

Kinga Błaszczyk, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Perspektywy zdalnej kontroli przedsiębiorcy w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju

Streszczenie: Na gruncie ustawy Prawo przedsiębiorców głównym miejscem przeprowadzania kontroli jest siedziba przedsiębiorcy lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej. W trakcie pandemii COVID-19 ustawodawca wprowadził możliwość przeprowadzania kontroli za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W pracy omówiono drugi z tych trybów w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju. Analiza przepisów prawa, orzecznictwa i literatury tematu ma na celu przedstawienie perspektyw kontroli na odległość.

Słowa kluczowe: kontrola zdalna, środki komunikacji elektronicznej, przedsiębiorca, zasada zrównoważonego rozwoju, działalność gospodarcza.

1. Wprowadzenie

W dobie pandemii COVID-19 do ustawy Prawo przedsiębiorców¹ wprowadzono przepis pozwalający na przeprowadzenie kontroli przedsiębiorcy za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej². Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę skłania do rozważań na temat tego, czy jest ono zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju, tj. uwzględni potrzeby teraźniejszych i przyszłych pokoleń.

¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r., poz. 162 z późn. zm.), dalej jako: u.p.p. lub ustawa Prawo przedsiębiorców.

² Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2022 r., poz. 2141).

Zarówno przedsiębiorcy, jak i środowiska prawnicze często wskazują na uciążliwość kontroli. Obecność kontrolujących w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej może w znacznym stopniu wpływać na funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego. Należałoby podjąć próbę oceny, w jakim stopniu możliwe jest przeprowadzanie zdalnych kontroli, biorąc pod uwagę stopień z informatyzowania przedsiębiorców i administracji. Jednocześnie trzeba mieć na względzie skuteczność kontroli, jej istotę i rozważyć, czy wszystkie czynności kontrolne mogą być przeprowadzane zdalnie bez uszczerbku dla oceny działalności przedsiębiorcy. Należałoby się zastanowić nad tym, czy kontrola zdalna jest instytucją stosowaną tymczasowo, konieczną jedynie w warunkach pandemii, czy może jest to rozwiązanie, które w przyszłości powinno zastąpić kontrolę w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej.

W pracy podjęto próbę analizy przyjętych rozwiązań w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, wykorzystując literaturę, orzecznictwo i statystyki. Ustawodawca, próbując sprostać dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości, coraz częściej wprowadza rozwiązania elektroniczne. Praca ma na celu podjęcie dyskusji na temat perspektyw zdalnej kontroli w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, a także przedstawienie możliwych związanych z powyższym przyszłych zmian w prawie.

2.0 istocie kontroli przedsiębiorcy i miejscu jej przeprowadzania

Kontrola działalności gospodarczej to podejmowanie i prowadzenie przez uprawnione organy czynności sprawdzających, które obejmują warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Kontrole realizują rozmaite organy na gruncie różnych podstaw prawnych. Zasady przeprowadzania kontroli określają przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców, chyba że zasady i tryb kontroli wskazują ratyfikowane umowy międzynarodowe lub prawo unijne³. Kontrola jest więc przejawem ograniczenia konstytucyjnej swobody działalności gospodarczej. Uciążliwe dla przedsiębiorcy mogą być zarówno czynności kontrolne, jak też wyniki postępowania

³ *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, C.H. Beck, Warszawa 2019, komentarz do art. 45, Legalis.

kontrolnego⁴. Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna zdefiniowały pojęcie kontroli. Według Jerzego Starościaka powinna się ona koncentrować na ustaleniu stanu faktycznego i porównaniu go ze stanem zamierzonym, a także występowaniu przeciwko zjawiskom niekorzystnym oraz wskazywaniu tego faktu odpowiednim podmiotom. W ocenie Tadeusza Kocowskiego celem czynności kontrolnych powinno być badanie określonych zjawisk i działań, analiza i ocena ich prawidłowości, wypracowywanie wniosków pokontrolnych bez ingerencji w działalność podmiotu kontrolowanego. Jan Boć w ramach kontroli wyróżnia poszczególne etapy, tj. badanie zgodności stanu postulowanego z rzeczywistym, ustalenie przyczyn i zakresu rozbieżności, przedstawienie wyników oraz niekiedy dyspozycji dla kontrolowanego lub podmiotu zwierzchniego⁵. Małgorzata Sieradzka uważa, że celem kontroli jest zweryfikowanie stanu faktycznego ze wzorcem przedstawionym w przepisach, wyciągnięcie stosownych wniosków i ujęcie ich w wynikach kontroli oraz adekwatne do nich działanie lub zaniechanie podmiotu kontrolującego⁶. W orzecznictwie wskazuje się, że kontrola to czynności organu w siedzibie przedsiębiorstwa, które polegają na bezpośrednim poznaniu działalności przedsiębiorcy, a związane są m.in. z zapoznaniem się z dokumentacją, z zabezpieczeniem dokumentów⁷.

Według art. 51 ust. 1 u.p.p. co do zasady kontrolę przeprowadza się w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej w godzinach pracy lub w czasie wykonywania działalności gospodarczej. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu w miejscu przechowywania dokumentacji innym niż siedziba lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej przeprowadza się kontrolę na wniosek lub za zgodą przedsiębiorcy. Gdy może to usprawnić przeprowadzenie kontroli, jest ona realizowana w siedzibie organu, jeśli zgodzi się na to kontrolowany przedsiębiorca (art. 51 ust. 3 u.p.p.). W doktrynie podkreśla się, że ze względu na przedmiot kontroli powinna mieć ona miejsce w siedzibie przedsiębiorcy lub miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Przeprowadzenie kontroli w innym z miejsc wskazanych w art. 51 u.p.p.

⁴ E. Śladkowska, *Kontrola przedsiębiorcy* [w:] *Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska i A. Gronkiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016, s. 107.

⁵ Za: L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, A. Żywicka, *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, komentarz do art. 45, LEX.

⁶ M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 607, LEX.

⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 26 listopada 2009 r., I SA/Ol 591/09, LEX nr 558757.

traktowane jest jako wyjątek i uzależnione od spełnienia dodatkowych kryteriów, tj. zgoda przedsiębiorcy, wpływ na usprawnienie kontroli⁸. Sieradzka w komentarzu do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej podzieliła miejsca przeprowadzenia kontroli na główne (siedziba lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej) oraz dodatkowe, uzależnione od spełnienia określonych warunków (w czasie powstania komentarza – tylko siedziba organu)⁹. Również sądy zarówno na gruncie ustawy Prawo przedsiębiorców, jak i uprzednio obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wskazują na drugorzędny charakter przeprowadzania kontroli w miejscu innym niż siedziba lub miejsce prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰. Organ ustala miejsce, w którym podejmuje czynności kontrolne, korzystając m.in. z informacji zawartych w Krajowym Rejestrze Sądowym i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Przyjmuje się, że intencją ustawodawcy było, by kontrola odbywała się w miejscu faktycznego wykonywania działalności przedsiębiorcy, w związku z czym miejsce kontroli może być inne niż to wskazane w rejestrze, ponadto może to być kilka lokali. Agnieszka Żywicka zwraca uwagę, że możliwość przeprowadzenia kontroli w sposób ujęty w art. 51 ust. 2 u.p.p. jest istotny dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, gdyż usprawnia on kontrolę i pozwala na jej przeprowadzenie bez dezorganizacji działalności przedsiębiorcy¹¹.

3. 0 kontroli w trybie art. 51 ust. 3a ustawy Prawo przedsiębiorców

W 2020 r. w związku z pandemią COVID-19 do art. 51 u.p.p. wprowadzono ust. 3a, zgodnie z którym kontrola może być przeprowadzona w sposób zdalny za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹² lub za pomocą środków komunikacji elek-

⁸ M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, komentarz do art. 51, Legalis.

⁹ M. Zdyb, M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 634, LEX.

¹⁰ M.in. Wyrok NSA z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt. II FSK 2449/12; Wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 863/21, LEX nr 3310784.

¹¹ *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 213–214, LEX.

¹² Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r., poz. 896), dalej jako:

tronicznej w rozumieniu Ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹³. Według uzasadnienia ustawy wprowadzającej przepis został on dodany w celu uelastycznienia sposobu dokonywania kontroli. Ustęp 3a ma być odpowiedzią na postulaty przedsiębiorców, którzy sygnalizowali zakłócenia w funkcjonowaniu kontrolowanych przedsiębiorstw. W uzasadnieniu wskazano, że tryb kontroli powinien być stosowany w przypadkach, gdy obecność kontrolerów w siedzibie czy miejscu prowadzenia działalności nie jest konieczna, a kontroli można dokonać, analizując przesłaną dokumentację – np. akta pracownicze¹⁴.

Operatorem pocztowym w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy Prawo pocztowe jest wpisany do rejestru operatorów pocztowych przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej. Działalność pocztowa jest działalnością, która wymaga wpisu do rejestru w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, w związku z czym do uzyskania statusu operatora pocztowego konieczny jest wpis do rejestru operatorów pocztowych¹⁵. W rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną środkami komunikacji elektronicznej są rozwiązania techniczne, które umożliwiają indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi. Mirosław Gumularz wskazuje, że pojęcie środka komunikacji należy rozumieć funkcjonalnie. Środkami takimi są przede wszystkim poczta elektroniczna oraz podobne jej rozwiązania¹⁶.

Prawodawca w art. 51 ust. 3a ustawy Prawo przedsiębiorców wprowadził warunki konieczne do skorzystania z tej formy kontroli, tj. może ona zostać przeprowadzona w podany sposób za zgodą przedsiębiorcy oraz wtedy, gdy za tym trybem przemawia możliwość usprawnienia prowadzenia kontroli lub charakter prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Ustawodawca pomija kwestię formy, w jakiej przedsiębiorca może wyrazić zgodę

u.p.po lub ustawa Prawo pocztowe.

¹³ Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r., poz. 344), dalej jako: u.d.e.

¹⁴ Rządowy projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Druk nr 382, s. 43–44.

¹⁵ *Prawo pocztowe. Komentarz*, red. M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2018, komentarz do art. 3, Legalis.

¹⁶ M. Gumularz, *Świadczenie usług drogą elektroniczną. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 40, LEX.

na przeprowadzenie kontroli w trybie art. 51 ust. 3a u.p.p. (tak jak w przypadku ust. 2 i 3 tego artykułu). W związku z tym należałoby przyjąć, że zgoda może zostać wyrażona zarówno w formie pisemnej, jak i postaci ustnego oświadczenia. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca w ust. 2 art. 51 ustawy Prawo przedsiębiorców wskazuje na możliwość przeprowadzenia kontroli w miejscu innym niż siedziba lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej za zgodą przedsiębiorcy, ale w ust. 3 i 3a art. 51 u.p.p. posługuje się sformułowaniem „kontrola lub poszczególne czynności kontrolne”. Przedsiębiorca, wyrażając zgodę w trybie art. 51 ust. 3 lub 3a u.p.p., może więc zastrzec, że tylko niektóre czynności mogą zostać przeprowadzone we wskazany w tych przepisach sposób. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, badając zarzut naruszenia art. 51 ust. 1 u.p.p. w związku z przeprowadzeniem kontroli w siedzibie organu (na podstawie art. 51 ust. 3 u.p.p.), po złożeniu oświadczenia przez przedsiębiorcę, wskazał, że oświadczenie to „nie zawiera ograniczeń i wyłączeń co do zakresu prowadzonych czynności”¹⁷. Zgodnie z art. 51 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców, jeśli kontrola została przeprowadzona z naruszeniem przepisów art. 51 ust. 2–3a u.p.p. (np. bez zgody przedsiębiorcy), zebrane w jej toku informacje i dokumenty nie stanowią dowodu.

4. O zasadzie zrównoważonego rozwoju

Na tryby przeprowadzania kontroli przedsiębiorców warto spojrzeć przez pryzmat konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 5 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska powinna kierować się tą zasadą, strzegąc niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewniając wolności, prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzegąc dziedzictwa narodowego oraz zapewniając ochronę środowiska¹⁸. W związku z tym, że zasada zrównoważonego rozwoju występuje w przepisie bezpośrednio po obowiązku ochrony środowiska, część konstytucjonalistów zawężyła jej stosowanie jedynie do tej płaszczyzny. Inną interpretację przyjmuje m.in. Zbigniew Bukowski, który uważa, że jest to zasada ustrojowa, która odnosi się do wszystkich

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2019 r., V SA/Wa 533/19, LEX nr 3111388.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej jako: Konstytucja.

wymienionych w treści artykułu funkcji państwa¹⁹. Trybunał Konstytucyjny nie ograniczył stosowania zasady zrównoważonego rozwoju jedynie do ochrony przyrody, wskazując, że w jej zakresie pozostaje też „należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot”. Trybunał podkreślił, że ta konstytucyjna reguła wymaga uwzględniania „różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”²⁰.

W literaturze występują również spory, czy zasada zrównoważonego rozwoju ma zastosowanie do dziedzin życia niewskazanych w art. 5 Konstytucji. Ewa Olejarczyk wskazuje, że choć w Konstytucji nie zawarto definicji zasady zrównoważonego rozwoju, to uwzględniając treść preambuły, należy przyjąć, że odwołuje się ona do odpowiedzialności, potrzeb teraźniejszych i przyszłych pokoleń. Zgodnie z tą zasadą władza publiczna powinna realizować pewien stan rzeczy w najwyższym możliwym stopniu z uwzględnieniem uwarunkowań faktycznych, społecznych i prawnych. Według E. Olejarczyk jest to reguła samoistna, która powinna mieć zastosowanie do innych niż art. 5 przepisów ustawy zasadniczej²¹. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju wszystkie organy państwa (ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze) powinny dążyć do ciągłego rozwoju, uwzględniając wartości społeczne, ekonomiczne i środowiskowe²².

Z. Bukowski przeciwstawia się traktowaniu zasady z art. 5 Konstytucji jako klauzuli generalnej, przywołując różnice między prawem publicznym a cywilnym. Podkreśla on, że reguła ta w przeciwieństwie do klauzuli nie ma określonego i utrwalonego w świadomości prawnej znaczenia²³. Bartosz Rakoczy uważa, że zasada zrównoważonego rozwoju pełni rolę dyrektywy wykładni. W związku z tym, że odnosi się ona do obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej powinna być posiłkowo stosowana w przypadku wątpliwości co do zakresu i rodzaju obowiązków oraz sposobów ich realizacji. B. Rakoczy opowiada się za niedefiniowaniem tej reguły, wskazując, że pełni ona podobną rolę co

¹⁹ B. Rakoczy, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 5, LEX.

²⁰ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05 (62/6/A/2006).

²¹ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 132–133.

²² *Ibidem*, s. 129.

²³ *Ibidem*, s. 135.

klauzule generalne w prawie ochrony środowiska²⁴. Pojęcie „zrównoważonego rozwoju” pojawia się w wielu dokumentach międzynarodowych – np. w deklaracjach Organizacji Narodów Zjednoczonych, w rozwiązaniach Unii Europejskiej czy w pracach Rady Europy²⁵. W ramach opracowania kontrola przeprowadzana za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej zostanie przedstawiona w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju, tj. przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych i teraźniejszych pokoleń.

5. Zdalna kontrola a aspekty środowiskowe

W „Zasadach prowadzenia kontroli zdalnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy”²⁶ wskazano jako główny, preferowany sposób przeprowadzania kontroli tryb zdalny. Kontrolę w siedzibie przedsiębiorcy, miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, w innych miejscach wykonywania zadań lub przechowywania dokumentów finansowych i kadrowych oraz w siedzibie organu wymieniono jako tryb drugorzędny, dodatkowy – stosowany, gdy przedsiębiorca nie wyrazi zgody na kontrolę zdalną. W ramach trybu zdalnego wyodrębniono kontrole realizowane w całości zdalnie i kontrole hybrydowe, tj. prowadzone częściowo zdalnie, a w pozostałym zakresie w sposób bezpośredni (w tych miejscach, w których kontrola „stacjonarna” – w siedzibie przedsiębiorcy, miejscu prowadzenia działalności gospodarczej, w siedzibie organu kontroli lub w innym miejscu). O zamiarze przeprowadzenia kontroli w sposób zdalny inspektor powinien informować za pośrednictwem operatora pocztowego, platformy ePUAP lub osobiście. Po uzyskaniu zgody na przeprowadzenie kontroli w sposób wskazany w art. 51 ust. 3a u.p.p. inspektor uzgadnia z przedsiębiorcą sposób przeprowadzenia poszczególnych czynności. Tryb zdalny ma być realizowany przy wykorzystaniu m.in. wideorozmowy, wideokonferencji przez komunikator np. Skype, rozmowy telefonicznej, służbowej poczty elektronicznej. W zasadach kontroli zastrzeżono, że przekazywane

²⁴ B. Rakoczy, *op. cit.*, LEX.

²⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wydanie II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, komentarz do art. 5, LEX.

²⁶ Zasady prowadzenia kontroli zdalnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy, <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/wyjasnienia-i-wsparcie-pip/Kontrola-pip-covid/-121496,zasady-prowadzeniakontroli-zdalnych-przez-organy-panstwowej-inspekcji-pracy.html> (dostęp: 27.10.2022 r.), dalej jako: zasady kontroli.

dokumenty powinny być odpowiednio zabezpieczone przed odczytaniem przez osoby nieuprawnione. Również kontrole Zakładu Ubezpieczeń Społecznych mogą odbywać się w trybie całkowicie zdalnym lub hybrydowym²⁷.

Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej pozwala na przeprowadzenie kontroli bez konieczności dojazdu np. do siedziby przedsiębiorcy, miejsca wykonywania działalności gospodarczej, miejsca przechowywania dokumentów, siedziby organu, a także bez potrzeby przemieszczania przesyłek pocztowych. Transport drogowy negatywnie oddziałuje na środowisko, tj. wpływa na zanieczyszczenie powietrza, gleby, wody oraz powoduje emisję hałasu. Ograniczenie działalności transportowej ma więc istotne znaczenie w kontekście zrównoważonego rozwoju²⁸. Kontrola przeprowadzona przy użyciu środków komunikacji elektronicznej minimalizuje zużycie papieru. Na niestosowanie się organów administracji publicznej do zasady zrównoważonego rozwoju w zakresie wykorzystywania tego surowca zwraca uwagę m.in. Dominik Kościuk²⁹.

6. Zdalna kontrola a niezakłócanie funkcjonowania przedsiębiorcy

Zgodnie z art. 52 ustawy Prawo przedsiębiorców czynności kontrolne wykonuje się w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorcy. Zasada wyrażona w tym przepisie określana jest w doktrynie jako dyrektywa efektywności. Po stronie organu powstaje obowiązek przeprowadzenia kontroli w sposób jak najmniej utrudniający działalność przedsiębiorcy. Realizacja tej powinności powinna następować poprzez podejmowanie przez organ jedynie czynności niezbędnych dla osiągnięcia celów kontroli³⁰. Przepis art. 52 u.p.p. zastąpił art. 80b ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W obecnym stanie prawnym ustawodawca używa sformułowania

²⁷ J. Witkowski, *Wpływ „ustawy covidowej” na przeprowadzanie kontroli płatników składek przez inspektorów kontroli ZUS*, 2022, Legalis.

²⁸ J. Gadziński, *Rozwój transportu drogowego jako zagrożenie dla środowiska przyrodniczego – przykład aglomeracji poznańskiej*, „Journal of Ecology and Health” 2011, nr 4, s. 174–175.

²⁹ D. Kościuk, *Zrównoważony rozwój a papierowa biurokracja administracyjna*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z.14, s. 65–66.

³⁰ D. Zalewski, *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 199, LEX.

„wykonuje się w sposób”, a w poprzednim posługiwał się zwrotem „powinny być przeprowadzone w sposób”. Może to wskazywać na zwiększenie ochrony przedsiębiorcy, zmianę przez ustawodawcę sugestii, postulatu na obowiązek³¹. Jednak ustawa Prawo przedsiębiorców nie daje przedsiębiorcy skutecznego środka ochrony przed prowadzeniem kontroli w uciążliwy sposób. Może on jedynie skierować pismo do organu prowadzącego kontrolę, wskazując na naruszenie art. 52 u.p.p. Natomiast nawet w przypadku stwierdzenia przeprowadzenia czynności kontrolnych w sposób zakłócający funkcjonowanie przedsiębiorcy – informacja o takim naruszeniu umieszczana jest dopiero w protokole kontroli po jej zakończeniu³². Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazał, że ograniczenie miejsca dokonywania kontroli (uregulowane wówczas w art. 80a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) jest związane z prawem przedsiębiorcy do prywatności³³. Trudno rozróżnić, które czynności podjęte podczas kontroli będą bardziej lub mniej wpływały na funkcjonowanie przedsiębiorcy. W dużej mierze jest to zależne od organu dokonującego kontroli oraz od podmiotu kontrolowanego³⁴. Cezary Kosikowski wskazuje, że czynnościami paraliżującymi działanie przedsiębiorcy są m.in. zablokowanie rachunku bankowego, zajęcie ksiąg rachunkowych czy różnorakich urządzeń podatkowych, wstrzymanie produkcji, sprzedaży lub świadczenia usług. Jednocześnie podkreśla, że nie można podczas kontroli wstrzymać środka, który zakłóca funkcjonowanie przedsiębiorcy, a jednocześnie nie jest niezbędny dla osiągnięcia celów kontroli³⁵. Bardzo trudno ocenić, jak wpłynęłoby przeprowadzanie kontroli zdalnej zamiast stacjonarnej na funkcjonowanie podmiotów kontrolowanych i zakłócenia w ich działalności. W dużej mierze zależy to od danego przedsiębiorcy, wykonywanej przez niego działalności, możliwości technicznych itp.

³¹ A. Hołda-Wydrzyńska, *Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców* [w:] *Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organisiacka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2020, s. 273.

³² *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 215, LEX.

³³ Postanowienie SOKiK w Warszawie z 7 marca 2017 r., XVII Amz 15/17, LEX nr 2334717.

³⁴ A. Hołda-Wydrzyńska, *op. cit.*, s. 274.

³⁵ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 512.

7. Poziom z informatyzowania przedsiębiorstw i administracji

Zasada zrównoważonego rozwoju nie skupia się jedynie na potrzebach przyszłych pokoleń, ale i na teraźniejszych możliwościach społeczeństwa. W związku z tym należałoby rozważyć, czy po stronie przedsiębiorców, ale i organów administracji istnieją warunki pozwalające na korzystanie z kontroli zdalnej. Według badań Głównego Urzędu Statystycznego w 2021 r. 98,5% przedsiębiorstw posiadało szerokopasmowy dostęp do Internetu. Przedsiębiorstwa wyposażające swoich pracowników w urządzenia mobilne, pozwalające na dostęp do Internetu, stanowią 78,6% ogółu (ok. 33% pracowników jest wyposażonych w takie urządzenia, a ok. 52% ma dostęp do Internetu)³⁶. W 2018 r. 95,7% przedsiębiorstw korzystało z usług e-administracji (w 2017 r. – 95,1%, a w 2016 r. – 94,6%)³⁷. Dla porównania w tym samym roku z usług administracji publicznej przez Internet korzystało 35,5% populacji osób w wieku 16–74 lata³⁸. W 2020 r. odsetek jednostek administracji publicznej wykorzystujących technologię szerokopasmowego dostępu do Internetu poprzez stałe łącze wyniósł 99,9%. W tym samym roku odsetek pracowników wyposażonych przez urzędy w urządzenia przenośne z dostępem do Internetu wynosił 27,8%. Około 57,8% jednostek administracji korzystało wówczas z Intranetu (sieci wewnętrznej)³⁹. Należałoby przyjąć, że istnieją warunki do prowadzenia kontroli na odległość, ale zawsze trzeba mieć na uwadze, że funkcjonują podmioty niezinformatyzowane, a rozwiązania zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju nie mogą prowadzić do wykluczenia cyfrowego.

³⁶ *Wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2021 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologii-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-przedsiębiorstwach-i-gospodarstwach-domowych-w-2021-roku,3,20.html> (dostęp: 28.10.2022).

³⁷ *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-wyniki-badan-statystycznych-z-lat-2015-2019,1,13.html>, s. 129 (dostęp: 28.10.2022).

³⁸ *Ibidem*, s. 193.

³⁹ *Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html>, s. 41–44 (dostęp: 29.10.2022).

8. Podsumowanie

Należy ocenić pozytywnie, z punktu widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, wprowadzenie do ustawy Prawo przedsiębiorców kontroli dokonywanej za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ten sposób realizowania czynności kontrolnych pozwala na ograniczenie transportu drogowego, a co za tym idzie – zanieczyszczeń powietrza, gleby, wody, emisji hałasu oraz na zmniejszenie konsumpcji papieru. Jednocześnie ustawodawca uwzględnił to, że nie każdy przedsiębiorca ma możliwość uczestniczenia w kontroli zdalnej i uzależnił zastosowanie tego trybu od woli przedsiębiorcy. Trudno zwerifikować skuteczność kontroli zdalnych w zakresie ujawniania nieprawidłowości. Ocena zdalnych rozwiązań pod tym względem możliwa będzie dopiero po upływie dłuższego czasu obowiązywania przepisów, gdy organy będą sygnalizować ewentualne trudności. Warto jednak wskazać, że art. 51 ust. 3a ustawy Prawo przedsiębiorców uzależnił przeprowadzenie danej czynności za pomocą środków komunikacji elektronicznej od woli organu i zgody kontrolowanego. W przepisie nie wskazano, że podmiot może wnioskować o przeprowadzenie kontroli w formie zdalnej, tak jak zostało to ujęte w ust. 2 u.p.p. W związku z tym to kontrolujący decyduje, które czynności wymagają formy stacjonarnej, a które mogą zostać przeprowadzone zdalnie. Kontrolowany może tylko wyrazić zgodę na przeprowadzenie danych czynności w trybie z art. 51 ust. 3a u.p.p. Biorąc pod uwagę pozytywne aspekty kontroli zdalnej, a także liczbę przedsiębiorstw mających dostęp do Internetu, zapewniających pracownikom urządzenia mobilne oraz korzystających z usług e-administracji, warto rozważyć w przyszłości zmianę głównego sposobu kontroli z art. 51 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców.

Pandemia COVID-19 pokazała, że do dokonywania niektórych czynności kontrolnych nie jest wymagana obecność kontrolujących w siedzibie przedsiębiorcy czy w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym należałoby postulować zmianę głównego sposobu przeprowadzania kontroli na np. kontrolę hybrydową, mając na uwadze, że ze względu na skuteczność kontroli niektóre z czynności powinny odbywać się stacjonarnie. W takim przypadku ustawodawca musiałby również przewidzieć rozwiązanie dla przedsiębiorców, u których kontrola częściowo zdalna z różnych powodów nie może być przeprowadzona. Takie rozwiązanie mogłoby nieść ze sobą pozytywne skutki w zakresie ochrony środowiska oraz wpływu kontroli na funkcjonowanie

przedsiębiorcy i poszanowanie jego prywatności. Mając na uwadze dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość i nowe rozwiązania technologiczne, warto prowadzić dalsze analizy w zakresie rozwiązań najbardziej odpowiadających konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju, tj. pozwalających na przeprowadzanie kontroli w sposób jak najmniej uciążliwy dla przedsiębiorcy i organu, skuteczny oraz ekologiczny.

9. Bibliografia

Literatura

- Bielecki L., Gola J., Horubski K., Kokocińska K., Komierzyńska-Orlińska E., Żywicka A., *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, komentarz do art. 45, LEX.
- Chołodecki M., Piszcz A., Skoczny T. (red.), *Prawo pocztowe. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018, komentarz do art. 3, Legalis.
- Gadziński J., *Rozwój transportu drogowego jako zagrożenie dla środowiska przyrodniczego – przykład aglomeracji poznańskiej*, „Journal of Ecology and Health” 2011, nr 4.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wydanie II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, komentarz do art. 5, LEX.
- Gumularz M., *Świadczenie usług drogą elektroniczną. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców [w:] Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2020.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Kościuk D., *Zrównoważony rozwój a papierowa biurokracja administracyjna*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2013, z.14.
- Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Koziół, C.H. Beck, Warszawa 2019, komentarz do art. 45, Legalis.

- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.
- Rakoczy B., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, komentarz do art. 5, LEX.
- Śladkowska E., *Kontrola przedsiębiorcy [w:] Administracyjne procedury kontrolne: wybrane zagadnienia*, red. A. Ziółkowska i A. Gronkiewicz, Uniwersytet Śląski, Katowice 2016.
- Wierzbowski M. (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, LEX.
- Witkowski J., Wpływ „ustawy covidowej” na przeprowadzanie kontroli płatników składek przez inspektorów kontroli ZUS, 2022, Legalis.
- Zalewski D., *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, LEX.
- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019, komentarz do art. 51, Legalis.
- Zdyb M., Sieradzka M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, LEX.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r., poz. 344).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r., poz. 896).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r., poz. 162 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2022 r., poz. 2141).

Materiały legislacyjne

- Rządowy projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom

dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Druk nr 382.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05 (62/6/A/2006).

Wyrok NSA z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt. II FSK 2449/12.

Wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 863/21, LEX nr 3310784.

Wyrok WSA w Warszawie z 25 października 2019 r., V SA/Wa 533/19, LEX nr 3111388.

Wyrok WSA w Olsztynie z 26 listopada 2009 r., I SA/Ol 591/09, LEX nr 558757.

Postanowienie SOKiK w Warszawie z 7 marca 2017 r., XVII Amz 15/17, LEX nr 2334717.

Źródła internetowe

Zasady prowadzenia kontroli zdalnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy, <https://www.pip.gov.pl/pl/o-urzedzie/wyjasnienia-i-wsparcie-pip/Kontrola-pip-covid/121496,zasady-prowadzenia-kontroli-zdalnych-przez-organy-panstwowej-inspekcji-pracy.html> (dostęp: 27.10.2022).

Wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w jednostkach administracji, przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2021 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/wykorzystanie-technologii-informacyjno-komunikacyjnych-w-jednostkach-administracji-publicznej-przedsiębiorstwach-i-gospodarstwach-domowych-w-2021-roku,3,20.html> (dostęp: 28.10.2022).

Spoleczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-wyniki-badan-statystycznych-z-lat-2015-2019,1,13.html> (dostęp: 28.10.2022).

Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/>

spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,1,15.html (dostęp: 29.10.2022).

Prospects for remote inspection entrepreneurs in the context of the principle sustainable development

Summary: On the basis of the Entrepreneurs' Law Act, the main place of control is the seat of the entrepreneur or the place of conducting business activity. During the COVID-19 pandemic, the legislator introduced the possibility of conducting inspections via the postal operator or via electronic means of communication. The article discusses the second of these modes in the context of the principle of sustainable development. The analysis of regulations, literature and jurisprudence aims to present the perspectives of distant control.

Key words: distant control, electronic means of communication, entrepreneur, the principle of sustainable development, business activity.

Tytuł rozdziału i streszczenie w języku angielskim w tłumaczeniu własnym Autorki.