudnionej u niego w ramach innego stosunku prawnego, jeżeli mogą być uznane za osoby, o której mowa w art. 97 Kodeksu cywilnego lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem NIK.

W upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli należy, kierując się art. 49 ust. 7 Pp i art. 30 ust. 4 ustawy o NIK, w szczególności wskazać:

- imię i nazwisko kontrolera, numer jego legitymacji służbowej oraz oznaczyć organ kontroli, podając kontrolną jednostkę organizacyjną NIK;
- podstawę prawną podjęcia kontroli;
- datę i miejsce wystawienia;
- numer i tytuł kontroli;
- zakres przedmiotowy i okres objęty kontrolą;
- oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą (tj. nazwę i adres jednostki kontrolowanej);
- daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli;
- imię, nazwisko oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji;
- pouczenie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy.

<sup>27</sup> W wypadku podjęcia ww. czynności kontrolnych osoba podejmująca kontrolę, po okazaniu legitymacji służbowej i przed podjęciem pierwszej czynności, informuje przedsiębiorcę lub osobę, wobec której podjęto czynności kontrolne, o przysługujących mu prawach oraz obowiązkach w trakcie kontroli.

W ustawie – Prawo przedsiębiorców jednoznacznie wskazano, że dokument, który nie spełnia wymagań, o których mowa w art. 49 ust. 7 Pp, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli, natomiast jej zakres nie może wykraczać poza ten wskazany w upoważnieniu (art. 49 ust. 8 i 9 Pp).

Charakterystycznym elementem treści upoważnienia do przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, niewystępującym w pozostałych upoważnieniach wystawianych przez NIK, są pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego. Wydaje się, że najprostszym i najlepiej spełniającym zamiar ustawodawcy sposobem realizacji tego obowiązku może być zamieszczanie w formularzu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy treści przepisów rozdziału 5 „Prawa przedsiębiorców” i rozdziału 3 ustawy o NIK („Postępowanie kontrolne”), z dodatkowym wyjaśnieniem, kto jest kierownikiem jednostki kontrolowanej w rozumieniu ustawy o NIK (art. 2a pkt 3 ustawy o NIK)<sup>28</sup> i według jakich kryteriów kontrola będzie prowadzona (art. 5 ust. 5 ustawy o NIK). Oczywiście możliwe jest wyspecyfikowanie w upoważnieniu tylko tych przepisów, które normują prawa i obowiązki przedsiębiorcy, jednak art. 49 ust. 7 Pp i art. 30 ust. 4 ustawy o NIK nie tworzą

zamkniętej listy informacji, które powinno zawierać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, a możliwość zapoznania się przedsiębiorcy ze wszystkimi przepisami regulującymi postępowanie kontrolne Izby korzystnie wpływa na zwiększenie świadomości prawnej przedsiębiorców<sup>29</sup>.

Ustawodawca przywiązuje dużą wagę do prawidłowego wydawania upoważnień do przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców oraz aktualności danych w nim zawartych i zgodności ze stanem faktycznym. Stosownie do art. 49 ust. 6 Pp zmiana osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli, jej zakresu przedmiotowego oraz miejsca wykonywania czynności kontrolnych wymaga każdorazowo wydania odrębnego upoważnienia. Zmiany te nie mogą prowadzić do wydłużenia przewidywanego wcześniej terminu zakończenia kontroli.

Co do zasady, zgodnie z art. 50 ust. 1 Pp, czynności kontrolne powinny być wykonywane w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Z art. 50 ust. 3 Pp wynika, że przedsiębiorca ma obowiązek wskazać na piśmie osobę upoważnioną, o której mowa w ust. 1, zwłaszcza w czasie swojej nieobecności. Nieobecność przedsiębiorcy (kierownika jednostki kontrolowanej) lub osoby przez niego upoważnionej albo niewykonanie przez przedsiębiorcę obowiązku wyznaczenia takiej osoby nie

<sup>28</sup> W związku z tym, że do kontroli NIK u przedsiębiorców należy stosować jedynie przepisy rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców, który nie zawiera regulacji na temat zasad reprezentacji przedsiębiorcy w postępowaniu kontrolnym, w kontroli przeprowadzanej przez NIK kierownikiem jednostki kontrolowanej będzie osoba wskazana w art. 2a pkt 3 ustawy o NIK.

<sup>29</sup> Por. też wyrok NSA w Warszawie z 29.2.2016, sygn. II OSK 1404/14, opubl. LEX nr 2000287, w którym sąd wyraził pogląd, że brak w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy nie powoduje nieważności lub nieskuteczności działań podmiotu kontrolującego.

powodują konieczności wstrzymania wykonywania czynności kontrolnych. W takiej sytuacji, stosownie do art. 50 ust. 5 Pp, czynności kontrolne mogą być prowadzone w obecności innego pracownika przedsiębiorcy lub osoby zatrudnionej u przedsiębiorcy w ramach innego stosunku prawnego, jeśli mogą być uznane za osobę, o której mowa w art. 97 Kodeksu cywilnego lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący pracownikiem NIK. Jeżeli jednak nieobecność przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej stanowiłaby przeszkodę w wykonaniu czynności kontrolnych, to zgodnie z art. 50 ust. 4 Pp, do czasu trwania kontroli, o którym mowa w art. 55 ust. 1, nie wlicza się okresu ich nieobecności.

W ustawie o NIK jedynie przy dokonywaniu oględzin (art. 39 ustawy o NIK) i pobraniu rzeczy (art. 38 ustawy o NIK) został przewidziany udział przedstawiciela jednostki kontrolowanej przez cały czas trwania czynności przeprowadzanej przez kontrolera<sup>30</sup>. Unormowania art. 50 Pp stanowią zatem modyfikację przebiegu postępowania kontrolnego NIK przez wprowadzenie do niego pierwiastka kontradiktoryjności. Zasadą powinno być zwłaszcza informowanie przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej o dacie przesłuchania świadka w celu umożliwienia wzięcia udziału w tej czynności. Powstaje pytanie, czy przedsiębiorca lub jego przedstawiciel mogą brać aktywny udział w takim

przesłuchaniu. Wydaje się, że przedsiębiorca lub osoba przez niego upoważniona nie będzie mogła zadawać pytań świadkowi, ponieważ ustawodawca zarówno w ustawie – Prawo przedsiębiorców, jak i w ustawie o NIK nie przyznał takiego prawa przedsiębiorcy. Przedsiębiorca jest jednak uprawniony do składania oświadczeń dotyczących przedmiotu kontroli (art. 41 ustawy o NIK). Takie oświadczenie powinno być wówczas odnotowane w protokole przesłuchania świadka, stosownie do art. 35b ust. 2 pkt 2 ustawy o NIK.

Wyjątkowo, jeżeli występują przesłanki wskazane w art. 50 ust. 2 Pp, czynności kontrolne NIK nie muszą być prowadzone w obecności przedsiębiorcy lub upoważnionej przez niego osoby. W kontrolach Izby taka sytuacja może wystąpić bardzo rzadko, jedynie wówczas, gdy:

- przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia (art. 50 ust. 2 pkt 2 Pp);
- przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska (art. 50 ust. 2 pkt 4 Pp).

W odniesieniu do miejsca przeprowadzania kontroli, regulacje ustawy – Prawo przedsiębiorców modyfikują zasady określone w art. 32 ustawy o NIK. Przepis art. 51 ust. 1 Pp stanowi, że kontrolę

<sup>30</sup> W wypadku zabezpieczenia materiału dowodowego na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK udział kierownika jednostki kontrolowanej lub innego pracownika tej jednostki w czynności kontrolnej polega na przechowaniu za pokwitowaniem materiału dowodowego.

przeprowadza się w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej. Nie wydaje się zatem możliwe prowadzenie postępowania kontrolnego NIK również w dniach wolnych od pracy i poza godzinami pracy w sytuacji, gdy wymaga tego dobro kontroli, na co zezwala art. 32 ust. 1 ustawy o NIK. Jeśli zaś chodzi o przewidzianą w art. 32 ust. 2 ustawy o NIK możliwość przeprowadzania postępowania kontrolnego lub poszczególnych jego czynności w siedzibie jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, to zgodnie z art. 51 ust. 3 Pp jest to dopuszczalne jedynie za zgodą przedsiębiorcy, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli. Dodatkowo, w myśl art. 51 ust. 2 Pp, za zgodą lub na wniosek przedsiębiorcy kontrolę przeprowadza się w miejscu przechowywania dokumentacji, w tym ksiąg podatkowych, innym niż siedziba lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli może to usprawnić kontrolę. Prowadzenie kontroli lub poszczególnych czynności kontrolnych bez zgody przedsiębiorcy w siedzibie jednostki organizacyjnej NIK albo w miejscu przechowywania dokumentacji skutkuje tym, że dokumenty oraz informacje zebrane w toku czynności z naruszeniem przepisów ust. 2 i 3 nie stanowią dowodu w postępowaniu kontrolnym (art. 51 ust. 4 Pp).

Przepis art. 53 Pp stanowi, że ustalenie kontroli zamieszcza się w protokole. Wydaje się zatem, że wyniki kontroli działalności gospodarczej prowadzonej przez NIK powinny być prezentowane w dokumencie pod nazwą „Protokół kontroli”, a nie jak w wypadku pozostałych

kontroli, w wystąpieniu pokontrolnym. Ustawodawca nie ingeruje w ustawie – Prawo przedsiębiorców w treść protokołu kontroli, co oznacza, że protokół sporządzony przez inspektora Izby będzie zawierał treści wskazane w art. 53 ust. 1 lub 2 ustawy o NIK.

Z art. 52 Pp wynika nakaz wykonywania czynności kontrolnych w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy. W wypadku gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że wykonywane czynności istotnie zakłócają działalność gospodarczą, konieczność podjęcia takich czynności uzasadnia się w protokole kontroli.

#### **Zakaz prowadzenia więcej niż jednej kontroli**

W art. 54 ust. 1 Ps ustanowiono zakaz równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy. Jeżeli została już objęta kontrolą innego organu, organ kontroli zgodnie z art. 54 ust. 5 Pp ma obowiązek odstąpić od podjęcia czynności oraz może ustalić z przedsiębiorcą inny termin przeprowadzenia kontroli. Dopuszczalność tylko jednej kontroli w tym samym czasie jest konsekwencją zasady wolności działalności gospodarczej, należy jednak zauważyć, że może w sposób znaczący utrudnić realizację rocznego planu pracy NIK i zdeorganizować pracę jednostek kontrolnych. Złagodzeniem zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy jest sytuacja, w której ten wykonuje działalność gospodarczą w więcej niż jednym zakładzie lub innej wyodrębnionej części przedsiębiorstwa – wówczas zakaz ten

stosuje się do zakładu lub części przedsiębiorstwa (art. 54 ust. 2 Pp<sup>31</sup>). Ponadto według art. 54 ust. 3 Pp, w zakładzie lub części przedsiębiorstwa, w której przeprowadzana jest kontrola, dopuszczalne jest równoczesne wykonanie czynności kontrolnych niezbędnych do zakończenia innej kontroli u tego przedsiębiorcy. Należy również dodać, że w sytuacji, gdy organ kontroli na podstawie art. 56 ust. 1 Pp przerwał kontrolę u przedsiębiorcy z powodu konieczności przeprowadzenia badań pobranych próbek produktu lub próbki kontrolnej, przerwa ta, zgodnie z art. 56 ust. 4 Pp, nie stanowi przeszkody do przeprowadzenia w tym czasie kontroli przez inny organ kontroli.

### **Czas trwania wszystkich kontroli**

Czas trwania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy zależy od wielkości kontrolowanego podmiotu – im większy, tym dłuższy może być czas kontroli. Przepis art. 55 ust. 1 Pp stanowi, że czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać w odniesieniu do:

- mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych;
- małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych;
- średnich przedsiębiorców – 24 dni roboczych;

- pozostałych przedsiębiorców – 48 dni roboczych<sup>32</sup>.

Należy wskazać, że do dni kontroli wolno zaliczyć tylko te, w których pracownicy kontrolującego organu faktycznie przebywali w siedzibie przedsiębiorcy<sup>33</sup>. Brzmienie art. 55 ust. 1 Pp, podobnie jak poprzednio obowiązującego art. 83 ust. 1 usdg, nie pozostawia wątpliwości, że chodzi o kontrole przeprowadzane przez organ (a więc jeden, ten sam organ, np. NIK), a nie przez wszystkie organy w jednym roku kalendarzowym<sup>34</sup>.

Stosownie do art. 55 ust. 3 Pp, przedłużenie czasu trwania kontroli jest możliwe jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga uzasadnienia na piśmie. Dorecza się je przedsiębiorcy. Przedłużenie czasu trwania kontroli nie może naruszać terminów, o których mowa w ust. 1. Ponadto, jeżeli kontrola NIK obejmuje badanie zobowiązań podatkowych przedsiębiorcy, przedłużenie kontroli będzie możliwe także, jeżeli w jej toku zostanie ujawnione zaniżenie zobowiązania podatkowego w wysokości przekraczającej równowartość 10% kwoty zobowiązania zadeklarowanego, jednak nie niższej niż 500 złotych, lub zawyżenie straty w wysokości przekraczającej równowartość 50% kwoty zadeklarowanej straty, jednak nie niższej niż 2500 złotych, albo w przypadku ujawnienia faktu niezłożenia deklaracji pomimo takiego obowiązku (art. 55 ust. 4 Pp). W tej sytuacji kontroler NIK

<sup>31</sup> Przepis ten nie ma jednak zastosowania do kontroli działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców oraz małych przedsiębiorców.

<sup>32</sup> Definicje mikroprzedsiębiorców, małych przedsiębiorców, średnich przedsiębiorców i pozostałych przedsiębiorców zawierają przepisy art. 7 Pp.

<sup>33</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z 7.6.2017, sygn. II FSK 1418/15, LEX nr 2334133.

<sup>34</sup> Zob. np. wyrok WSA w Kielcach z 12.4.2017, sygn. II SA/Ke 99/17, LEX nr 2289707.

powinien, stosownie do art. 55 ust. 5 Pp, zawiadomić przedsiębiorcę o ujawnionych okolicznościach, o których mowa w ust. 4, jednocześnie wskazując zgromadzony materiał dowodowy. Zgodnie z art. 55 ust. 6 Pp czas trwania kontroli, o której mowa w ust. 4, nie może spowodować przekroczenia odpowiednio dwukrotności czasu określonego w ust. 1.

W art. 55 ust. 7 Pp przewidziano możliwość przeprowadzenia powtórnej kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, która w przypadku kontroli NIK jest określana jako kontrola doraźna sprawdzająca. Czasu trwania powtórnej kontroli, ograniczonego przez ustawodawcę do 7 dni, nie wlicza się do okresu, o którym mowa w art. 55 ust. 1 Pp. Przesłanką do przeprowadzenia powtórnej kontroli jest rażące naruszenie przepisów prawa przez przedsiębiorcę, ustalone w toku poprzedniej. Wydaje się więc, że w pozostałych przypadkach, w których możliwe jest przeprowadzenie przez NIK kontroli doraźnej działalności gospodarczej przedsiębiorcy na podstawie art. 47 ust. 2 Pp, czas takich kontroli wlicza się do czasu trwania kontroli NIK u danego przedsiębiorcy, zgodnie z zasadami określonymi w art. 55 ust. 1 Pp.

Ustawa – Prawo przedsiębiorców zawiera również w art. 56 regulacje na temat przerwy w kontroli. Wydaje się jednak, że unormowania te będą miały marginalne znaczenie dla aktywności NIK, ponieważ przerwanie kontroli jest możliwe w sytuacji, gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia

badania próbki produktu lub próbki kontrolnej, jeżeli jedyną czynnością kontrolną po otrzymaniu wyniku badania próbki będzie sporządzenie protokołu kontroli. Czasu przerwy nie wlicza się wówczas do tego, o którym mowa w art. 55 ust. 1, o ile podczas 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.

### Reguły prowadzenia książki kontroli

W art. 57 Pp zostały unormowane obowiązki przedsiębiorcy dotyczące prowadzenia i przechowywania książki kontroli. Zgodnie z art. 57 ust. 1 Pp przedsiębiorca wraz z nią powinien przechowywać upoważnienia i protokoły kontroli. Według ust. 2, książka kontroli zawiera wpisy obejmujące:

- oznaczenie organu kontroli;
- oznaczenie upoważnienia do kontroli;
- zakres przedmiotowy przeprowadzonej kontroli;
- daty podjęcia i zakończenia kontroli.

Należy zwrócić uwagę, że w ustawie – Prawo przedsiębiorców nie nałożono na organy kontroli wprost obowiązku wpisywania się do książki kontroli – ustawa o NIK również nie zawiera regulacji w tej kwestii. Stosownie do art. 57 ust. 6 Pp, w przypadku wszczęcia kontroli przedsiębiorca jest obowiązany niezwłocznie okazać kontrolującemu książkę kontroli<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Według art. 57 ust. 8 Pp przedsiębiorca nie okazuje książki kontroli, jeżeli jej okazanie jest niemożliwe ze względu na udostępnienie jej innemu organowi kontroli. W takim przypadku przedsiębiorca okazuje książkę kontroli w siedzibie organu kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia zwrotu tej książki przez inny organ kontroli.

Wydaje się jednak, że ma on prawo domagać się dokonania wpisu do książki kontroli, ponieważ może to mieć znaczenie dla obrony jego interesów, np. do:

- wykazania przekroczenia limitu czasu trwania kontroli w jednym roku, wskazanego w art. 55 ust. 1 Pp;
- sprawdzenia, czy nie został naruszony zakaz przeprowadzania powtórnych kontroli o tożsamym przedmiocie, unormowany w art. 58 ust. 1 Pp<sup>36</sup>.

Ponadto zapisy w książce kontroli mogą być ważnym dowodem dla przedsiębiorcy dochodzącego odszkodowania w związku z wykonaniem czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa (art. 46 ust. 1 Pp), a także w razie wniesienia przez niego sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania kontroli (art. 59 Pp)<sup>37</sup>.

### **Sprzeciw wobec kontroli i ich rozpatrywanie**

Ustawodawca, podobnie jak miało to miejsce pod rządami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przyznał przedsiębiorcy instrument, który pozwala mu wyrazić sprzeciw wobec podjęcia i prowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów regulujących zasady i tryb kontroli działalności gospodarczej. Może on wnieść sprzeciw wobec

podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów dotyczących:

- zawiadamiania przedsiębiorców o kontrolach (art. 48 Pp);
- wszczynania kontroli (art. 49 Pp);
- nakazu wykonywania czynności kontrolnych w obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej oraz reguł przeprowadzania czynności kontroli podczas ich nieobecności (art. 50 ust. 1 i 5 Pp);
- miejsca i czasu przeprowadzania kontroli (art. 51 ust. 1 Pp);
- zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 54 ust. 1 Pp);
- czasu trwania kontroli (art. 55 ust. 1 i 2 Pp);
- zakazu powtórnych kontroli o tożsamym przedmiocie (art. 58 Pp).

Należy zauważyć, że stosownie do art. 59 ust. 2 Pp, wniesienie sprzeciwu nie jest dopuszczalne, jeżeli organ kontroli uzasadnia naruszenie przepisów wymienionych wyżej w pkt. 1, 3, 5, 6 okolicznością, że przeprowadzenie kontroli jest niezbędne, aby przeciwdziałać popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Według art. 58 ust. 1 Pp organ kontroli nie przeprowadza kontroli, w przypadku gdy ma ona dotyczyć przedmiotu kontroli objętego uprzednio zakończoną kontrolą przeprowadzoną przez ten sam organ.

<sup>37</sup> Por. wyrok NSA w Łodzi z 2.12.2013, sygn. III SA/Łd 837/13, opubl. LEX nr 1407796, w którym sąd stwierdził, że obowiązek umieszczenia uzasadnienia braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli w książce kontroli ma charakter wyłącznie informacyjny, a żaden z przepisów usdg nie uzależnia wszczęcia i prowadzenia kontroli przedsiębiorcy od uprzedniego dokonania stosownych wpisów w książce kontroli. Należy przyjąć, że wskazanie przez organ jedynie podstawy prawnej, bez jej szczegółowego opisywania, jest wystarczające dla stwierdzenia, iż zachował się on zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi.

<sup>38</sup> Wydaje się, że przez „przeprowadzenie kontroli” należy również rozumieć przeprowadzenie czynności kontrolnej, niezbędnej dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa (...), stosownie do wnioskania



Ponadto przedsiębiorca nie może wnieść sprzeciwu, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wymienionym w art. 62 Pp, z wyjątkiem sprzeciwu od naruszenia zakazu przeprowadzania powtórnych kontroli o tożsamym przedmiocie.

Na podstawie art. 59 ust. 3 i 4 Pp przedsiębiorca wnosi sprzeciw na piśmie do organu podejmującego i wykonującego kontrolę (tj. właściwej jednostki kontrolnej NIK) w terminie do 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu. O jego wniesieniu zawiadamia na piśmie kontrolującego (tj. kontrolerów NIK przeprowadzających kontrolę u przedsiębiorcy).

Zgodnie z art. 59 ust. 5 Pp, wniesienie przez przedsiębiorcę sprzeciwu wstrzymuje:

- przeprowadzanie czynności kontrolnych przez organ kontroli, którego czynności sprzeciw dotyczy – z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu;
- bieg czasu trwania kontroli – od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia zakończenia postępowania wywołanego jego wniesieniem.

Stosownie do art. 59 ust. 11 Pp dalsze prowadzenie czynności kontrolnych może nastąpić z dniem, w którym postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych, wydane w wyniku rozpoznania sprzeciwu, stało się ostateczne, a w przypadku wniesienia przez przedsiębiorcę

zażalenia – z dniem, w którym postanowienie o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia zostało doręczone przedsiębiorcy.

Przepis art. 59 ust. 6 Pp umożliwia organowi kontroli zabezpieczenie, w drodze postanowienia, dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli, na czas rozpatrzenia sprzeciwu. Zabezpieczeniu podlegają dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli. Z art. 59 ust. 16 Pp wynika, że w postępowaniu o zabezpieczenie dowodów należy stosować, w zakresie nieuregulowanym, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a), jednakże nie zawierają one regulacji na temat sposobu zabezpieczenia dowodów. W związku z tym, w postępowaniu kontrolnym NIK będzie miał również zastosowanie art. 36 ust. 1 ustawy o NIK i kontroler, jako upoważniony przedstawiciel NIK, będzie mógł zabezpieczyć zebrany w czasie kontroli u przedsiębiorcy materiał dowodowy, wskazując w treści wydanego w tym celu postanowienia sposób zabezpieczenia wskazany w art. 36 ust. 1 ustawy o NIK.

Z art. 59 ust. 7 i 8 Pp wynika, że organ kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu rozpatruje go oraz wydaje postanowienie o:

- odstąpieniu od czynności kontrolnych,
- kontynuowaniu czynności kontrolnych.

---

*a maiori ad minus.* Niektóre czynności kontrolne mogą być spowodowane koniecznością zabezpieczenia dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia – należałoby wówczas przyjąć, że wobec dokonania takiej czynności (np. zabezpieczenie pobranego oryginału dokumentu – art. 38 ust. 1 ustawy o NIK) przedsiębiorcy nie przysługuje sprzeciw w razie dokonania tej czynności pod nieobecność przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej (nawet jeśli czynność ta zostałaby dokonana z naruszeniem art. 38 ust. 1 ustawy o NIK).

Nierozpatrzenie sprzeciwu w terminie, o którym mowa w ust. 7, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ właściwy postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych.

Stosownie do art. 59 ust. 9 przedsiębiorcy przysługuje zażalenie na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych, w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Właściwy organ rozpatruje zażalenie w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia oraz wydaje postanowienie o:

- utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia<sup>39</sup>;
- uchyleniu zaskarżonego postanowienia i odstąpieniu od czynności kontrolnych.

Według art. 59 ust. 10 Pp, nierozpatrzenie zażalenia w terminie, o którym mowa w ust. 9, jest równoznaczne w skutkach z wydaniem postanowienia o uchyleniu zaskarżonego postanowienia i odstąpieniu od czynności kontrolnych.

Z art. 59 ust. 16 Pp wynika, że do postępowania w sprawie zgłoszenia sprzeciwu oraz postępowania zażaleniowego, o których mowa w ust. 7 i 9, w zakresie nieuregulowanym, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem stosowanie w tych postępowaniach przepisów ustawy o NIK będzie możliwe tylko wówczas, gdy zarówno w ustawie – Prawo przedsiębiorców, jak i w k.p.a, nie zostało uregulowane istotne zagadnienie dla toczącego się postępowania. W szczególności przepisy ustawy – Prawo przedsiębiorców i kodeksu postępowania

administracyjnego nie rozstrzygają, kto powinien być adresatem sprzeciwu w postępowaniach kontrolnych NIK, ani jaki podmiot jest właściwy do rozpoznania zażalenia na postanowienie wydane po rozpatrzeniu sprzeciwu. W ustawie o NIK również nie zostało to wskazane. Wydaje się, że dwuinstancyjność postępowania w sprawie wniesienia sprzeciwu powinna prowadzić do wniosku, że adresatem sprzeciwu zgłoszonego w toku kontroli Izby jest, reprezentowana przez dyrektora, właściwa jednostka kontrolna NIK, w rozumieniu art. 2a pkt 2 ustawy o NIK, natomiast organem rozpoznającym zażalenie – Prezes NIK. Analogiczne rozwiązanie zostało przewidziane w ustawie o NIK w wypadku odmowy przyjęcia zastrzeżeń przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej (art. 54 ust. 4 ustawy o NIK).

### **Kontrola NIK z wyłączeniem ustawy – Prawo przedsiębiorców**

Jak zostało wcześniej wykazane, ustawodawca nie wyłączył w art. 65 Pp spod rżymu rozdziału 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców kontroli prowadzonych przez NIK. Jednakże wydaje się, że niekiedy może ona odbywać się w dalszym ciągu wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o NIK. Będzie tak wówczas, gdy kontrola przeprowadzana u przedsiębiorcy nie będzie dotyczyć wykonywanej przez niego działalności gospodarczej, tj. zorganizowanej działalności zarobkowej, wykonywanej we własnym imieniu i w sposób ciągły,

<sup>39</sup> Według art. 59 ust. 14 Pp, w razie przewlekłości czynności kontrolnych, po wydaniu postanowienia, o którym mowa w ust. 9 pkt 1, przedsiębiorca może wnieść do sądu administracyjnego skargę na przewlekłe prowadzenie kontroli. Wniesienie skargi nie powoduje wstrzymania czynności kontrolnych. Dopuszczalność wniesienia takiej skargi również na przewlekłe prowadzenie kontroli przez NIK wynika z art. 1 i art. 3 § 3 art. 1 ustawy z 30.8.2002 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.).

stosownie do definicji zawartej w art. 3 Pp. Taka sytuacja może mieć miejsce zwłaszcza w wypadku kontroli działalności stowarzyszeń lub fundacji<sup>40</sup>. Podmioty te mogą prowadzić działalność gospodarczą, której zakres wynika z wewnętrznych uregulowań, i wówczas posiadają status przedsiębiorcy. Jeżeli jednak kontrola NIK nie będzie jej dotyczyła, nie znajduje tu uzasadnienia stosowanie ustawy – Prawo przedsiębiorców.

W Prawie przedsiębiorców jest wiele wyjątków, które wyłączają stosowanie poszczególnych przepisów rozdziału 5 przez kontrolujących, w szczególności w zakresie:

- zawiadamiania przedsiębiorców o kontrolach (art. 48 ust. 11 Pp, art. 62-64 Pp);
- zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy (art. 54 ust. 1 Pp, 61-64 Pp);
- czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli w jednym roku kalendarzowym (art. 55 ust. 2 Pp, 61-64 Pp).

Tylko niektóre z przesłanek wyłączeń zawartych w powyższych przepisach mogą mieć zastosowanie lub praktyczne znaczenie w odniesieniu do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców prowadzonej przez NIK. Wydaje się, że w postępowaniu

kontrolnym NIK będzie niekiedy możliwe uzasadnianie niezastosowania się do obowiązku zawiadamiania przedsiębiorcy o kontroli, zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, ograniczeń czasu trwania wszystkich kontroli w jednym roku kalendarzowym (art. 48, art. 54 ust. 1 i art. 55 ust. 1 Pp) z powołaniem się na przesłanki przeprowadzania kontroli:

- niezbędnej dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, oraz – zupełnie wyjątkowo
- uzasadnionej bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska<sup>41</sup>.

Warto również zauważyć, że zgodnie z art. 64 Pp, przepisów o obowiązku zawiadamiania przedsiębiorców o kontroli NIK, zakazie podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy, czasie wszystkich kontroli NIK w jednym roku kalendarzowym nie stosuje się do kontroli NIK:

- wszczętej na prośbę przedsiębiorcy (np. w wyniku skargi dotyczącej działań poprzedniego zarządu spółki) oraz

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z 6.4.1984 o fundacjach (Dz.U. 2016 poz. 40, ze zm.), fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów. Według art. 34 ustawy z 7.4.1989 – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210), stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Stosownie do art. 9 ust. 3 ustawy z 24.4.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.), organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego (w tym m.in. fundacje i stowarzyszenia – zob. art. 3 ust. 2 tej ustawy) nie mogą prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności.

<sup>41</sup> Należy jednak mieć na uwadze, że – podobnie jak pod rządami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – ustawodawca nie przewidział żadnych rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby przedsiębiorcy niedopuszczenie do przeprowadzenia kontroli ze względu na nieprawdopodobieństwo wystąpienia okoliczności, na które powołuje się organ kontroli, który nie stosuje się do obowiązków określonych w art. 48, 54 i 55 Pp – por. wyrok WSA w Warszawie z 22.3.2017, sygn. III SA/Wa 836/16, opubl. LEX nr 2406754.

- prowadzonej na podstawie ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>42</sup>. Tego rodzaju kontrolom, które stosownie do art. 23 ust. 1 tej ustawy mogą być prowadzone również przez NIK, mają obowiązek poddawać się beneficjenci korzystający z funduszy europejskich w latach 2014–2020 w ramach programów polityki spójności.

## Zakończenie

Jak zauważono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców, wbrew pierwotnym założeniom formułowanym w roku 2004, przepisom usdg nie zawsze udawało się utrzymać prymat w sferze działalności gospodarczej. Z tego względu Pp tworzy bardziej efektywne niż dotychczas legislacyjne gwarancje dla niezakłóconego korzystania przez przedsiębiorców z wolności działalności gospodarczej, uznanej przez Konstytucję RP za jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego

(art. 20 Konstytucji RP)<sup>43</sup>. Ustawa – Prawo przedsiębiorców, podobnie jak Konstytucja RP, ani nie tworzy, ani też nie przyznaje przedsiębiorcom wolności działalności gospodarczej. Wolność ta jest bowiem niezbywalnym prawem człowieka (oraz prawem określonych jednostek organizacyjnych przez niego tworzonych), przysługującym mu z uwagi na jego przyrodzoną godność, co Konstytucja RP oraz ustawodawstwo zwykle (w tym ustawa – Prawo przedsiębiorców) w sposób deklaratoryjny uznaje.

Ustawa – Prawo przedsiębiorców jest zatem aktem prawnym, który w sposób spójny, całościowy i konsekwentny reguluje ogólne zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej; ma dawać przedsiębiorcom wiarygodną informację o ich podstawowych prawach i obowiązkach w ich stosunkach z organami władzy publicznej i innymi podmiotami prawa.

**RAFAŁ PADRAK**  
Delegatura NIK w Lublinie

<sup>42</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.

<sup>43</sup> Art. 20 Konstytucji RP stanowi, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. W doktrynie prawa dość powszechnie uznaje się, że wolność działalności gospodarczej jest z jednej strony wolnością jednostek czy też prawem wolnościowym jednostek, a z drugiej strony jest ogólną zasadą prawa, w tym zasadą ustrojową czy też zasadą ustroju (gospodarczego) RP – zob. M. Waligórski: *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 42-48 oraz wskazana tam dalsza literatura.

**Słowa kluczowe:** kontrola przedsiębiorców, ustawa – Prawo przedsiębiorców, polityka spójności, gospodarka rynkowa, działalność gospodarcza

**Key words:** Auditing of entrepreneurs, Law of Entrepreneurs, market economy, cohesion policy, business activity