

**Uniwersytet Jana Kochanowskiego  
w Kielcach**

**SZKOŁA DOKTORSKA  
SEKCJA NAUK SPOŁECZNYCH  
Nauki prawne**

**Magdalena Łukawska-Malicka**

Pozycja prawna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.  
Studium administracyjnoprawne

Dysertacja doktorska w dziedzinie nauk społecznych, dyscyplina:  
nauki prawne

**Praca doktorska napisana  
pod kierunkiem  
dr hab. prof. UJK Agnieszka Żywicka**

Kielce 2024

Wykaz skrótów.....	4
Wstęp.....	5
Rozdział I: Pozycja ustrojowa Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	10
1.1 Aparat państwowy – układy kompetencyjne i więzi organizacyjne struktur aparatu państwowego.....	10
1.2 Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w katalogu organów ochrony prawnej	13
1.2.1. Analiza terminologiczna pojęcia organu.....	13
1.2.2. Pojęcie organów ochrony prawnej i katalog organów ochrony prawnej .....	24
1.2.3. Samodzielny organ ochrony prawnej.....	30
1.3 Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców a aparat administracji publicznej – relacje ustrojowe, powiązania organizacyjne.....	37
1.3.1. Pojęcia administracji publicznej i administracji gospodarczej.....	37
1.3.2. Architektura aparatu administracji publicznej w Polsce .....	42
1.3.3. Instytucja rzecznika w polskim systemie państwowym.....	42
Rozdział II: Geneza i ewolucja Rzecznika Małych i Średnich w Polsce.....	57
2.1 Geneza instytucji ombudsmana.....	57
2.2. Konstytucja Biznesu jako pakiet ustaw wspierający otoczenie gospodarcze i chroniący przedsiębiorców .....	71
2.2.1. Prace legislacyjne nad pakietem ustaw .....	71
2.2.2. Publicznoprawne zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce ...	77
2.2.3. Zasady załatwiania spraw gospodarczych w świetle Konstytucji Biznesu.....	87
2.2.4. Instrumenty ochrony praw przedsiębiorców w Konstytucji Biznesu.....	91
2.3. Przesłanki powołania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.....	95
Rozdział III: Warunki organizacyjne oraz zasady i granice działania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	104
3.1. Tryb powołania i odwołania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	104
3.2. Pozycja prawna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	107
3.2. Zasady finansowania działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ...	109
3.3 . Aparat wykonawczy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	112
3.3.1. Kierownictwo Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	112
3.3.2. Struktura organizacyjna urzędu .....	113
3.3.3. Procedura załatwiania spraw.....	115
3.4. Organy doradcze Rzecznika MŚP .....	120
3.4.1. Rada Przedsiębiorców.....	120
3.4.2. Rada Konsultacyjna .....	122
3.4.3. Rada Naukowa .....	130

Rozdział IV: Kompetencje Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz rezultaty jego działań .....	141
4.1. Kompetencje Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	141
4.1.1. Nowe uprawnienia Rzecznika MŚP .....	154
4.2. Udział Rzecznika MŚP w postępowaniach administracyjnych i sądowno-administracyjnych.....	157
4.3. Prawne formy działania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	157
4.4. Współpraca Rzecznika MŚP z otoczeniem społeczno-gospodarczym.....	162
4.5. Działalność edukacyjna i informacyjna w zakresie wykonywania działalności gospodarczej w Polsce.....	163
Rozdział V: Rezultaty działań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (Analiza Sprawozdań z działalności Rzecznika MŚP) .....	169
5.1. Opiniowanie aktów prawnych .....	169
5.1.1. Opiniowanie projektów ustaw .....	169
5.1.2.    Opiniowanie projektów rozporządzeń .....	181
5.1.3.    Opiniowanie aktów prawa miejscowego.....	187
5.2.    Objaśnienia prawne .....	196
5.3.    . Sprawy prowadzone przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Biura terenowe Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	209
5.3.1. Biuro terenowe w Białymstoku .....	209
5.3.2.    Biuro terenowe w Gdańsku .....	211
5.3.3.    Biuro terenowe w Poznaniu .....	213
5.3.4.    Biuro terenowe w Krakowie .....	219
5.4.    Występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej .....	221
5.5.    Sprawy prowadzone przez Wydział Interwencyjno-Procesowy na przestrzeni pięciu lat działalności Rzecznika MŚP .....	225
5.6.    Dziesiątka Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców .....	225
5.7.    Piątka Rzecznika MŚP .....	229
5.8.    Działania Rzecznika MŚP podejmowane w trakcie pandemii Covid-19.....	230
Zakończenie .....	233
Bibliografia.....	238

## Wykaz skrótów

**Rzecznik MŚP**- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

**RPO** – Rzecznik Praw Obywatelskich

**RPD** – Rzecznik Praw Dziecka

**Rzecznikiem Konsumentów** – Rzecznik Praw Konsumentów

**u.s.d.g** – Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej

**ustawa PP** – Ustawa Prawo Przedsiębiorców

**Punkt** – Punkt Informacji dla przedsiębiorcy

**ustawa o Rzeczniku MŚP** – ustawa z dnia 18 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców

**u. f. p** – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

**Biuro** – Biuro Rzecznika MŚP

**ZUS** – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

**p. p. s. a** - Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

**NSA** – Naczelny Sad Administracyjny

**WSA** – Wojewódzki Sąd Administracyjny

**PFR** – Polski Fundusz Rozwoju

## Wstęp

Gwarancją rozwoju gospodarczego państwa jest stworzenie przedsiębiorcom właściwych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. W realiach gospodarki wolnorynkowej państwo ingerując w procesy gospodarcze obowiązane jest nie tylko do organizowania reguł prowadzenia działalności gospodarczej, wprowadzania ograniczeń i nakładania na przedsiębiorców ciężarów publicznych ale również (a może przede wszystkim) do tworzenia korzystnego otoczenia regulacyjnego i instytucjonalnego dla tych podmiotów z zapewnieniem reguł konkurencji. Od co najmniej kilku lat dostrzega się potrzebę wspierania przedsiębiorców w ich rozwoju oraz podkreśla konieczność tworzenia instytucji stanowiących swoistego rodzaju łączniki w relacjach organy administracji – przedsiębiorcy, które będą występowały w obronie interesów przedsiębiorców. Zauważalny jest proces zmian w strukturach aparatu państwowego, którego celem jest stworzenie otoczenia regulacyjnego i instytucjonalnego przyjaznego przedsiębiorcom. Tworzenie nowych instytucji ma umożliwić skuteczną ochronę podmiotów działalności gospodarczej. Ochrona przybiera różne formy i ma różny charakter, można tutaj przykładowo wskazać ochronę sprawowaną zarówno przez organy administracji publicznej, jak i samorządowej w ramach ich aktywności wyznaczonej ustawowo. Ogólne ramy prawne tej ochrony wyznaczają rozwiązania prawne zawarte w pakiecie ustaw wprowadzonych w 2018 r. tzw. Konstytucji Biznesu, a także ochrona sądowa. Konstytucja Biznesu stanowiła przełom w podejściu prawodawcy do gospodarki, uczyniła przedsiębiorców centralnym obiektem zainteresowania w zakresie wsparcia i ochrony, czego przejawem było powołanie nowej instytucji ochrony prawnej – Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (zwanego dalej Rzecznikiem MŚP). Podkreślenia wymaga, że do 2018 roku kompetencja ta należała wyłącznie do Rzecznika Praw Obywatelskich, przy czym szeroki wachlarz jego obowiązków i prowadzonych działań nie gwarantował dostatecznego wsparcia dla przedsiębiorców.

Ombudsman to podmiot posiadający charakterystyczny autorytet, niezależny od innych podmiotów państwowych, który podlega z zasady parlamentowi, a w swych działaniach przyczynia się do realizacji prawa do dobrej administracji. Jednym z jego głównych zadań jest informowanie opinii społecznej o stanie przestrzegania prawa oraz funkcjonowaniu administracji. Polska, tak jak większość krajów na świecie, posiada organy ombudsmińskie oraz quasi-ombudsmińskie w postaci różnych zinstytucjonalizowanych rzeczników praw. Organy te tworzą swego rodzaju sieć. Głównym organem owej sieci jest Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej RPO), którego szerokie kompetencje powodują, że uznaje się go za organ o właściwości ogólnej. Obok RPO funkcjonują organy zajmujące się poszczególnymi kategoriami praw obywatelskich. Ich umocowanie prawne jest zróżnicowane do tego stopnia,

iż można zgłaszać zasadnicze wątpliwości co do ich statusu – czy należą do tej samej kategorii podmiotów, czy też nie. W Polsce szczególne znaczenie zajmuje również Rzecznik Praw Dziecka (zwany dalej RPD), który – tak jak RPO – został umocowany w Konstytucji RP. Od lat funkcjonują również rzecznicy tacy jak: Rzecznik Konsumentów, Rzecznik Finansowy, Rzecznik Praw Pacjenta.

Przedmiotem analizy niniejszej pracy jest Rzecznik MŚP. Analizowana w rozprawie instytucja została powołana na mocy Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, która stanowi część pakietu ustaw Konstytucja Biznesu. Zmiany wprowadzone do polskiego ustawodawstwa tymi ustawami są często uznawane za gruntowne reformy prawa gospodarczego wpływające na poprawę otoczenia prawnego przedsiębiorców. W założeniu ustawodawcy instytucja Rzecznika MŚP została powołana, aby dbać o właściwe wdrożenie zasad Konstytucji Biznesu w praktyce. Jego głównym zadaniem jest stanie na straży praw i interesów przedsiębiorców w sporach z administracją publiczną. Rzecznik MŚP w założeniu ustawodawcy jest zatem „strażnikiem” praw przedsiębiorców.

Niejednorodność prawno-ustrojowa instytucji Rzecznika MŚP oraz relatywnie krótki czas obowiązywania regulacji prawnych, którymi została powołana do polskiego porządku prawnego implikuje wiele dylematów natury badawczej stanowiących pole do pogłębionej analizy w rozprawie naukowej, zarówno o charakterze teoretycznym jak i praktycznym. Wzmiankowane problemy odnoszą się do dwóch aspektów. Po pierwsze: do ustalenia jego pozycji ustrojowej w aparacie organów ochrony prawnej i aparacie administracyjnym państwa w kontekście efektywności i skutków działań Rzecznika MŚP, a po drugie: do odpowiedzi na pytania i rozwiązywania problemów o praktycznym znaczeniu, które wynikają ze stosowania nowych rozwiązań prawnych realiach gospodarczych. Do najważniejszych należy ocena skutków działań omawianej instytucji dla najliczniejszej w gruncie rzeczy grupy przedsiębiorców w Polsce. Prezentowane problemy są stosunkowo nowe, dlatego nie zostały jeszcze poddane pogłębionej eksplikacji w doktrynie prawa. W związku z tym niniejsza rozprawa będzie wносиła istotny wkład badawczy i przyczyni się do rozwoju nauki prawa w tym zakresie.

Głównym celem pracy jest analiza pozycji prawnej Rzecznika MŚP w strukturach organów ochrony prawnej na tle pozycji innych organów o podobnych kompetencjach w tym aparacie oraz przedstawienie jego kompetencji w sferze ochrony praw przedsiębiorców. Jednym z fundamentalnych zamierzeń jest zbadanie czy, i w jaki sposób aktualna pozycja ustrojowa Rzecznika wpływa na poziom efektywności jego działań w sferze kształtowania relacji małych i średnich przedsiębiorców z organami administracji publicznej w perspektywie 5 lat

funkcjonowania tej instytucji. Ponadto zasadnicza jest eksplikacja dotychczasowych działań podejmowanych przez Rzecznika MŚP w poszczególnych sferach kompetencyjnych, z uwzględnieniem poszczególnych sektorów gospodarki, a następnie ocena czy i w jaki sposób przyczyniły się one do poprawy pozycji przedsiębiorców w relacjach z organami administracji gospodarczej.

Na potrzeby badań sformułowano następujące hipotezy badawcze:

1. Konstytucja Biznesu wnosi istotne zmiany dla przedsiębiorców w zakresie relacji z aparatem administracyjnym, nakładając nowe obowiązki na organy administracji. W związku z tym instytucja Rzecznika MŚP ma za zadanie monitorowanie, czy zmiany zostały prawidłowo wdrożone.
2. Rzecznik MŚP jako nowa instytucja nie wzbudza pełnego zaufania sektora małych i średnich przedsiębiorstw( w skrócie MŚP), co skutkuje niską liczbą spraw podejmowanych przez Rzecznika MŚP. Rzecznik MŚP powinien zatem inicjować działania o charakterze edukacyjnym i informacyjnym.
3. Zwiększenie efektywności działań Rzecznika MŚP na rzecz sektora MŚP wymaga zorganizowania szerokiego zaplecza terenowego tej instytucji.
4. Rzecznik MŚP nie może być uznany za klasyczny- w pełni samodzielny organ ochrony prawnej.

W związku ze złożonością zagadnień, aby osiągnąć przyjęte cele badawcze, w pracy zastosowano następujące metody badawcze: prawno-porównawczą, formalno-dogmatyczną, historyczną oraz ogólnoteoretyczną.

Za pomocą metody formalno-dogmatycznej i prawno-porównawczej wielopłaszczyznowej analizie poddane zostały historyczne oraz aktualnie obowiązujące źródła prawa polskiego oraz międzynarodowego w zakresie instytucji Rzecznika MŚP. Dzięki tym metodom określono pozycję ustrojową Rzecznika MŚP.

Metoda historyczna i ogólnoteoretyczna pozwoliły na przedstawienie ewolucji instytucji Rzecznika MŚP. Pośród zastosowanych technik badawczych dominuje technika analizy tekstów prawnych, projektów aktów prawnych, orzeczeń Trybunał Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, naukowych opracowań specjalistycznych, materiałów z posiedzeń Sejmu RP, rocznych sprawozdań z działalności Rzecznika MŚP.

Na podstawie sformułowanych problemów badawczych sformułowano tezę główną rozprawy: *Rzecznik MŚP to nowoczesny organ ochrony prawnej przedsiębiorców wspierający*

*podmioty gospodarcze w relacjach z organami administracji publicznej o hybrydowym statusie w aparacie państwowym.*

Ponadto sformułowano tezę pomocniczą: *Kompetencje ustawowe Rzecznika MŚP o charakterze interwencyjnym, opiniodawczym, mediacyjnym umożliwiając skuteczną pomoc przedsiębiorcom w sprawach administracyjnych, których stroną są organy administracji rządowej lub samorządowej, bądź inne instytucje państwowe.*

W pracy przyjęto konstrukcję, w której analiza poszczególnych zagadnień badawczych została zawarta w pięciu rozdziałach.

Rozdział pierwszy jest poświęcony pozycji ustrojowej Rzecznika MŚP. Na jego łamach omówiona została historia urzędu ombudsmana, ponadto przedstawiono charakterystykę organów ochrony prawnej i pomocy prawnej. Scharakteryzowanie tych organów pozwoliło na uchwycenie specyfiki i trybu funkcjonowania instytucji zaliczanych do organów ochrony prawnej, bądź organów pomocy prawnej, dzięki czemu możliwe było ustalenie pozycji ustrojowej Rzecznika MŚP.

Rozdział drugi przedstawia ewolucję Rzecznika MŚP. Ukazany w nim został przebieg prac legislacyjnych nad Konstytucją Biznesu. Zaprezentowano także instrumenty ochrony praw przedsiębiorców zagwarantowane przez ustawy pakietowe Konstytucji Biznesu.

O warunkach organizacyjnych oraz zasadach i granicach działania Rzecznika MŚP stanowi rozdział trzeci. Przedstawione zostały w nim również kwestie związane z powołaniem i odwołaniem omawianego urzędu. Analizie poddano także aparat wykonawczy Rzecznika MŚP” Biuro Rzecznika MŚP oraz organy doradcze. Rozdział ten zawiera też informacje na temat udziału Rzecznika MŚP w postępowaniach prowadzonych przez inne organy administracji publicznej.

Rozdział czwarty to próba analizy zadań Rzecznika MŚP. Dokonano w nim również klasyfikacji prawnych form działania omawianej instytucji. Kompetencje Rzecznika MŚP zostały podzielone na działania o charakterze: interwencyjnym, opiniotwórczym oraz mediacyjnym. Omówione zostały także kwestie związane ze współpracą podejmowaną między Rzecznikiem MŚP a otoczeniem społeczno-gospodarczym. Analizie poddano również działalność edukacyjną oraz informacyjną prowadzą przez Rzecznika MŚP w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.



Treścią rozdziału piątego jest analiza rezultatów działań Rzecznika MŚP w latach 2018-2022. W tym miejscu zostały omówione działania w sferze: opiniowania projektów aktów normatywnych, współpracy i współdziałania z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, edukacji i informacji w zakresie związanym z wykonywaniem działalności gospodarczej. Ponadto w rozdziale tym przedstawiono ocenę działań Rzecznika MŚP dokonaną przez otoczenie społeczno-gospodarcze.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 30.04.2024 r.

# **Rozdział I: Pozycja ustrojowa Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

## **1.1 Aparat państwowy – układy kompetencyjne i więzi organizacyjne struktur aparatu państwowego**

We współczesnym państwie sprawowanie władzy nie jest możliwe bez odpowiednio zorganizowanego i wyposażonego aparatu państwowego. Problematyka struktury władzy publicznej i sprawowania władzy jest szeroko omawiana w systemach ustrojowych. W poszczególnych krajach konstytucje wskazują, jakie organy państwowe są powołane do sprawowania władzy publicznej, jak również tryb ich funkcjonowania, strukturę i zakres uprawnień.

W literaturze przedmiotu pod pojęciem aparatu państwowego rozumie się zespół ludzi, którzy wykonują zadania państwa. Wyposażeni są w prawo stosowania środków przymusu wynikających z treści przyjętych regulacji prawnych, posiadają odpowiednią strukturę organizacyjną i działają w trybie przewidzianym przez prawo. Takie ujęcie problematyki aparatu państwowego swym zasięgiem obejmuje organy państwa, ale również instytucje, które służą do realizacji przez państwo jego zadań, takie jak np. wojsko, policja<sup>1</sup>. Według Encyklopedii PWN, aparat państwowy definiowany jest jako „ogół zorganizowanych hierarchicznie podmiotów powołanych do realizacji zadań państwa na całym jego terytorium i wobec wszystkich osób podlegających jego władzy”<sup>2</sup>.

Każde państwo charakteryzuje się dużą liczbą organów państwowych, które różnią się między sobą pod względem charakteru prawnego, pozycji ustrojowej, sposobu tworzenia, struktury, zakresu kompetencji, sprawowanych funkcji. W związku z powyższym dokonano ich klasyfikacji na określone grupy i kategorie. Zastosowanie w tym zakresie znajdują kryteria klasyfikacji organów państwowych stworzonych przez doktrynę prawa konstytucyjnego.

Dla szerszego ujęcia tematyki pozycji prawnej Rzecznika MŚP i podjęcia kwestii związanych z jego kompetencjami, należy zająć się problematyką kompetencji oraz układu kompetencyjnego. Szczegółowe rozważania na ten temat autorstwa M. Kisały, wskazują, że: „Układ kompetencyjny obejmuje kompetencje organów funkcjonujących w strukturze administracji publicznej. Jego zakres wynika z obowiązujących przepisów prawnych, natomiast

---

<sup>1</sup> [System organów państwowych \(uwb.edu.pl\)](http://uwb.edu.pl) (dostęp 16.02.2023)

<sup>2</sup> [aparat państwowy, Encyklopedia PWN: źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy](#) (dostęp 16.02.2023)

tworzony jest w oparciu o zasady: prawa, organizacyjne i prakseologiczne. Za pomocą powiązanych ze sobą kompetencji określana jest pozycja prawna organów. Za pomocą kompetencji organy oddziałują na siebie, a także współpracują dla realizacji interesu publicznego<sup>3</sup>. Kompetencje oraz układ kompetencyjny stworzony przez ustawodawcę w przepisach prawnych tworzy szkielet dla powiązań między organami administracji publicznej. To właśnie dzięki kompetencjom organ wykonuje swoje ustawowe zadania, a także może wpływać na funkcjonowanie innego organu. Treść, a także obszar kompetencji wykonywanych przez wskazane organy determinuje zakres podmiotowy i przedmiotowy zakresów kompetencyjnych. Na kształt układów kompetencyjnych w dużym stopniu wpływają przepisy prawa<sup>4</sup>. Natomiast pojęcie kompetencji oznacza „uprawnienie i obowiązek, wyinterpretowanie z norm prawnych, skierowanie do organów administracji publicznej, obligujące je do działania w określonej przez prawo formie”<sup>5</sup>. Jan Boć definiuje kompetencje jako „zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez państwo”<sup>6</sup>. W literaturze przedmiotu można także odnaleźć definicję kompetencji administracyjnej przedstawioną przez W. Jakimowicza. Autor uznaje kompetencję w znaczeniu upoważnienia, które wynika z normy kompetencyjnej oraz generalnego obowiązku realizacji interesu publicznego, oraz które wynika z normy postępowania skierowanej do organu administracji<sup>7</sup>. Warto podkreślić, że organ nie może zrzec się swoich kompetencji, przejąć kompetencji od innego organu oraz przenieść ich na inny organ, a także zwiększyć bądź ograniczyć kompetencji w drodze własnego działania<sup>8</sup>. Kompetencje administracji publicznej łączą prawo z prawną formą działania. Dokonując głębszej analizy należy pochylić się nad zbieżnością pojęciową między „kompetencją” a „zadaniem”. Pojęcia „kompetencja” oraz „zadanie” nie tworzą symbiozy w związku z rozbieżnością w znaczeniach. Zadanie to stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. Natomiast kompetencja służy realizacji danego zadania. Brak wyodrębnienia kompetencji powoduje lukę w prawie, ponieważ zadanie nie może być wykonane. Kompetencja służy realizacji danego zadania<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> M. Kisała, *Układ kompetencyjny w samorządzie terytorialnym*, Wyd. KUL, Lublin 2018, s. 386.

<sup>4</sup> Ibidem. s. 388

<sup>5</sup> Ibidem., s. 29.

<sup>6</sup> J. Boć, *Pojęcie kompetencji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red) J. Boć, Wrocław 2005, s.141.

<sup>7</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red) J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 241.

<sup>8</sup> M. Kisała, *Układ kompetencyjny...*, op. cit. s. 33.

<sup>9</sup> Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red) Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 82.

Pojęcie układu kompetencyjnego nie jest szeroko omawiane w literaturze<sup>10</sup>. Można odnaleźć je w języku prawniczym, doktrynie oraz orzecznictwie<sup>11</sup>. Definicja literalna ujmuje pojęcie „układ” jako:

- 1) uporządkowany według określonych zasad lub właściwości szereg przedmiotów, zdarzeń itp.; też: sposób uporządkowania lub rozmieszczenia czegoś;
- 2) całość składająca się z powiązanych wzajemnie elementów;
- 3) umowa, zwłaszcza między państwami;
- 4) powiązania, relacje między ludźmi, państwami itp.;
- 5) zespół narządów współpracujących ze sobą w wykonywaniu określonych funkcji w organizmie;
- 6) zespół części lub mechanizmów w maszynie albo urządzeniu wykonujący określoną pracę.<sup>12</sup>

Pojęcie układu kompetencyjnego zawarte jest również w orzecznictwie sądów. W przytoczonym orzeczeniu NSA posługuje się sformułowaniem „jasnego układu kompetencyjnego” obejmującego kompetencje wskazanych w orzeczeniu organów. W odniesieniu do pojęcia „układ kompetencyjny” przytoczyć można również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1999 r.<sup>13</sup>, w którym pojęcie układu kompetencyjnego zostało odniesione do samorządu terytorialnego. Ponadto, w jednym z orzeczeń, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepisy prawa ustrojowego, prawa materialnego i procesowego dokonują podziału kompetencji pomiędzy złożony rozbudowany system organów wykonujących administrację publiczną. Ten układ kompetencji ma moc bezwzględnie obowiązującą<sup>14</sup>.

Jak wskazuje M. Kisała „układem kompetencyjnym będzie część struktury administracji państwa, będąca administracją rządową lub samorządową, obejmującą wszystkie organy, które funkcjonują w ramach tych struktur, oraz kompetencje tych organów”<sup>15</sup>. Organy, które w oparciu o przyznane kompetencje wchodzi z sobą w relacje prawne, stają się podmiotami kolejnych układów kompetencyjnych. Na podstawie przepisów prawa mogą, także powstać układy kompetencyjne łączące poszczególne jednostki samorządowe w sytuacji nawiązania współpracy przy wykonaniu zadań publicznych bądź przez administrację rządową i samorządową jeśli organy administracji rządowej będą wykonywać kompetencje organów

---

<sup>10</sup> Zob. M. Kisała, Układ kompetencyjny .....op. cit.

<sup>11</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2012r., sygn.. akt I OSK 10/12,

<sup>12</sup> Zob. [układ - definicja, synonimy, przykłady użycia \(pwn.pl\)](https://pwn.pl/doktryna/103032023/uklad-definicja-synonimy-przyklady-uzycia)(03.03.2023)

<sup>13</sup> Zob. Wyrok TK z dnia 3 listopada 1999r sygn. akt. K. 13/99

<sup>14</sup> Zob. Wyrok WSA z Bydgoszczy z dnia 14 maja 2014r., sygn.. akt I SA/Bd 316/14

<sup>15</sup> M. Kisała, Układ kompetencyjny.....op. cit. s. 37.

samorządowych np. w sytuacjach nadzwyczajnych. Układ kompetencyjny jest pojęciem szerszym niż kompetencja i zawiera w sobie kompetencje organów. Omawiane pojęcie obejmuje rozmieszczenie kompetencji, które mają swoją podstawę w przepisach prawa. W wyniku tego powstaje bądź jest modyfikowana pozycja prawna organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>16</sup>.

Podsumowując, układ kompetencyjny jest zbiorem kompetencji tworzonych przez ustawodawcę. Powstaje w wyniku procedury określonej prawem, w oparciu o które organy wykonują funkcje nałożone na nie przez ustawodawcę. Organy te realizują cele, jakie narzuca im obowiązujące prawo. Ponadto, w określonych sytuacjach, mogą wpływać na funkcjonowanie innych organów.

## **1.2 Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w katalogu organów ochrony prawnej**

### **1.2.1. Analiza terminologiczna pojęcia organu**

Omówienie aspektów związanych z administracją publiczną należy rozpocząć od zdefiniowania samej administracji. Administracja publiczna sięga czasów Imperium Rzymskiego, które stworzyło „kompletną koncepcję administrowania”<sup>17</sup>. Administracja publiczna nie ma jednej pełnej definicji. Jan Boć definiuje administrację publiczną jako przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych oraz indywidualnych potrzeb obywateli, które wynikają ze współżycia ludzi w społeczeństwie. Z głębszej analizy tej definicji wynika, że administracja to działalność celowa, praktyczna, konkretna, oparta na prawie, trwała organizatorska, kierownicza oraz swoista. Ponadto ma na celu realizację potrzeb i zadań publicznych państwa, społecznych podmiotów samorządowych oraz podmiotów publicznych, które wymagają ochrony z zakresu interesów publicznych określonych ustawami<sup>18</sup>. Piotr Ruczkowski definiuje administrację jako wykonującą działalność skierowaną do podmiotów prawa połączonych różnymi rodzajami więzi formalnych i nieformalnych oraz do podmiotów mieszczących się na zewnątrz aparatu administracyjnego.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego, Zarys części ogólnej reprint*, Kraków 2003, s.40.

<sup>18</sup> *Nauka administracji*, J. Boć, Kolonia Limited, 2013.

<sup>19</sup> P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów(źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 59.

Administrację można określać również jako system, gdyż składa się z podsystemów (np. poszczególne urzędy, pomiędzy którymi zachodzą wzajemne relacje)<sup>20</sup>. Ponadto administrację można wyodrębnić z otoczenia zewnętrznego, przede wszystkim wskazując, które podsystemy zalicza się do administracji, a które są jej otoczeniem zewnętrznym. Pomiedzy administracją i jej podsystemami zachodzą relacje z bezpośrednim i pośrednim otoczeniem zewnętrznym. Administracja realizuje cele postawione jej w związku z realizowaną misją. Dodatkowo administracja i jej podsystemy są w stanie modernizować, a nawet zmieniać swoje cele. Cechą administracji jest także posiadanie systemu sterującego, jakim jest np. burmistrz<sup>21</sup>.

Przymiotnik „publiczna”, związany z terminem „administracja”, ma podkreślić, że administracja funkcjonująca w państwie działa *pro publico bono* tzn. realizuje powierzone jej zadania na rzecz interesu publicznego oraz dla dobra społeczeństwa, pamiętając o poszanowaniu interesów indywidualnych poszczególnych jego członków. Ponadto obok państwa i działających w jego imieniu organów administracji państwowej funkcjonują podmioty samorządowe, które realizują powierzone im zadania własne i związane z nimi kompetencje w imieniu, na rzecz oraz na rachunek wspólnot samorządowych. Ich samodzielność podlega ochronie sądowej<sup>22</sup>.

Definicję administracji publicznej można rozpatrywać w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym<sup>23</sup>. W znaczeniu podmiotowym na to pojęcie składa się ogół podmiotów, a więc wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej państwa instytucji, które określa się jako podmioty administrujące. Podmiotami administracji publicznej są instytucje, które utworzono w celu wykonywania funkcji administracyjnych państwa. Do innych podmiotów administracyjnych zalicza się takie instytucje, które wykonują powierzone im zadania (tzw. zadania zlecone w obszarze administracji publicznej). Zatem podmioty administracji publicznej można podzielić na dwie kategorie: podmioty administracji państwowej i podmioty samorządowe.

Do podmiotów administracji państwowej należą organy administracji rządowej i ich urzędy administracyjne. Są to: organy naczelne (Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie), organy centralne (np. Główny Komendant Policji, Główny Inspektor Sanitarny), organy terenowe – ogólne i zespolone, tworzące tzw. wojewódzką i powiatową administrację

---

<sup>20</sup> J. Boć, (w:) *Prawo administracyjne*, (red). J. Boć, Wrocław 2005, s. 16.

<sup>21</sup> [1548341631\\_slownik\\_pojec.pdf \(nist.gov.pl\)](#) (02.01.2021)

<sup>22</sup>

<sup>23</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 30-31.

zespoloną (wojewoda i np. kurator oświaty, czy powiatowy inspektor nadzoru budowlanego) oraz terenowe organy administracji niezespalonej (np. naczelnik urzędu skarbowego, dyrektor urzędu morskiego). Do organów administracji państwowej należą również tzw. pozarządowe organy tej administracji (np. GİODO, KRRiT, organy PiP) podporządkowane bezpośrednio Sejmowi. Drugą kategorię podmiotów administracji publicznej tworzą podmioty samorządowe. Należą do nich jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) oraz samorządy zawodowe (np. samorząd radców prawnych), które realizują powierzone im zadania i kompetencje za pomocą swoich organów (np. wójta, czy okręgowej rady lekarskiej). Do podmiotów administracji publicznej zaliczyć również należy publiczne – państwowe i samorządowe – zakłady administracyjne, agencje, fundusze celowe, spółki i fundacje prawa publicznego oraz przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. W zależności od celów badawczych i dydaktycznych, struktura organizacyjna administracji publicznej przedstawiana jest w literaturze w różnych autorskich ujęciach<sup>24</sup>. W drugim ujęciu przedmiotowym pojęcie administracji publicznej oznacza działalność administracyjną, prowadzoną przez podmioty tej administracji. Działalność ta jest różnorodna i bogata w swej treści, metodach i formach realizacyjnych. Obejmuje dwie tzw. sfery działania administracji publicznej: sferę działań wewnętrznych i sferę działań zewnętrznych. Działania wewnętrzne normowane są przepisami prawa administracyjno-ustrojowego i prowadzone są w obrębie struktur organizacyjnych administracji publicznej w pojedynczym podmiocie tej administracji, a także w systemie podmiotów np. w aspekcie stosunku podmiot nadrzędny – podmiot podporządkowany. Celem takiego podejścia jest stworzenie warunków, w których działalność podmiotów administracji publicznej w sferze zewnętrznej jest realizowana całkowicie. Sfera zewnętrzna uregulowana jest przez normy prawa administracyjnego materialnego. Działania w tej sferze polegają na organizatorskim oraz władczym oddziaływaniu przez podmioty administrujące na społeczeństwo. W ujęciu modelowym działalność ta obejmuje podstawowe typy czynności prawnych podejmowanych przez podmioty administrujące wobec jednostek. Czynności prawne to:

- 1 stanowienie norm prawnych na podstawie upoważnień ustawowych (np. wydanie rozporządzenia),
- 2 stosowanie norm administracyjnego prawa materialnego (np. wydanie decyzji administracyjnej),

---

<sup>24</sup> Zob. np. *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, (red.) Roman Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. C. H. Beck; Warszawa 2011, *Ustrojowe prawo administracyjne*, (red.) L. Bielecki, P. Ruczkowski wyd. Difin, Warszawa 2011

- 3 kontrolę przestrzegania prawa (np. kontrola drogowa), w przypadku zaś negatywnego wyniku kontroli zastosowanie odpowiednich sankcji administracyjnoprawnych, a także podejmowanie czynności materialno-technicznych (np. w formie wydania zaświadczenia) czynności planistycznych, informacyjnych, faktycznych czy organizatorskich.

Warto pamiętać, że działalność administracyjna w sferze zewnętrznej realizowana jest na podstawie norm prawa cywilnego<sup>25</sup> oraz w ograniczonym zakresie na podstawie norm prawa karnego (np. nałożenie grzywny w formie mandatu za popełnione wykroczenie).

Czynności podmiotów administrujących wskazane wyżej, mają charakter władczy bądź nie władczy i organizatorski. Z punktu widzenia funkcji pełnionych przez administrację publiczną na rzecz społeczeństwa wyróżnia się: administrację ingerującą (policyjną, reglamentacyjną), administrację infrastruktury (właścicielską, zawiadowcą, zarządzającą) i administrację świadczącą (np. w sferze pomocy i zabezpieczenia społecznego). Natomiast gdy bierze się pod uwagę dziedziny życia publicznego objęte działalnością administracyjną, wyodrębnić można np. administrację morską, skarbową, ochrony zdrowia, czy bezpieczeństwa i porządku publicznego itd., zaś w zakresie kształtowania stosunków międzynarodowych mówić można o administracji międzynarodowej – globalnej i regionalnej (np. administracja UE).

Przyjrzenie się charakterystycznym cechom administracji publicznej pozwoli na zrozumienie jej istoty. Należą do nich między innymi<sup>26</sup>:

1. podejmowanie działań w granicach oraz na podstawie prawa,
2. wykonywanie działań dla dobra wspólnego, a także zapewnienie ochrony interesów jednostek,
3. korzystanie z władztwa państwowego,
4. bezpośredni kontakt z polityką prowadzoną przez państwo,
5. wykonywanie zadań publicznych (zadania te są wykonywane, aby zaspokajać potrzeby obywateli, a nie dla osiągnięcia zysku);
6. działania podejmowane w imieniu państwa lub związku publicznoprawnego, jakim jest samorząd,
7. wykonywanie zadań z własnej inicjatywy oraz na wniosek obywatela,
8. zadania wykonywane poprzez swoiste prawne formy działania,

---

<sup>25</sup> Zob. np. *Umowy w administracji*, (red.) J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, wyd. Kolonia, 2008.

<sup>26</sup> J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Wyd. PWN, Warszawa 1990, s. 8 i n.



9. sposobność jednostronnego decydowania zarówno o prawach, jak i obowiązkach obywateli oraz innych podmiotów prawa,
10. bezosobowy oraz monopolistyczny charakter.

Pomimo, że cechy te zostały przedstawione w roku 1990, to nadal pozostają aktualne. Dla porównania Eugeniusz Ochendowski wskazuje cechy administracji wynikające z istoty administracji. Należą do nich<sup>27</sup>:

- 1 aktywność,
- 2 inicjatywa,
- 3 działania skierowane na przyszłość,
- 4 działania skierowane na konkretne środki do uregulowania spraw jednostki oraz urzeczywistnienie danych przedsięwzięć,
- 5 współzycie społeczne.

Kluczowe dla zgłębienia zagadnień związanych z administracją publiczną jest również poznanie formy i metod, jakimi się posługuje. Nauka prawa administracyjnego sformułowała prawne formy działania administracji<sup>28</sup>. Głównym celem było przedstawienie różnych przejawów działań administracji publicznej, aby je usystematyzować oraz dokonać ich oceny<sup>29</sup>. Ponadto dają jednostce poczucie bezpieczeństwa prawnego, ponieważ wiadomo na przykład, jakie administracja może podjąć działania w danej sytuacji, a także, w jakim trybie dane działania mogą być wykorzystane.<sup>30</sup> Jerzy Starościek definiuje prawne formy działania administracji jako określony aktem prawnym typ konkretnej czynności organu administracyjnego, czyli dopuszczony przez prawo środek zastosowany przez administrację dla załatwienia określonej sprawy<sup>31</sup>. Natomiast E. Ura uważa, że prawne formy działania administracji są odpowiednikiem pojęcia czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego<sup>32</sup>. Do prawnych form działania administracji należą akty normatywne, akty administracyjne, ugody, porozumienia administracyjne, czynności cywilnoprawne, promesy, czynności faktyczne

---

<sup>27</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s.25-27.

<sup>28</sup> Pierwsze opracowanie dotyczące prawnych form działania należy do W. Kumanieckiego, *Akt administracyjny, Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1913.

<sup>29</sup> L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Zdyb, J. Stelmasiak, wyd. Wolters Kluwer wyd.2, Warszawa 2020, s. 215.

<sup>30</sup> K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, (red.) Z. Leoński, Poznań 1998, s. 27.

<sup>31</sup> J. Starościek, *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze. Warszawa 1957, s. 123.

<sup>32</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. Wolter Kluwer, Warszawa 2015, s. 107.

i działalność społeczno-organizatorską<sup>33</sup>. Czynności można podzielić na formy władcze (akty normatywne i administracyjne oraz czynności materialno-techniczne) i niewładcze<sup>34</sup>. Wyróżnia się także publiczno- i prywatnoprawne, jedno- i dwustronne (wielostronne), działania prawne i faktyczne, działania podejmowane w sferze zewnętrznej i wewnętrznej administracji<sup>35</sup>. Natomiast A. Wiktorowska podkreśla, że prawne formy działania administracji podlegają ewolucji wraz z rozwojem i zmieniającymi się wymaganiami i rolą administracji. Zwraca również uwagę na zmiany w koncepcji prawnych form działania administracji, które są immanentnie związane z późniejszymi zmianami zachodzącymi w samej administracji<sup>36</sup>.

Władcze formy działania podejmowane są jednostronnie na podstawie nakazów lub zakazów postępowania. Niewładcze formy działania podejmowane są na podstawie norm prawa cywilnego jak umowy cywilnoprawne. Przy podejmowaniu działań niewładczych ważne jest, że strony stosunku administracyjnoprawnego ulegają pewnemu bądź całkowitemu zrównaniu, jak umowy administracyjne i porozumienia administracyjne. Niewładcze działania przeważnie mają charakter dwustronny<sup>37</sup>.

W ostatnim czasie administracja publiczna poddawana jest różnego rodzaju przeobrażeniom. Jak wskazuje K. Kokocińska mamy do czynienia z konwergencją administracji publicznej. Proces ten nie jest samoistny, bowiem wynika z trendów oraz procesów takich jak europeizacja<sup>38</sup> czy standaryzacja działań administracji publicznej<sup>39</sup>.

Problemy związane z definicją administracji bardzo trafnie sformułował L. von Steina, który stwierdził, że administracją jest „to, czego nie umie nazwać”<sup>40</sup>. Bardzo podobnie wyraził

---

<sup>33</sup> A. Adamczyk, *Prawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Wyd. Difin, Warszawa 2013, s.22-25.

<sup>34</sup> L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania...*op. cit., s. 217.

<sup>35</sup> B. Krzyczkowski, *Prawne formy działania administracji – uwagi terminologiczne i systematyka*, Wyd. Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej, Tom 17/2017, s.273.

<sup>36</sup> A. Wiktorowska, *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:], *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006r.*, (red.) Zimmermann J. wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2007. s. 359 i n.

<sup>37</sup> Zob. I. Lipowicz, *Prawne Formy Działania Administracji Publicznej – Między stabilizacją a potrzebą Przełomu*, wyd. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, i Socjologiczny, Rok LXXVIII – zeszyt 4 – 2016.

<sup>38</sup> Zob. L. Zacharko, M. Janik, *Europeizacja administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3888, PRAWO CCCXXVII, Wrocław 2019, M. Wierzbowski, *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, (red). J. Jagielski, M. Wierzbowski, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 311-324.

<sup>39</sup> K. Kokocińska, *Państwo administracji*, wyd. Acta Universitatis Wratislaviensis No 4001 PRAWO CCCXXXI Wrocław 2020, s. 154.

<sup>40</sup> L. v. Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868; idem, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzbuch von Frankreich, England und Deutschland*, Herausgegeben Utz Schleisky, Tübingen 2010. podano za: M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 26.

się E. Forsthoff wskazując, iż administracji publicznej nie można zdefiniować, można ją tylko opisać (*Vielmehr liegt es in der Eigenart der Verwaltung begründet, daß sie sich zwar beschreiben, aber nicht definieren läßt*)<sup>41</sup>. Ponadto definicję negatywną przedstawili W. Jellinka i O. Mayera. W ich ujęciu administracja jest to działalność państwowa, która nie jest ani ustawodawstwem, ani też sądownictwem<sup>42</sup>.

Nowożytną teorię organów państwa stworzył Otto Gierke, a następnie rozwinął ją George Jellinek<sup>43</sup>. W literaturze przedmiotu pojęcie organu państwowego ujmowane jest w różny sposób. Zróżnicowanie ma związek z różnymi koncepcjami definicyjnymi. Organ państwowy definiowany jest jako *jednostka lub zespół ludzi zorganizowany stosownie do powierzonych mu kompetencji, powoływany na podstawie prawa i wyposażony w uprawnienia władcze wynikające z charakteru władzy państwowej*<sup>44</sup>. Zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego wszystkie organy państwowe powoływane są na podstawie prawa<sup>45</sup>, które określa sposób ich powoływania, zakres kompetencji, prawne formy działania, a także powiązania z innymi organami państwowymi. Istotnym aspektem jest możliwość stosowania przez te organy środków związanych z władczą funkcją państwa tzn. przymusu państwowego. Współcześnie demokratyczne państwa odchodzą od stosowania środków przymusu na rzecz niewładczych form działania. Konstrukcja organów składa się z trzech fundamentalnych elementów, a mianowicie: wyodrębnienia strukturalnego, kompetencji oraz działania w imieniu państwa i uczestniczenia w wykonywaniu zwierzchniej władzy państwa<sup>46</sup>.

W tym miejscu warto przytoczyć definicję obrazującą relację organ a urząd przedstawioną przez T. Bigo. W swojej definicji przedstawia organy państwa jako jednostki, których działania na podstawie normy organizacyjnej przypisać można państwu.

„Organami państwa są jednostki, których działania na podstawie normy organizacyjnej przypisujemy państwu. Aby działania można przypisać państwu, musi istnieć norma prawna, która określa, w jakim zespole warunków ma być działanie jednostki przypisane państwu. W tym ścisłym znaczeniu będą organami państwa tylko niektóre osoby, pozostające w stosunku służbowym do państwa, a nie wszyscy funkcjonariusze publiczni. Są nimi tylko

---

<sup>41</sup> E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, Monachium-Berlin 1951, s. 1.; podano za: M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne (...)*, s. 26.

<sup>42</sup> O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Lipsk 1895, O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, t. 1, s. 7. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929, s.6.

<sup>43</sup> Zob. G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie, księga II i III*, tłumaczenie M. Balsigierowa, M.Przedborski, Warszawa 1924.

<sup>44</sup> S. Sagan, V. Serzhanova, *„Organy i korporacje ochrony... op.cit.*, str 18

<sup>45</sup> Art. 7 Konstytucji RP

<sup>46</sup> J. Jagielski, *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, wyd. Warszawa 1991, s. 65- 73

ci funkcjonariusze, których objawy woli (zewnętrzne działanie) mogą być uważane za działania państwa. W potocznej mowie używamy nazwy organ administracyjny w odniesieniu do każdego, kto spełnia funkcje publiczne na podstawie stosunku służbowego. Wśród organów państwowych należy odróżnić dwa rodzaje: 1) urzędy; 2) instytucje (o charakterze zakładowym)<sup>47</sup>.

Współczesne państwo cechuje się różnorodnością organów składających się na aparat państwa. Dokonując próby sklasyfikowania organów, konstruuje się zróżnicowane kryteria. Do najczęściej stosowanych należą: podstawy prawne powoływania, budowa organów, tryb powoływania i czas trwania kadencji, kompetencje i związane z nimi ściśle formy prawne działania, zakres kompetencji terytorialnie, rodzaj ich działalności oraz relacje względem siebie<sup>48</sup>. Rozpoczynając od klasyfikacji ze względu na podstawy prawne powoływania, wyróżniamy organy konstytucyjne oraz ustawowe. Biorąc pod uwagę budowę, czas trwania kadencji oraz sposób powoływania organów, dzieli się je na organy jednoosobowe oraz kolegialne. Ponadto wyróżnia się organy dożywotnie i czasowe, a także organy stałe i okresowe. Mając na uwadze kryterium kompetencji organów dzieli się je z uwagi na treściowy zakres działalności organów (np. organy cywilne, wojskowe, administracyjne itp.) oraz na organy zwyczajne i specjalne. W tej kategorii wyróżnia się także organy decydujące oraz doradcze. Zważając na materialną kompetencję, organy dzieli się na uchwalające oraz wykonujące. Biorąc pod uwagę kryterium zakresu kompetencji terytorialnej, wyróżnia się organy centralne i lokalne. W zależności od wzajemnego stosunku dzieli się je na organy naczelne, organy samodzielne i niesamodzielne oraz organy pierwotne i wtórne. Wielopostaciowość administracji można przedstawić dzieląc ją na administrację zarządzającą, administrację planującą oraz rządzącą<sup>49</sup>.

Definicja legalna organu znajduje się w Kodeksie Postępowania Administracyjnego. Art. 5 ust. 2 pkt 3 stanowi „organach administracji publicznej – rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2”<sup>50</sup>. Na

---

<sup>47</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*. Opracowane przez dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo, Wrocław 1948, s. 77–78

<sup>48</sup> S. Sagan, V. Serzhanova, *Organy i korporacje ochrony prawa*, .....op. cit. str. 21

<sup>49</sup> J. Oniszczyk, *Pozycja ustrojowa organów administracji publicznej w Konstytucji RP- kierunki zmian*, [w:] red. J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*. Wyd. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 90.

<sup>50</sup> Dz.U.2021.735

podstawie art. 5 ust. 2 pkt 4 k.p.a. zastosowane w określeniu organu administracji publicznej pojęcie minister oznacza prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych bądź nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy wymienione w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.<sup>51</sup>, odnoszące się do spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych oraz sprawy wydawania zaświadczeń.

W literaturze przedmiotu można znaleźć definicje, które odnoszą organ administracji do człowieka bądź grupy ludzi, w przypadku kiedy jest mowa o organach kolegialnych. Muszą one znajdować się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego bądź któremu ustawa przyznaje kompetencje w zakresie prawa administracyjnego. Zasadniczo organ administracji publicznej jest jednostką składową administracji. Organy administracji powoływane są, aby realizować normy prawa administracyjnego w sposób oraz ze skutkami właściwymi temu prawu. Ponadto działają w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>52</sup>. Jan Zimmermann zwraca uwagę, że „art. 5 ust.2 pkt 3 k.p.a. pozwala tylko ustalić w konkretnym przypadku, czy mamy do czynienia z organem, czy też nie”<sup>53</sup>. Również Czesław Martysz zwraca uwagę na pewne mankamenty związane z definicją organu administracji publicznej. Mianowicie uważa on, że dokonanie wyczerpującej wykładni tego pojęcia na gruncie k.p.a. jest niemożliwe, ponieważ kodeksowe ujęcie wykracza poza organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym. Cz. Martysz uważa, że wyliczenie wszystkich organów z art. 1 pkt 2 k.p.a. jest trudne. Podkreśla jednak, że uzasadniony jest taki sposób regulacji prawnej, aby nie zamykać drogi do uznania za organ administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym żadnego podmiotu, który na podstawie przepisów prawa mógłby wykonywać funkcje publiczne, w tym również wydawanie decyzji administracyjnych<sup>54</sup>. Inną definicję przedstawiają Marek Wierzbowski oraz Aleksandra Wiktorowska, którzy

---

<sup>51</sup> Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco

4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;

<sup>52</sup> *Słownik pojęć administracji publicznej*, (red). I. Wieczorek, J. Szymanek, wyd. Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego Łódź 2018, s. 147.

<sup>53</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 140

<sup>54</sup> Cz. Martysz, *Komentarz do art.5[w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010.

charakteryzują organ administracji publicznej jako każdy podmiot, któremu ustawa nadaje kompetencje z zakresu prawa administracyjnego. Zaznaczają, że nie ma znaczenia przynależności podmiotu do struktur państwa czy też do struktur innych niż państwo. Kompetencje w zakresie prawa administracyjnego natomiast, podmioty muszą uzyskać od państwa w drodze ustaw wydawanych przez organy ustawodawcze państwa<sup>55</sup>.

Natomiast Elżbieta Ura określa organ administracji publicznej jako prawnie wyodrębnioną część aparatu administracyjnego działającą w imieniu państwa lub samorządu oraz przyznanych mu kompetencji i upoważnioną do stosowania określonych środków prawnych. W tym znaczeniu Elżbieta Ura uznaje każdy podmiot wykonujący zadania publiczne<sup>56</sup>. Organ administracji publicznej to osoba lub osoby, które zostały powołane na określoną funkcję (np. minister), z którą wiąże się wypełnianie funkcji organu, a nie jednostka organizacyjna (np. określone ministerstwo), która jest traktowana tylko jako urząd wspomagający jednostkę, w wypełnianiu jego kompetencji jako organu administracji publicznej. Warto zwrócić uwagę, że nie wszyscy ludzie piastujący określone stanowiska w administracji publicznej, są organami tejże administracji, a tylko specjalnie nazwanymi i dla określonych potrzeb wyróżnionymi pracownikami danego urzędu (np. sekretarza stanu w ministerstwie)<sup>57</sup>.

W doktrynie jest wiele klasyfikacji organów administracji publicznej. Ustrojowe organy administracji publicznej dzieli się na: organy administracji państwowej, organy administracji rządowej i organy administracji samorządowej. Ponadto ze względu na sposób kreacji można wyróżnić: organy wykreowane: w drodze powołania jako decyzji administracyjnej (np. wojewoda) oraz w drodze aktu organu władzy (premier) oraz w drodze wyborów (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta), a także w drodze nominacji. Biorąc pod uwagę skład osobowy, wyróżnia się organy jednoosobowe lub organy kolegialne. Natomiast ze względu na terytorialny zakres działania dzieli się organy na organy naczelne i centralne oraz terenowe. Ponadto w sferze procesowej można dokonać rozróżnienia na podstawie zdolności do rozstrzygnięcia spraw indywidualnych poprzez decyzje administracyjne. Wyróżnia się wtedy organy pierwszej instancji i organy drugiej instancji. Natomiast w sytuacji braku odwołania organy decydujące i organy stopnia wyższego<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 78,

<sup>56</sup> E. Ury, *Prawo administracyjne.....op. cit.*, s.59.

<sup>57</sup> M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.s.

<sup>58</sup> J. Boć red., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.s.

Analizując powyższe definicje organu administracyjnego, można wskazać cechy charakterystyczne dla organów:

- 1 stanowienie przez organ administracji publicznej części aparatu administracyjnego, która tworzona jest na podstawie przepisów prawa,
- 2 działanie przez organ administracji publicznej w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego,
- 3 upoważnienie organu administracji publicznej do stosowania środków władczych, organy mają bowiem prawo do stanowienia aktów prawnych posiadających moc obowiązującą, z możliwością stosowania środków przymusu państwowego w celu doprowadzenia do wykonania aktów prawnych,
- 4 wykonywanie zadań publicznych z zakresu administracji,
- 5 posiadanie określonych prawem kompetencji oraz dysponowanie tylko tymi uprawnieniami, które ma nadane przez obowiązujące przepisy prawa<sup>59</sup>.

Z administracją publiczną związane jest, także pojęcie „urząd”. Uznawane jest ono za pojęcie wieloznaczne. Najczęściej mianem urzędu określa się instytucje jak np. urząd pocztowy, a także pewne grupy organów administracji publicznej jak np. urząd górniczy. Często urząd jest utożsamiany ze stanowiskiem zajmowanym przez urzędnika administracji publicznej. J. Zimmermann określa pojęciem urzędu zorganizowany zespół osób związanych z organem administracji publicznej, przydzielony mu do pomocy w realizacji jego funkcji i zadań.<sup>60</sup> Definicję niezwykle podobną prezentuje Eugeniusz Ochendowski, który za urząd uznaje zorganizowany zespół pracowników państwowych lub samorządowych, przydzielony do pomocy organowi administracji i powołany do merytorycznej, a także technicznej obsługi tego organu.<sup>61</sup> Natomiast głębszą analizę przedstawia Andrzej Matan, który definiuje urząd administracji publicznej jako aparat pomocniczy danego organu i oznacza odpowiednio zorganizowany zespół osób przydany organowi administracji publicznej do pomocy w pełnieniu jego funkcji. Ponadto ujmuje urząd jako określone środki techniczne jak np. budynki. W tak rozumianym pojęciu urzędy administracji publicznej nie mają żadnych uprawnień władczych, a więc nie mogą wydawać decyzji ani postanowień.<sup>62</sup> Zatem po

---

<sup>59</sup> Por. Z Duniewska, B. Jaworska – Dębska, R. Michalska Badziak, E. Olejniczak – Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady teorii i orzecznictwie*, Warszawa, 2013, s. 270.

<sup>60</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne* .....op. cit. s. 150.

<sup>61</sup> E. Ochendowski, *Prawo* ..... op. cit. s. 248.

<sup>62</sup> A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, s. 101.

przeanalizowaniu powyższych rozważań można wysnuć wniosek, że urząd gminy stanowi aparat pomocniczy wójta, starostwo powiatowe stanowi aparat pomocniczy zarządu powiatu i starosty, urząd marszałkowski stanowi aparat pomocniczy zarządu województwa i marszałka województwa, a urząd wojewódzki jest aparatem pomocniczym wojewody.

Struktura organizacyjna urzędów, a także zasady ich działania określają statuty oraz regulaminy organizacyjne wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Przepisy ustawowe niekiedy określają ramową strukturę urzędu, np. art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>63</sup>, wskazując, iż w skład urzędu województwa wchodzi następujące komórki organizacyjne: wydziały, biura oraz oddziały. W części urzędów (np. urząd gminy) przepisy ustawowe w aspekcie określania struktur organizacyjnych urzędu oraz zasad działania pozostawiają pełną swobodę organowi nadającemu statut bądź regulamin organizacyjny. Ponadto przepisy ustawowe określają wymagania jakie muszą spełnić pracownicy urzędów administracji publicznej oraz pracownicy samorządowi.

### **1.2.2. Pojęcie organów ochrony prawnej i katalog organów ochrony prawnej**

Państwo jako polityczna organizacja społeczna posiada odpowiednią strukturę składającą się z elementów umożliwiających jej funkcjonowanie. W skład tej struktury wchodzi organy oraz instytucje państwowe. Klasycznym podziałem organów jest ich podział wynikający z teorii umowy społecznej.<sup>64</sup> Wyróżniamy organy ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze. Słownik języka polskiego definiuje organ jako urząd bądź instytucję spełniającą określoną funkcję, zwłaszcza związaną ze sprawowaniem władzy<sup>65</sup>.

Analizując ochronę prawną, należy podkreślić, że jest ona stałą oraz zorganizowaną działalnością podejmowaną w celu ochrony porządku prawnego i ochrony indywidualnych praw podmiotowych obywatela. *Ze względu na cele i funkcje ochrona prawna dzieli się na represyjną i prewencyjną*<sup>66</sup>.

Ochronę prawną można przedstawić w wąskim znaczeniu (sensu stricto) jako działalność wyspecjalizowanych organów państwowych podejmowaną w celu ochrony prawa. Ochrona

---

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U.2022.0.135,

<sup>64</sup> Z. Muras, *Podstawy prawa*, wyd.4, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017, s.65., L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 71-79.

<sup>65</sup> <https://sjp.pwn.pl/szukaj/organ.html>

<sup>66</sup> <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/18/plik/ot-598.pdf>  
[file:///C:/Users/Magdalena/Downloads/KRAJOWE\\_I\\_MIEDZYNARODOWE\\_ORGANY\\_OCHRONY\\_PRAW\\_NEJ\\_opracowanie%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Magdalena/Downloads/KRAJOWE_I_MIEDZYNARODOWE_ORGANY_OCHRONY_PRAW_NEJ_opracowanie%20(2).pdf)



prawna może posiadać charakter represyjny lub też prewencyjny. S. Włodyka definiuje organy ochrony prawnej jako organy specjalnie powołane do sprawowania ochrony prawnej i specjalnie pod tym kątem widzenia zorganizowane<sup>67</sup>.

Organy ochrony prawnej można podzielić na następujące kategorie:<sup>68</sup>

- 1) organy rozstrzygające: organy sądowe i organy quasi-sądowe;
- 2) organy kontroli legalności: prokuratura i inne organy kontroli;
- 3) organy pomocy prawnej: korporacje ochrony prawa.

Organy rozstrzygające (inaczej orzekające) są to organy specjalnie powołane do rozstrzygania sporów i pod tym kątem zorganizowane. Nie posiadają jednolitego charakteru, a różnice dotyczą ich charakteru ustrojowego oraz posiadanych przez nie kompetencji. Można je podzielić na:<sup>69</sup>

- 1) sądy;
- 2) trybunały;
- 3) inne organy rozstrzygające;
- 4) quasi-sądowe organy rozstrzygające.

Sąd to niezawisły organ państwowy, specjalnie powołany i zorganizowany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, posiadający kompetencje do orzekania w imieniu państwa w sposób jawny i w specjalnej procedurze gwarantującej stronom możliwość obrony ich praw. Do sądów wymienionych w Konstytucji RP<sup>70</sup> należą Sąd Najwyższy, sądy powszechne (rejonowe, okręgowe i apelacyjne), sądy administracyjne i sądy wojskowe. W art. 175 Konstytucji RP znajdujemy wyjątkowy rodzaj sądu, jakim jest sąd doraźny, który może zostać ustanowiony tylko na czas wojny. Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu zostały powołane nowelą konstytucyjną z 26 marca 1982 r.<sup>71</sup>, a następnie utrzymano je w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Zarówno Trybunał Konstytucyjny, jak i Trybunał Stanu należą do władzy sądowniczej, ale nie są one jednak sądami w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, nie sprawują więc wymiaru sprawiedliwości w przyjętym tam rozumieniu. Należy tutaj zaznaczyć, że Trybunał Stanu w pełni odpowiada charakterystyce organu władzy sądowniczej, a w szczególności

---

<sup>67</sup> S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 24; S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010.

<sup>68</sup> [http://powiat.pisz.pl/foto/news/20102016/biuletyn\\_organow\\_ochrony\\_prawnej.pdf](http://powiat.pisz.pl/foto/news/20102016/biuletyn_organow_ochrony_prawnej.pdf)

<sup>69</sup> S. Serafin, B. Szmulik, *Organy..... op. cit.*, s.7.

<sup>70</sup> Zob. A. Szyszka, *Sądy i Trybunały*, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, (red.) P. Chmielnicki, wyd. LexisNexis, Warszawa 2010, s. 219-257.

<sup>71</sup> Dz.U. Nr 11, poz. 83

charakterystyce sądu karnego, ponieważ w niektórych sytuacjach działa on jako sąd karny. Do trzeciej grupy klasyfikacyjnej w ramach organów rozstrzygających należy zaliczyć Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.<sup>72</sup>

Organy quasi-sądowe to organy specjalnie powołane do rozstrzygania (orzekania) i specjalnie pod tym kątem widzenia zorganizowane, ale niewykazujące pozostałych cech sądu. Pewne podobieństwo do organów sądowych wynika z powołania ich do orzekania. Odmienność zaś z braku upoważnienia do orzekania w imieniu państwa lub niektórych gwarancji prawidłowego orzekania. Poza tym działalność rozstrzygająca quasi-sądowych organów nie charakteryzuje się cechami wymiaru sprawiedliwości, np. posiadają one wyłącznie kompetencje w zakresie działalności rozstrzygającej, wyłącznie co do okoliczności faktycznych, nie posiadają zaś kompetencji w zakresie stosowania przymusu prawnego. Podkreśla się również, że wspomniana grupa organów ochrony prawnej jest niejednorodna ani w oparciu o kryterium stopnia realizacji prawidłowego orzekania, ani też ze względu na charakter osób wchodzących w skład tych organów, bądź też ze względu na stosowane przez nie środki rozstrzygania. Jakkolwiek niektórzy autorzy biorą pod uwagę dość liczną grupę instytucji jako quasi-sądowych organów rozstrzygających. Klasycznymi organami tego typu będą:<sup>73</sup>

- 1) izby morskie;
- 2) sądy polubowne;
- 3) arbitraż społeczny;
- 4) samorządowe kolegia odwoławcze.

Organy kontroli legalności są to organy specjalnie powołane do sprawowania kontroli legalności i specjalnie pod tym kątem zorganizowane. Przez pojęcie legalności należy rozumieć taką cechę działania podmiotów prawa – zarówno organów państwa, jak i obywateli i ich stowarzyszeń – polegającą na tym, że podmioty te powinny działać na podstawie i zgodnie z obowiązującym prawem. Kontrola legalności może być sprawowana jako funkcja główna bądź jako jedna z wielu w ramach funkcji kontrolnych. Organem powszechnej kontroli legalności jest np. prokuratura. Jest to instytucja powołana do kontroli nad całokształtem życia prawnego w Polsce<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ....op. cit.*, s.7.

<sup>73</sup> Ibidem. s.7-8.

<sup>74</sup> Ibidem.

Do grupy organów kontroli legalności należy zaliczyć: prokuraturę, policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, straże gminne, Żandarmerię Wojskową, Najwyższą Izbę Kontroli, Prokuratorię Generalną, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Instytut Pamięci Narodowej oraz Państwową Inspekcję Sanitarną i Inspekcję Transportu Drogowego. Rzecznicy i organy obsługi prawnej są to organy powołane specjalnie do obsługi prawnej i specjalnie pod tym kątem zorganizowane. Obsługa prawna polega na udzielaniu pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Tutaj, podobnie jak w przypadku organów kontroli legalności, obsługa prawna może być przez określone organy sprawowana jako funkcja główna, w przypadku innych – jako jedna z kilku funkcji dominujących. Do tej pierwszej grupy należy zaliczyć adwokaturę, radców prawnych, notariat oraz doradców podatkowych, w drugiej znajdują się Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz rzecznicy patentowi<sup>75</sup>.

Poniższa tabela przedstawia katalog organów ochrony prawnej z podziałem na: konstytucyjne, poza konstytucyjne oraz pozakrajowe organy ochrony prawnej.

*Tabela 1 Katalog organów ochrony prawnej*

<b>Katalog organów ochrony prawnej</b>		
<b>Konstytucyjne organy ochrony prawnej</b>	<b>Poza konstytucyjne organy ochrony prawnej</b>	<b>Pozakrajowe organy ochrony prawnej</b>
Krajowa Rada Sądownictwa	Prokuratura	Europejski Trybunał Praw Człowieka
Minister Sprawiedliwości	Prokuratoria Generalna	Komisarz Praw Człowieka Rady Europy
Sąd Najwyższy	Organy Skarbu Państwa	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

<sup>75</sup> Ibidem.

Sądy powszechne	Organy policyjne i służby specjalne	Ombudsman Unii Europejskiej
Sądy wojskowe		Europejski Inspektor Ochrony Danych
Sądy administracyjne		Międzynarodowy Trybunał Karny
Trybunał Stanu		
Trybunał Konstytucyjny		
Najwyższa Izba Kontroli		
Rzecznika Praw Obywatelskich		
Rzecznik Praw Dziecka		
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych		
Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji		

### 1.3 Pojęcie organów pomocy prawnej i katalog organów pomocy prawnej

Pomoc prawna w znaczeniu sensu stricto oznacza działalność w zakresie odpowiadającym uprawnieniom adwokata lub radcy prawnego. W szczególności obejmuje udzielanie porad prawnych, sporządzanie porad prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych, a także występowanie przed sądami i urzędami.<sup>76</sup> W sensie sensu largo oznacza działalność

<sup>76</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2014 r. poz. 134 z późn. zm. art. 1 ust.2.

wyspecjalizowanych podmiotów mającą na celu ochronę praw obywatelskich oraz interesów indywidualnych<sup>77</sup>.

Patrząc na głębszy sposób ujęcia pomocy prawnej, warto pamiętać, że pomoc ta może być udzielana nie tylko przez organy specjalnie do tego stworzone. W niektórych sytuacjach za organ pomocy prawnej może być np. uznany prokurator. Dotyczy to sytuacji, kiedy to prokurator w postępowaniu cywilnym wytacza powództwo na rzecz oznaczonej osoby (na podstawie art. 55 k.p.c.<sup>78</sup>). Definicję pojęcia „pomoc prawna” można znaleźć także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku TK z dnia 26 listopada 2003 r. wynika, że pomocą prawną są czynności podejmowane nie tylko przez adwokatów czy radców prawnych, lecz również przez notariuszy, doradców podatkowych, a także np. przez Uniwersyteckie Kliniki Prawa, fundacje i stowarzyszenia wyspecjalizowane w pomocy prawnej w środowisku ludzi biednych, niepełnosprawnych i wymagających wsparcia. Według Trybunału Konstytucyjnego szczególnie istotne jest zapewnienie nieodpłatnej pomocy prawnej tym grupom społecznym, których nie stać na opłacenie radcy prawnego lub adwokata<sup>79</sup>.

*Tabela 2 Katalog organów pomocy prawnej*

<b>Katalog organów pomocy prawnej</b>	
<b>Korporacje ochrony praw</b>	<b>Rzecznicy praw i wolności</b>
Adwokatura	Rzecznik Praw Obywatelskich
Radcowie prawni	Rzecznik Praw Dziecka
Prawnicy zagraniczni	Powiatowy Rzecznik Konsumentów
Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa	Rzecznik Finansowy
Rzecznicy patentowi	Rzecznik Praw Pacjenta
Doradcy podatkowi	Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego
Notariat	
Komornicy sądowi	

Powyższa tabela przedstawia katalog organów pomocy prawnej, który dzielimy na korporacje ochrony praw oraz na rzeczników praw i wolności.

<sup>77</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej, Część szczegółowa*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s.396a.

<sup>78</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 288, 462, 875, 956, 1017, 1086.

<sup>79</sup> Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK-A 2003, nr.9, poz.97.

Do katalogu organów pomocy prawnej można zaliczyć również konsulów i organizacje pozarządowe.

### **1.2.3. Samodzielny organ ochrony prawnej**

Pojęcie ochrony prawnej – tak jak już wcześniej zostało wyjaśnione w niniejszej pracy – jest to zorganizowana działalność, której celem jest ochrona porządku prawnego oraz indywidualnych praw podmiotowych jednostki. Natomiast organ ochrony prawnej to wyspecjalizowany organ do świadczenia ochrony prawnej. Pojęcie samodzielnego organu ochrony prawnej pojawia się w kontekście instytucji rzeczników. Tematyka samodzielności organu administracji publicznej jest tematem bardzo kontrowersyjnym i wzbudzającym wiele wątpliwości. Mianowicie samodzielność organu to nie tylko samodzielne wykonywanie zadań i kompetencji, ale również ponoszenie odpowiedzialności za ich wykonanie. Według słownika języka polskiego samodzielność oznacza decydowanie o sobie, a także tworzenie odrębnej całości<sup>80</sup>.

Zgłębiając szerzej samodzielność administracji publicznej, można odnieść się do idei państwa prawnego. Państwo to kształtowało się w Europie na przełomie XIX i XX wieku. Dominował pogląd, że państwo rządzone prawem zapewni obywatelowi ochronę prawną przed dobrowolnym i samowolnym działaniem administracji publicznej. Mianowicie przed powstaniem państwa prawa administrację tworzone jako instrument rządzenia oraz rozkazywania<sup>81</sup>. Ponadto panowało przekonanie, że istotą administrowania jest swoboda rządzenia, a także rozkazywanie<sup>82</sup>. Administracja dzięki dokonaniu się przewrotu myślowego otrzymała stałą bazę prawną i rozpowszechniała się w Europie. W praktyce pojawił się jednak problem z ujęciem całej działalności administracyjnej w normach prawa, a zatem z samodzielnością działań administracji<sup>83</sup>. Zaczęły pojawiać się dyskusje związane z charakterem działalności administracji, ponieważ powstał pogląd, że administracja ma nie tylko wykonywać ustawy, ale również prowadzić działalność twórczą. Hans Kelsen uważał, że działania administracji państwowej nie mogą być w całości przewidziane w porządku prawnym ze względu na warunki, w jakich państwo działa. Bowiem nie jest możliwe wszechstronne

---

<sup>80</sup> [samodzielność - definicja, synonimy, przykłady użycia \(pwn.pl\)](#) (08.12.2021)

<sup>81</sup> J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego, zarys części ogólnej*, Kraków 2003, wyd. Wolters Kluwer, reprint, s. 35

<sup>82</sup> F. Fleiner, *Institutionen des Deutsche Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928, s. 30.

<sup>83</sup> T. Hilarowicz, *Zasada swobodnego ocenienia w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917, s. 33

określenie w normie prawnej, jak ma się zachować organ, i jakie jest konkretne założenie woli państwa<sup>84</sup>.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na pojęcie dekoncentracji oraz decentralizacji. Decentralizację można rozumieć jako korelat demokratyzacji struktur państwowych. Stanowi jeden z filarów demokratycznego ustroju politycznego, gdzie mamy do czynienia z realnym wpływem społeczeństwa na sprawowanie władzy publicznej.<sup>85</sup> Decentralizacja oznacza, że organy niższego stopnia nie są hierarchicznie podporządkowane organom wyższym, wykonują prawem powierzone zadania samodzielnie i niezależnie, podlegając nadzorowi jedynie z punktu widzenia kryterium legalności<sup>86</sup>. Natomiast dekoncentracja jest podziałem pracy i rozłożeniem jej na większą liczbę jednostek administracyjnych, przy czym wszystkie one pozostają hierarchicznie podporządkowane centralnej władzy rządowej. Dekoncentracja polega więc na upoważnieniu niższych władz rządowych do merytorycznego załatwienia spraw, czyli posługiwania się kategoriami prawnymi do stanowienia indywidualnych norm prawnych<sup>87</sup>. Decentralizacja w znaczeniu prawa administracyjnego to taki system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków sprawujących administrację publiczną, przy jednym centralnym. Andrzej Chorubski traktuje decentralizację jako proces przekazywania na rzecz organizacji niepodporządkowanych strukturom rządowym pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Organizacje te są uwalniane od hierarchicznego podporządkowania, pozostawiając przedstawicielstwo lokalnych społeczności.<sup>88</sup>

Zagadnienie samodzielności organu administracyjnego można rozpatrywać także od strony dopuszczalnych form nadzoru. Robert Kmiecik uważa, że należy stwierdzić, iż administracyjno-prawna samodzielność nie istnieje tam, gdzie dopuszczalna jest ingerencja nadzorcza w trybie polecenia lub zarządzenia służbowego. Nie znaczy to jednak, że wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z wykonywaniem nadzoru w formie aktów administracyjnych, istnieje samodzielność organu niższego, bo wtedy cały nadzór wykonywany w trybie instancyjnym w postępowaniu administracyjnym musiałby być uznany za nadzór nad organami

---

<sup>84</sup> H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, t. 2, Wilno 1936, s. 220.

<sup>85</sup> M. Cherka, *Decentralizacja -czy "reaktywacja"pojęcia jest groźna?*, [w:] „Studia Iuridica” XLIII/2004, s. 17 i n.

<sup>86</sup> [Decentralizacja – Encyklopedia Administracji Publicznej \(uw.edu.pl\)](http://encyklopedia.administracji.pl) (dostęp 30.06.2022)

<sup>87</sup> R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, Wyd. Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM w Poznaniu, Poznań 2015, s. 56-57

<sup>88</sup> A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrotu od społeczeństwa masowego*, w: *Samorząd Gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, (red.) B. Nawrot, J. Pokładanecki, Poznań 1999, s. 13.

zdecentralizowanymi. Znaczy to jednak, iż w sferze nadzoru wykonawczego w formie aktów administracyjnych, mieści się znaczna część nadzoru nad organami zdecentralizowanymi<sup>89</sup>.

Nauka prawa administracyjnego przedstawia pogląd, że postacią samodzielności organu administracyjnego jest sfera uznania administracyjnego. Organ administracji publicznej podejmuje decyzje na podstawie blankietowej normy prawnej, ale może samodzielnie ustalić treść tej decyzji<sup>90</sup>.

Uznanie administracyjne jest to instytucja, która występuje w prawie i procedurze administracyjnej. Umożliwia ono pewnego rodzaju elastyczne działanie organu administracji publicznej w określonych przypadkach. Uznanie administracyjne może polegać na tym, że przy podobnym stanie faktycznym rozstrzygnąć daną sprawę w różny sposób, a każde wydane rozstrzygnięcie, będzie legalne. Ponadto, w pewnych sytuacjach, gdzie nie jest wskazany stan faktyczny, w którym dane działanie może zostać dokonane, organ może zachować się w określony sposób. Zatem organ może podjąć decyzję wtedy, kiedy uzna to za stosowne. Uzasadnienie działania organu, kiedy jest opisany stan faktyczny, może być wyrażony w przepisach prawa w sposób niedookreślony. Instytucje korzystające z uznania administracyjnego nie mają pełnej swobody ani dowolności w decydowaniu o sposobie zachowania się. Zgodnie z Konstytucją RP każde działanie administracji publicznej musi odbywać się na podstawie i w granicach prawa. W związku z tym uzasadnienie administracyjne w każdej sytuacji musi mieć konkretną podstawę prawną oraz wynikać z obowiązujących regulacji prawnych. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego określa, że zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego, nie może być mowy o „swobodnym” tzn. w określonych granicach niezwiązanym prawem i niekontrolowanym działaniu administracji. Zgodnie z przytoczonym wyrokiem swobodne uznanie przekształca się jedynie w formę pewnego uelastycznienia administracji odpowiadającej za zobowiązanie odpowiedniego organu do zbadania wszystkich okoliczności danego przypadku w celu wyszukania najbardziej właściwego i obiektywnego rozstrzygnięcia<sup>91</sup>. Ponadto orzecznictwo sądów administracyjnych zwraca uwagę, że wykorzystując uznanie administracyjne, organ administracji jest zobowiązany zbadać stan faktyczny oraz utrwalić w aktach wyniki postępowania

---

<sup>89</sup> R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu ....op. cit.* s. 56-57

<sup>90</sup> J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948; M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. Z. Duniewska et al., Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010

<sup>91</sup> Wyrok TK z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK z 1993/II/33



dowodowego<sup>92</sup>. Poza tym wydając decyzję uznaniową organ administracji – zgodnie z art. 7 k.p.a. – jest zobowiązany do kierowania się słusznym interesem obywateli, w sytuacji, kiedy nie ma żadnej przeszkody ze względu na interes społeczny. Ponadto wydanie decyzji uznaniowej nie może przekraczać możliwości organu administracji publicznej, wynikających z przyznaných mu uprawnień oraz środków prawnych<sup>93</sup>.

Przedmiotem rozważań w kontekście samodzielności jest także samorząd terytorialny, który jest demokratyczną formą decentralizacji władzy wykonawczej<sup>94</sup>. W literaturze można się spotkać z definicją samorządu w znaczeniu prawnym oraz definicją pośrednią administracji państwowej<sup>95</sup>. W znaczeniu prawnym samorząd rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany oraz na własną odpowiedzialność, przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania swoich zadań poddane żadnej ingerencji państwowej. Natomiast pośrednia administracja państwowa to administracja pełniona poprzez samodzielne, czyli zdolne do działań prawnych podmioty, administrujące zadaniami państwowymi<sup>96</sup>. Pojęcie to spotkało się jednak ze sprzeciwem części doktryny<sup>97</sup>. Element samodzielności działania stanowi jedną z najistotniejszych cech konstrukcyjności pojęcia samorządu. W Konstytucji RP w art. 165 ust. 2 czytamy, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie w poszczególnych ustawach ustrojowych powołujących samorząd terytorialny w Polsce na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Samodzielność samorządu terytorialnego wobec państwa, w sensie prawnym, można uznać za zjawisko wtórne. Mianowicie samorząd jest przejawem decentralizacji władzy, a zakres i formy samorządu stanowią element państwowego porządku prawnego, w związku z tym samorząd podlega nadzorowi państwa, a ściślej państwowej władzy i administracji centralnej<sup>98</sup>. Można mówić o różnych przejawach samodzielności samorządu terytorialnego w kwestiach regulacji normatywnych. Mówi się, że w ramach chronionej sądowo samodzielności samorządu terytorialnego mieści się samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu, samodzielność finansowa, samodzielność podatkowa, samodzielność majątkowa

---

<sup>92</sup> Wyrok NSA z 16 listopada 1999 r., sygn. akt III S.A. 7900/98, SIP LEX nr 47243

<sup>93</sup> Wyrok NSA z 28 kwietnia 2003r., sygn.. akt II SA 2486/01, SIP Lex nr 149534

<sup>94</sup> [samorząd terytorialny - Encyklopedia PWN - źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy](#) (dostęp 17.01.2022)

<sup>95</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2021.s. 19.

<sup>96</sup> Zob. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, t.1. Munchen, 1973, s. 470.

<sup>97</sup> Zob. H.U. Erichsen, *Kommunalrecht*, [w:] *Nordhein- westfalisches Staats und Verwaltungsrecht*, Hrsg.D. Grim, H. Papier, Frankfurt am Main, 1986r., s. 105 i n.

<sup>98</sup> M. Kulesza, *Samorządowy model ustroju terenowego*, [w:] *Modele władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. I, (red.) M. Kulesza, wyd. Warszawa 1982, s.64.

oraz samodzielność oznaczająca samodzielne wykonywanie zadań publicznych<sup>99</sup>. Ponadto można wyróżnić samodzielność w aspekcie organizacyjnym i personalnym, a także administracyjnym ekonomicznym i politycznym<sup>100</sup>. W związku z tym samodzielność samorządu to zabezpieczenie prawa społeczności lokalnej do rozstrzygania zasadniczej, a także konkretnej części spraw publicznych, których efektem powinno być zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej władz lokalnych, do załatwiania tego typu spraw. Oczywiście ustawodawca może ograniczyć samodzielność samorządu terytorialnego, ale tylko w uzasadnionych względami efektywności i gospodarności lub granicami praw i wolności innych podmiotów<sup>101</sup>. Warto spojrzeć na samodzielność samorządu terytorialnego od strony negatywnej, czyli jako powstrzymanie się przez organy administracji rządowej od ingerencji w zakres swobody działania oraz powstrzymanie się ustawodawcy przed stanowieniem prawa, które ograniczałyby ten zakres. Bowiem funkcjonują inne zasady odnoszące się do samorządu, które tę samodzielność bliżej konkretyzują bądź uzasadniają<sup>102</sup>. Przykładem może być zasada demokratycznego powoływania władz samorządu przez jego członków oraz wyłączność samorządu w wykonywaniu powierzonych zadań publicznych, a także samodzielność finansowa. Ostatni z przykładów jest najistotniejszy. Samorząd terytorialny musi bowiem zachować równowagę w systemie finansowym. Wymaga to zastosowania takich rozwiązań, które wraz z powierzeniem jednostce samorządu terytorialnego nowych lub rozszerzeniem dotychczasowych zadań, wiązać się mogą z udostępnieniem nowych źródeł dochodów<sup>103</sup>.

W dokonywaniu analizy pozycji prawnej organów administracji państwowej, istotną rolę odgrywa niezależność krajowych organów regulacyjnych. Z pojęciem krajowych organów regulacyjnych najczęściej mamy do czynienia w przepisach prawa Unii Europejskiej, gdzie odnoszą się one do sektorów sieciowych. W demokratycznym państwie prawnym działalność regulacyjna krajowych organów regulacyjnych jest spójna z zobowiązaniem oraz powinnością przestrzegania, a także wdrażania przez te organy fundamentalnych zasad dotyczących

---

<sup>99</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, wyd. Wolters Kluwer, Kraków 1999, s. 56-57.

<sup>100</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, wyd. Liber, Warszawa 1998, s. 206.

<sup>101</sup> R. Sawuła, *Samodzielność prawna gminy – idea czy rzeczywistość?* [w:] S. Dolata, *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I, Prawo samorządowe i administracyjne, Opole 2000, s. 204 i n.

<sup>102</sup> W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawo twórcze samorządu terytorialnego*, wyd. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 12-13.

<sup>103</sup> M. Kotulski, *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 4/1, 2004, s.136.

wolności gospodarczej, które obligują te organy do zachowań, będących przejawem respektowania podstawowych praw podmiotów gospodarczych<sup>104</sup>.

Rozpoczynając od definicji „niezależności” warto przytoczyć definicję Słownika języka polskiego, który definiuje „niezależny” jako niepodporządkowany komuś, czemuś, decydujący o sobie; niebędący wyznaczonym, zdeterminowanym przez coś; wygłaszający bezstronne opinie, niepodległy, wolny<sup>105</sup>. Właściwa regulacja jurydyczna związana z wyposażeniem organów regulacyjnych w odpowiedni zakres samodzielności działania jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia złożonych celów regulacji<sup>106</sup>. Niezależność przejawia się w procedurze powoływania i odwoływania tych organów oraz w ich kadencyjności<sup>107</sup>.

W literaturze można znaleźć podział niezależności krajowych organów regulacyjnych. Przykładem jest podział zaproponowany przez Marek Szydło. Niezależność krajowych organów regulacyjnych według autora jest realizowana w dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczy niezależności od regulowanych przedsiębiorstw, czyli od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorach sieciowych, a druga jest niezależnością od innych władz publicznych. Wyróżnia się więc następujące typy niezależności: organizacyjną, finansową, wewnętrznego zarządzania oraz decyzyjną<sup>108</sup>. Należy podkreślić, że pełna niezależność organów regulacyjnych nigdy nie wystąpi. Przykładem jest finansowanie działalności urzędów regulacyjnych oraz prezesów tych urzędów i pozostałych pracowników<sup>109</sup>. Monika Przybylska wskazuje na mankamenty systemu finansowania, które wpływają na niezależność organów regulacyjnych. Autorka wskazuje na ryzyko, że rząd może wykorzystywać tę sferę związania i wpływać na działalność organów<sup>110</sup>.

Przykładem organu regulacyjnego jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, który jest centralnym organem administracji rządowej. Pełni funkcje krajowego regulatora transportu kolejowego w rozumieniu prawa Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego<sup>111</sup>. W sferze regulacji transportu kolejowego m.in. sprawuje nadzór nad

---

<sup>104</sup> M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, wyd. Mado, Toruń 2010 s. 11.

<sup>105</sup> [niezależny - definicja, synonimy, przykłady użycia \(pwn.pl\)](#) (dostęp 19.03.2023)

<sup>106</sup> M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa i funkcje ...op. cit.* s. 11.

<sup>107</sup> Ibidem. s.150.

<sup>108</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 80

<sup>109</sup> H. Szewczyk, *Zatrudnianie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej w świetle ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 10, passim

<sup>110</sup> M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa...op. cit.*, s. 150.

<sup>111</sup> M. Swora, Komentarz do art. 21, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, (red.)Z. Muras, M. Swora, Warszawa 2016, s. 179

zapewnieniem przewoźnikom kolejowym niedyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej, nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności rozpatruje wnioski o udostępnienie tras pociągów i naliczanie opłat oraz wydawanie decyzji w sprawie otwartego dostępu<sup>112</sup>.

Kolejnym przykładem organu regulacyjnego jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który jest podmiotem administracji publicznej oraz stoi na straży prawidłowego funkcjonowania gospodarki w Polsce, a także należy do organów administracji gospodarczej. Nazywany jest organem antymonopolowym oraz należy do centralnych organów administracji rządowej. Aktem prawnym regulującym materię antymonopolową jest ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Ponadto Prezes UOKiK jest monokratycznym organem wyposażonym w aparat pomocniczy w postaci Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, do którego zadań należy właśnie wspieranie organu w wykonywaniu jego zadań, skonkretyzowanych w ustawodawstwie<sup>113</sup>. Działalność Prezesa UOKiK obejmuje przede wszystkim trzy główne obszary: ochronę konkurencji, kontrolę koncentracji przedsiębiorców oraz ochronę zbiorowych interesów konsumentów<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> .Zob. M. Szreniawska, Komentarz do art.11 ustawy o transporcie kolejowym, [w:] Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz, (red.) P. Wajda, M. Wierzbowski, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2014

<sup>113</sup> .W. Kozik, Status Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7–8, s. 119–129

<sup>114</sup> Zob. T. Walczak, Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w systemie ochrony konkurencji i konsumentów, *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM* 2018 |8|, s. 285-299

## **1.3.Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców a aparat administracji publicznej – relacje ustrojowe, powiązania organizacyjne**

### **1.3.1. Pojęcia administracji publicznej i administracji gospodarczej**

Problematyka ochrony praw przedsiębiorców oraz sektora MŚP w ostatnich latach nabrała dużego znaczenia, na co wpływ miał znaczący rozwój tego sektora gospodarki. Efektem tego rozwoju są zmiany wprowadzane w prawie gospodarczym, aby dostosować je do obecnej sytuacji panującej w obszarze sektorów gospodarki. Należy pamiętać, że od momentu podjęcia decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej, aż do czasu jej rozwiązania, przedsiębiorcy pozostają w stałych relacjach prawnych z różnymi organami administracji gospodarczej. W związku z powyższym rola i funkcja państwa oraz jego organów jest szczególnie istotna. Zwłaszcza w kontekście kształtowania stosunków gospodarczych. Ponadto często o sukcesie biznesowym przedsiębiorców przesądza sposób załatwiania spraw administracyjnych. Poza tym gospodarka jest zaliczana do najistotniejszych elementów funkcjonowania państwa, ponieważ od osiągnięć gospodarki zależy dobrobyt państwa. W związku z tym rozważania na temat rozwoju instytucji Rzecznika MŚP należy rozpocząć od zarysowania tematyki administracji publicznej oraz administracji gospodarczej w Polsce. Bowiem zaangażowanie państwa oraz jego organów w sferę gospodarki jest obserwowalne na skalę globalną i krajową od bardzo dawna<sup>115</sup>. Takie zaangażowanie jest akceptowalne przez normy prawne tworzące system oddziaływania państwa na gospodarkę, a mające swoje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP. Zwłaszcza dotyczy to art. 20 i art. 22 Konstytucji RP. Najważniejszym w tym aspekcie zapisem Konstytucji RP jest art. 20 dotyczący zasady społecznej gospodarki rynkowej, obligujący państwo do zapewnienia odpowiednich warunków do urzeczywistnienia wolności działalności gospodarczej, ochrony własności prywatnej oraz stworzenia właściwych regulacji prawnych dla solidarności, dialogu, a także współpracy partnerów społecznych. Kolejnym artykułem jest art. 22, umożliwiający oraz zobowiązujący państwo do ograniczenia swobody wykonywania działalności gospodarczej opierającej się na kryterium ważnego interesu publicznego.

Państwo podejmuje ingerencje w gospodarkę poprzez administrację, której korzenie sięgają zarania cywilizacji. Administracja ewaluowała wraz z rozwojem społeczeństwa i dostosowywała się do każdego ustroju politycznego. Ponadto kształtowała wewnętrzne relacje między ludźmi. Zawsze miała funkcję wykonawczą i w założeniu pełniła służebną rolę

---

<sup>115</sup> Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja forma interwencjonizmu państwowego w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, (red.) U. Kalina – Prasznicki, wyd. Gaskor, Wrocław 2011.

względem społeczeństwa. Współczesna administracja wywodzi się z XVIII i XIX wieku, gdy państwo policyjne przekształciło się w państwo konstytucyjne, a administracja terytorialna – w państwową. Od tego momentu widać wyraźny rozwój administracji, trwający aż do czasów współczesnych<sup>116</sup>.

Administracja gospodarcza jest częścią władzy publicznej. Zarówno ustrój, jak i działalność władzy publicznej w demokratycznym państwie prawa określają normy konstytucyjne.<sup>117</sup> Jak zaznacza Cezary Kosikowski<sup>118</sup> administracja gospodarcza wraz z władzą ustawodawczą i władzą sądowniczą współuczestniczy w oddziaływaniu na stosunki społeczne w dziedzinie gospodarowania. Ponadto administracja gospodarcza należy do kategorii podmiotów czynnego publicznego prawa gospodarczego. Podmioty czynne na podstawie norm publicznego prawa gospodarczego w imieniu państwa wykonują zadania w stosunku do gospodarki. Zadania, jak i kompetencje podmiotów czynnych publicznego prawa gospodarczego, są tak zorganizowane, aby mogły realizować powinności władzy publicznej wobec gospodarki przy jednoczesnym umożliwieniu korzystania podmiotom biernym publicznego prawa gospodarczego z uprawnień, a także wypełnianie obowiązków względem władzy publicznej oraz innych uczestników społecznej gospodarki rynkowej<sup>119</sup>. Aby właściwie ukazać administrację gospodarczą, należy przedstawić ją w określonych ujęciach. W ujęciu przedmiotowym administracja gospodarcza oznacza wynikającą z norm materialnego publicznego prawa gospodarczego działalność organów administracji publicznej w zakresie ingerencji publicznej w sektor gospodarki.<sup>120</sup> Natomiast w znaczeniu podmiotowym oznacza organy administracji publicznej oraz podmioty publiczne i podmioty prywatne, które w oparciu o zróżnicowane podstawy prawne, oddziałują na stosunki gospodarcze, takie jak np. samorząd zawodowy czy agencje wykonawcze<sup>121</sup>.

W ujęciu funkcjonalnym administracja gospodarcza odnosi się do wykonywania na podstawie publicznego prawa gospodarczego funkcji interwencjonizmu publicznego w sferze

---

<sup>116</sup> [ADMINISTRACJA \(uni.wroc.pl\)](http://uni.wroc.pl)

<sup>117</sup> J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, wyd. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2011, z. 2, s. 70.

<sup>118</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2010, s.86.

<sup>119</sup> Ibidem. s.51.

<sup>120</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s.20.

<sup>121</sup> Ibidem.

gospodarki bez względu na status prawny podmiotów ją realizujących. Ujęcie to zespala przedstawienie administracji gospodarczej w wymiarze przedmiotowym i podmiotowym<sup>122</sup>.

Pozycję naczelną w ramach administracji gospodarczej zajmują organy administracji gospodarczej, którym dla ich obsługi prawo przydziela określone urzędy, które nie posiadają własnych ani powierzonych zadań oraz kompetencji. Omawiane organy zajmują miejsce w strukturze organizacyjnej państwa, a także samorządu terytorialnego. Ponadto są organami podmiotów będących poza strukturą organizacyjną państwa i samorządu terytorialnego<sup>123</sup>.

Status prawny organów administracji gospodarczej jest wyznaczony prawem ustrojowym i oddziałuje niejednolicie na stopień samodzielności prawnej tych organów w dziedzinie wykonywania zadań oraz kompetencji zawartych w publicznym prawie gospodarczym<sup>124</sup>. Z jednej strony wyróżniamy organy administracji gospodarczej działające w warunkach wyraźnej zależności organizacyjnej jak np. organy administracji rządowej. Z drugiej strony wskazujemy organy administracji gospodarczej, których samodzielność jest odmienna ze względu na niewystępowanie specyficznej więzi organizacyjnej np. organy samorządów zawodowych<sup>125</sup>.

W doktrynie prawa gospodarczego wyodrębnić można, także znaczenie podmiotowe administracji gospodarczej. Dotyczy ona działalności organów administracji publicznej wynikającej z norm prawa publicznego, prawa gospodarczego materialnego. Karol Kiczka podkreśla, że przedmiotowy aspekt administracji gospodarczej uwypukla zwłaszcza: oczekiwany, niepasywny sposób zachowania się (działalność); podstawy prawne tej działalności (normy materialne) i swoisty przedmiot oddziaływania (gospodarka)<sup>126</sup>.

Według autora ujęcia przedmiotowego administracji gospodarczej nie należy ograniczyć tylko do norm materialnego publicznego prawa gospodarczego w zazwyczaj przyjmowanym rozumieniu. Podkreśla, że nie są one konieczne przy wszelkiej ingerencji publicznej w gospodarkę. Ponadto uznaje, że normy materialne w tradycyjnym rozumieniu stanowią nieodzowny element do kształtowania uprawnień i kompetencji przedsiębiorców i nie są

---

<sup>122</sup> B. Adamiak, *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010, s.98.

<sup>123</sup> K. Kiczka, *Administracja gospodarcza w warunkach Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3661, Przegląd Prawa i Administracji C/1, Wrocław 2015.

<sup>124</sup> Zob. J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane, 24-27 września 2006 r., (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 181-193.

<sup>125</sup> K. Kiczka, *Administracja gospodarcza w warunkach Unii Europejskiej*.....op. cit. s. 312.

<sup>126</sup> K. Kiczka, *Administracji gospodarcza – pojęcie*. [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 560

konieczne do podejmowania każdej aktywności przez administrację gospodarczą. W związku z powyższym, podstawy prawne działalności gospodarczej są wielorakie oraz powiązane ze stosunkami gospodarczymi<sup>127</sup>

W doktrynie prawa gospodarczego wyróżnia się, również znaczenie funkcjonalne administracji gospodarczej. Znaczenie to powiązane jest ze sferą interwencjonizmu państwa w sferze gospodarki. Karol Kiczka, definiując to znaczenie, łączy dwa wcześniej wymienione ujęcia – podmiotowe i przedmiotowe: „w aktualnym stanie prawnym właściwie oddają naturę administracji gospodarczej. Władza wykonawcza jest zróżnicowaną (podmiotowo) składową władzy publicznej i porządek prawny nie powierza zadań i kompetencji w sferze gospodarczej, tylko określone podmiotowi (elementowi) władzy wykonawczej”<sup>128</sup>.

Przykładem organów administracji gospodarczej, stanowiących równocześnie przykład organów administracji rządowej, będą krajowe organy regulacyjne<sup>129</sup>. Stanowią one bardzo ważną rolę dla funkcjonowania gospodarki i występują w systemach jurydycznych całego świata. Cele regulacji nakierowane są na realizację dobra wspólnego przez zapewnienie ciągłości i powszechności świadczenia usługi publicznej. Wymuszają one zmiany struktury organizacyjnej, które prowadzą do wyodrębnienia nowego typu organów<sup>130</sup>. Istotny jest fakt, że przez regulację rozumie się taką postać interwencji publicznej, dzięki której państwo wpływa na gospodarcze i społeczne procesy zachodzące na rynkach sektorów infrastrukturalnych. Celem jest dążenie do osiągnięcia na nich ustalonych celów, a zwłaszcza stworzenia efektywnej konkurencji oraz dostarczanie konsumentom usług użyteczności publicznej<sup>131</sup>. Ustawodawca w Polsce wprowadził definicję regulacji do systemu prawnego w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Art. 3 pkt 15 tego aktu prawnego, przez regulację, przedstawia stosowanie ustalonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem służącym do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców<sup>132</sup>. W doktrynie publicznego prawa gospodarczego wyróżnia się

---

<sup>127</sup> Ibidem.

<sup>128</sup> K. Kiczka, *Administracja gospodarcza w warunkach...*, s. 311.

<sup>129</sup> Zob. K. Kokocińska, *Koordinacja działań organów właściwych w sektorach infrastrukturalnych*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, (red.) M. Królikowska-Olczak, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2018, s. 67–78

<sup>130</sup> R. Stasikowski, *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, wyd. Difin, Warszawa 2013, s. 230.

<sup>131</sup> M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa* .....op. cit, s. 11 i n.

<sup>132</sup> Por. M. Szydło, *National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities*, „International Journal of Constitutional Law” 2012, nr 10, passim



trzy koncepcje regulacji: sunshine regulation, light-handed regulation oraz sector-specific regulation.

Sunshine regulation charakteryzuje to, że państwo nie powołuje specjalnych niezależnych organów wyposażonych w kompetencje regulacyjne i inne kompetencje władcze. Natomiast zdecydowana większość procesów gospodarczych odbywa się w normalnych warunkach rynkowych bez konieczności powołania specjalnych organów. W sytuacji, gdy wymagana jest interwencja państwa, reakcje podejmują działające w danym systemie organy, które wykorzystują przede wszystkim pozawładcze formy działania takie jak: raporty, analizy.<sup>133</sup> Koncepcja Light-handed regulation skupia się na ochronie konkurencji w gospodarce przy pomocy odpowiedniego organu powołanego do ochrony konkurencji (organu antymonopolowego). Organ ten w swojej działalności korzysta ze środków zarazem niewładczych, jak i władczych<sup>134</sup>. Specyfiką sector-specific regulation jest powołanie specjalnych instytucji regulacyjnych i wyposażenie ich w znaczny stopień niezależności prawnej i faktycznej. M. Przybylska podkreśla, że powołanie takich organów i wyposażenie ich w odpowiednie funkcje regulacyjne zmierzające do osiągnięcia zamierzonych celów towarzyszących liberalizacji sektorów infrastrukturalnych wynika z tego, że tradycyjne instrumenty prawa antymonopolowego nie gwarantują odpowiedniego poziomu konkurencji w liberalizowanych sektorach infrastrukturalnych. Autorka podkreśla, trzy zasadnicze cele regulacji sektorowej: regulacja na rzecz konkurencji, czyli stworzenie ochrony i rozwój konkurencji, regulacja prospołeczna, czyli zagwarantowanie dostępu do usług użyteczności publicznej oraz ochronę dóbr policyjnych, takich jak: życie, zdrowie, mienie, środowisko naturalne, a także bezpieczeństwo publiczne. Konkurencja pomiędzy przedsiębiorcami po pierwsze podnosi jakość świadczonych usług, a po drugie służy rozwojowi innych przedsiębiorstw oraz całej gospodarki. W centrum procesu regulacji leży interes obywateli rozumiany jako zapewnienie im odpowiednich standardów życia.<sup>135</sup> Termin krajowego organu regulacyjnego jest pojęciem prawnym, które występuje w szczególności w przepisach prawa Unii Europejskiej odnoszących się do sektorów sieciowych. W demokratycznym państwie prawnym działalność regulacyjna krajowych organów regulacyjnych jest kontrahenta z powinnością przestrzegania, a także wdrażania przez te organy fundamentalnych zasad

---

<sup>133</sup> M. Przybylska, *Pozycja ustrojowa*.....op.cit., s. 11

<sup>134</sup> Ibidem. s.12.

<sup>135</sup> Ibidem. s.12-13.

dotyczących wolności gospodarczej, które obligują te organy do zachowań, będących przejawem respektowania podstawowych praw podmiotów gospodarczych<sup>136</sup>.

### **1.3.2. Architektura aparatu administracji publicznej w Polsce**

Dla potrzeb gospodarki oraz przedsiębiorców ustawodawca stworzył odpowiedni system prawny, określający warunki ich funkcjonowania w zakresie podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności gospodarczej. Ponadto system ten zapewnia ochronę podmiotów działalności gospodarczej. Ma to ogromne znaczenie z punktu widzenia przedsiębiorców, ponieważ to oni są istotnym elementem gospodarki.<sup>137</sup> Ochrona, o jakiej mowa wyżej, przybiera różne formy, a także charakter. Realizowana jest przez organy administracji publicznej i samorządowej oraz aparat pomocniczy tych organów, jak np. rozwiązania zawarte w Prawie Przedsiębiorców<sup>138</sup>, Ochronie Konkurencji i Konsumentów.<sup>139</sup> Należy także pamiętać o ochronie sądowej, która zapewnia możliwość dochodzenia roszczeń oraz rozstrzygania sporów przed sądami powszechnymi, a także administracyjnymi, na podstawie przepisów prawa formalnego. Sami przedsiębiorcy także zapewniają sobie ochronę, zrzeczając się w organizacje, dzięki czemu zyskują wsparcie i pomoc.

### **1.3.3. Instytucja rzecznika w polskim systemie państwowym**

Ponadto ochrona może być zapewniona przez rzecznika, czyli wyspecjalizowany podmiot o określonych kompetencjach i zakresie działania. W polskim systemie prawnym można wymienić Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka. Ponadto wyróżnia się Rzecznika Finansowego, Powiatowego (Miejskiego) Rzecznika Praw Konsumentów, czy Rzecznika Praw Pacjenta i Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego.

Na potrzeby niniejszej pracy należy dokonać krótkiej charakterystyki rzeczników występujących w Polsce. Pozwoli to dostrzec, jak funkcjonują wymienieni rzecznicy, aby odpowiednio ustalić pozycję ustrojową Rzecznika MŚP.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest odzwierciedleniem instytucji ombudsmana. W Polsce instytucja ta funkcjonuje od 1987 r. Od 1989 r. Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem konstytucyjnym. W Konstytucji RP instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich jest regulowana

---

<sup>136</sup> Zob. T. Długosz, Funkcja regulacyjna, [w:] M. Biliński, R. Blicharz, T. Długosz, K. Horubski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, op. cit., s. 738.

<sup>137</sup> E. Przeszło, *Rzecznik Przedsiębiorców* [w:] A. Powalowski, H. Wolska, „Przedsiębiorcy i ich działalność”, Warszawa 2019, s. 145-146.

<sup>138</sup> Ustawa z dnia 6 marca 2018r. – Prawo przedsiębiorców (tj. Dz.U. z 2019r. Poz.1292 ze zm.)

<sup>139</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. Dz.U. z 2019r. poz.369 ze zm.)

w rozdziale IX „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. W niniejszej pracy został on jednak zaliczony do organów pomocy prawnej, w związku z dwoma zagadnieniami. Po pierwsze Konstytucja RP posługuje się pojęciem ochrony prawa w węższym znaczeniu niż funkcjonujące w doktrynie prawnej pojęcie ochrony prawnej, w ramach której wymienia się orzekanie, pomoc prawną i kontrolę legalności. Po drugie przepisy regulujące status Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że nie jest on organem jednolitym (jak większość organów ochrony prawnej) i ma cechy zarówno organu pomocy prawnej, jak i kontroli legalności jako organ państwowy uczestniczący w postępowaniach na równi z prokuratorem. Jednak cechy, które dominują przy określaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazują, że jest to organ indywidualnej ochrony człowieka, nie reprezentuje interesu grup obywateli, lecz obywatela. Na podstawie wyżej wymienionych argumentów, Rzecznika Praw Obywatelskich klasyfikuje się do grupy organów pomocy prawnej.<sup>140</sup>

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, a także w innych aktach normatywnych.<sup>141</sup> Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich.<sup>142</sup> Ponadto bada, czy na skutek działania bądź zaniechania organów władzy publicznej nie nastąpiło naruszenie prawa, zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej, a także czy nie doszło do aktów dyskryminacji. Zajmuje się też monitorowaniem wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.<sup>143</sup> O pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich może zwrócić się każdy polski obywatel lub cudzoziemiec w sytuacji, gdy znajduje się pod władzą RP. Grupa obywateli lub organizacja również mogą zwrócić się do niego o pomoc w ochronie swoich praw naruszonych przez władzę publiczną (np. sądy, urząd gminy). Rzecznik Praw Obywatelskich prowadzi działalność przede wszystkim na podstawie wpływających do niego wniosków, będących jednym z konstytucyjnych środków ochrony wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Wniosek jest zwolniony od opłat i nie wymaga szczególnej formy. Ustawa upoważnia RPO do podejmowania czynności z urzędu. Takie sprawy są podejmowane na podstawie wiadomości pozyskiwanych z publikacji prasowych, radiowych i telewizyjnych. Podejmuje je również w związku z otrzymywanymi informacjami o wypadkach nadzwyczajnych i z przeprowadzanymi prewencyjnymi wizytacjami w zakładach karnych, szpitalach psychiatrycznych, jednostkach wojskowych itp.<sup>144</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich

---

<sup>140</sup> Ibidem. s. 484-485.

<sup>141</sup> Art.208 Konstytucji RP

<sup>142</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, (Dz. U. z 2020 r., poz. 627)

<sup>143</sup> <https://rpo.gov.pl/content/dzialalnosc-rzecznika-praw-obywatelskich> (dostęp 06.11.2020)

<sup>144</sup> <https://rpo.gov.pl/content/dzialalnosc-rzecznika-praw-obywatelskich> (dostęp 06.11.2020)

pełni także funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu i poniżającemu traktowaniu lub karaniu.<sup>145</sup>

Rzecznik Praw Obywatelskich, po zapoznaniu się ze skierowanym do niego wnioskiem, może podjąć sprawę, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości, bądź nie podjąć sprawy zawiadamiając o tym wnioskodawcę oraz osobę, której sprawa dotyczy. Po zbadaniu sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich może:

- 1) wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela;
- 2) skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej;
- 3) zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa;
- 4) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu - na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 5) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu;
- 6) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach;
- 8) wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach.<sup>146</sup>

Rzecznik Praw Obywatelskich nie rozpatruje skarg i wniosków anonimowych, a także nie zastępuje administracji publicznej lub wymiaru sprawiedliwości w załatwianiu sprawy co do

---

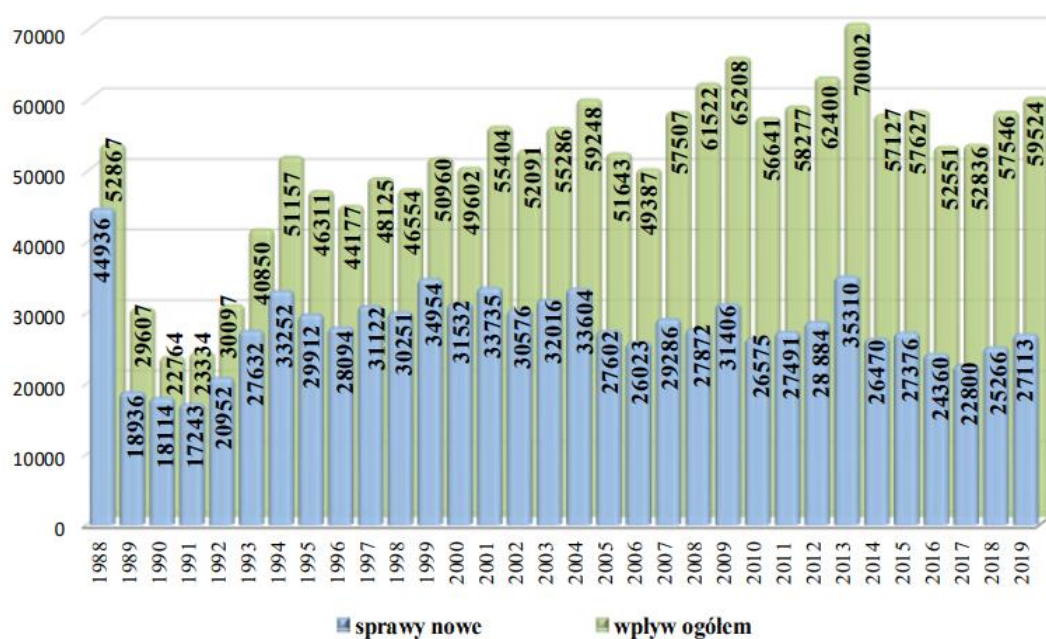
<sup>145</sup> Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002r. DZ.U. z 2007r. Nr 30, poz. 192.

<sup>146</sup> Art. 14. Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, (Dz. U. z 2020 r., poz. 627)

jej rozstrzygnięcia należącej do ich kompetencji. Rzecznik nie podejmuje również sprawy, w której nie wypowiedziały się jeszcze właściwe urzędy i instytucje, nie zajmuje się problemem, gdy np. sprawę rozpatrzono odmownie, a osoba, której sprawa dotyczy, nie wykorzystwała drogi odwoławczej i nie rozpatruje sporów między obywatelami, które podlegają rozpoznaniu przez sądy.

W 2019 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło 59 524 spraw, w tym 27 113 spraw nowych. Ponadto 4 385 osób zgłosiło się osobiście do Biura Rzecznika, natomiast z 32 395 osobami przeprowadzono rozmowy telefoniczne, udzielając im w trakcie tych rozmów porad oraz wyjaśnień.<sup>147</sup>

Wpływ do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w latach 1988 - 2019



Pierwowzorem dla instytucji Rzecznika Praw Dziecka jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Dziecka jest przewidziany w Konstytucji RP w art. 72<sup>148</sup>, który mówi: „Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka. Każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją. Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz

<sup>147</sup> Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/6060920/revisions/6061392/view> (dostęp 17.11.2020), Zob. H. Kaczmarczyk, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w] *Konstytucyjny system władz publicznych*, (red) P. Chmielnicki, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s.281.

<sup>148</sup> Konstytucja RP Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009

publicznych. W toku ustalania praw dziecka organy władzy publicznej oraz osoby odpowiedzialne za dziecko są obowiązane do wysłuchania i w miarę możliwości uwzględnienia zdania dziecka. Ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka.” Ustawa, o jakiej mówi Konstytucja, to ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka.<sup>149</sup> Wymieniona ustawa określa status Rzecznika Praw Dziecka. Zgodnie z tą ustawą Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka zawartych w Konstytucji RP. Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, lecz z poszanowaniem praw i obowiązków, a także odpowiedzialności rodziców. Rzecznik Praw Dziecka przy wykonywaniu swoich prerogatyw kieruje się dobrem dziecka i bierze pod uwagę, że naturalnym środowiskiem rozwoju dziecka jest rodzina.<sup>150</sup> Jego działania zmierzają do ochrony dziecka przed przemocą, wyzyskiem, okrucieństwem, demoralizacją, zaniedbaniem, a także innym złym traktowaniem. Rzecznik działa na rzecz ochrony prawa do życia i ochrony zdrowia, wychowania w rodzinie, godziwych warunków socjalnych, a także prawa do nauki. Ponadto szczególną opieką i troską otacza dzieci niepełnosprawne.<sup>151</sup> Rzecznik swoje działania podejmuje z własnej inicjatywy, na podstawie informacji zgromadzonych od obywateli lub ich organizacji, sugerujących naruszenie praw, lub dobra dziecka. Rzecznik może odmówić ujawnienia danych osoby, od której uzyskał informacje wskazujące na naruszenie praw dziecka, oraz osoby, której to naruszenie dotyczy, w także wobec organów władzy publicznej, gdy uzna to za niezbędne dla ochrony praw i wolności jednostki.

Rzecznik Praw Dziecka, na mocy ustawy, może:

- 1) zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu;
- 2) żądać od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień, udzielenia informacji lub udostępnienia akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe, także do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Dziecka;
- 3) zgłosić udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka oraz brać udział w tych postępowaniach;
- 4) występować do Sądu Najwyższego z wnioskami w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów prawnych dotyczących praw dziecka;

---

<sup>149</sup> Dz. U Nr 6, poz., 69 z późn. zm.

<sup>150</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów .....op.cit..s.489.*

<sup>151</sup> *Ibidem.*

- 5) wnieść kasację albo skargę kasacyjną od prawomocnego orzeczenia, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 6) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych oraz wziąć udział w toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 7) wziąć udział w toczącym się już postępowaniu w sprawach nieletnich – na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 8) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa;
- 9) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 10) wystąpić z wnioskiem o ukaranie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 11) zlecać przeprowadzanie badań oraz sporządzanie ekspertyz i opinii.<sup>152</sup>

Na podstawie ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw,<sup>153</sup> Rzecznik Praw Dziecka uzyskał dodatkowe uprawnienia. Mianowicie może zgłaszać udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych na podstawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skargi konstytucyjnej, dotyczących praw dziecka, a także brania udziału w tych postępowaniach. Ponadto Rzecznik może występować do Sądu Najwyższego z wnioskami w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów prawnych dotyczących praw dziecka oraz może wnieść kasację albo skargę kasacyjną od prawomocnego orzeczenia. Rzecznik może również wziąć udział – na prawach przysługujących prokuratorowi – w toczącym się już postępowaniu w sprawach nieletnich.<sup>154</sup>

Rzecznik Praw Dziecka wykonuje swoje obowiązki przy pomocy Biura Rzecznika Praw Dziecka. Jego działania reguluje Statut i Regulamin Biura Rzecznika Praw Dziecka.<sup>155</sup> W ramach Biura Rzecznika działają jednostki statutowe:

#### 1) Zespół Prezydialny

<sup>152</sup> Art. 10 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U.2017.922 ), Zob. H. Kaczmarczyk, *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w] P. Chmielnicki,.....op.cit, s. 291.f

<sup>153</sup> DZ. U. Nr 197, poz.1307.

<sup>154</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów .....op.cit..s.490.*

<sup>155</sup> Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 1 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 14.01.2019 r. Statut Biura Rzecznika Praw Dziecka, oraz Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 2 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 14.01.2019 r. Regulamin organizacyjny Biura Rzecznika Praw Dziecka.

- 2) Zespół Administracyjno-Finansowy
- 3) Zespół ds. Edukacji i Wychowania
- 4) Zespół Spraw Rodzinnych i Nieletnich
- 5) Zespół Spraw Społecznych
- 6) Zespół Spraw Międzynarodowych i Konstytucyjnych
- 7) Zespół Dziecięcego Telefonu Zaufania i Obsługi Interesantów

W swojej działalności Rzecznik Praw Dziecka jest niezależny od innych organów państwowych w prowadzeniu swojej działalności i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach zawartych w ustawie. Tak jak Rzecznik Praw Obywatelskich wyposażony jest w immunitet formalny oraz obowiązuje go zasada incompatibilitas. Zobowiązany jest do przedstawienia parlamentowi corocznie informacji o swojej działalności i uwag o stanie przestrzegania praw dziecka. W Polsce funkcjonuje szereg instytucji zajmujących się prawami dziecka. Działają one jedynie w konkretnym środowisku społecznym lub na określonym obszarze, gdzie czasem sytuacja dziecka nie jest głównym celem ich działalności. Utworzenie Rzecznika Praw Dziecka oznaczało powstanie niezależnej instytucji, wyposażonej w uprawnienia o charakterze kontrolnym, ostrzegawczym i inicjującym, wspierającej wysiłki zmierzające do maksymalnej ochrony praw dziecka.

Rzecznik Finansowy, 10 października 2015 roku, zastąpił Rzecznika Ubezpieczonych.<sup>156</sup> Podstawą prawną działań podejmowanych przez Rzecznika Finansowego jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o rzeczniku finansowym<sup>157</sup>. Rzecznik Finansowy swym zakresem obejmuje wszystkie sektory rynku finansowego. Powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Kadencja Rzecznika Finansowego trwa 4 lata, a ta sama osoba nie może pełnić urzędu więcej niż przez dwie kolejne kadencje. Rzecznik Finansowy ma osobowość prawną, tak jak to miało miejsce w wypadku Rzecznika Ubezpieczonych. Siedziba Rzecznika Finansowego znajduje się w Warszawie. Swoje zadania wykonuje przy pomocy biura, przy czym warto zwrócić uwagę na to, że ustawa nadaje osobowość prawną Rzecznikowi Finansowemu, a nie biuru.<sup>158</sup> Do jego głównych zadań należy podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego, których interesy reprezentuje. Rzecznik Finansowy w szczególności zajmuje się rozpatrywaniem

---

<sup>156</sup> Podstawę funkcjonowania Rzecznika Ubezpieczonych regulowała ustawa z dnia 22 maja 2003 roku [o nadzorze ubezpieczeniowym](#) i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych.

<sup>157</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1348 z późn. zm.

<sup>158</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów..... op.cit.* s. 494.



wniosków w indywidualnych sprawach, a wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji. Ponadto rozpatruje wnioski dotyczące niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w terminie. Rzecznik Finansowy może opiniować projekty aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego. Może, także występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego. Do jego kompetencji należy również informowanie właściwych organów nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego, a także inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego; przekazywanie do Komisji Nadzoru Finansowego informacji o liczbie i charakterze skarg wskazujących na naruszenia ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, według stanu na koniec każdego półrocza, w terminie 2 miesięcy po upływie danego półrocza. Rzecznik Finansowy bądź upoważniony przez niego pracownik może występować do podmiotów rynku finansowego oraz innych podmiotów, których działalność wiąże się z rozpatrywaną sprawą, o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udostępnienie akt oraz dokumentów, w szczególności: w sprawach indywidualnych, w sprawach postanowień wzorców umów, które według Rzecznika Finansowego są niekorzystne dla klientów podmiotów rynku finansowego i w sprawach dotyczących wewnętrznych regulacji tych podmiotów rynku finansowego, które według Rzecznika Finansowego są niekorzystne dla klientów, a także na temat nieprawidłowej obsługi klientów, świadczonej przez podmioty rynku finansowego. Ponadto Rzecznik Finansowy może zwracać się do ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w sprawach dotyczących funkcjonowania podmiotów rynku finansowego i postulować ewentualną zmianę przepisów regulujących ich funkcjonowanie; przeprowadzać lub zlecać badania dotyczące sytuacji na rynku finansowym, w szczególności ochrony interesów klientów podmiotów tego rynku. Wystąpienie o udzielenie informacji lub wyjaśnień w sprawach indywidualnych może nastąpić wyłącznie za zgodą klienta, którego sprawa dotyczy. Rzecznik Finansowy ma również kompetencje, aby wytoczyć powództwo na rzecz klientów podmiotów rynku finansowego w sprawach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych dotyczących działalności tych podmiotów, może również – za zgodą powoda – wziąć udział w toczącym się już postępowaniu. W takim przypadku stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze. Po zbadaniu sprawy Rzecznik Finansowy może: poinformować wnioskodawcę, że nie stwierdził naruszenia jego praw lub interesów; zwrócić się do podmiotu

rynku finansowego, w którego działalności stwierdził naruszenie praw lub interesów klientów, o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zwrócić się o zbadanie sprawy do właściwego organu, w szczególności do Komisji Nadzoru Finansowego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, prokuratury albo organów kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej. Nową kompetencją Rzecznika Finansowego jest zaangażowanie w działalność Funduszu Edukacji Finansowej. Został on powołany w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym dokonanej ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku.<sup>159</sup> Rzecznik Finansowy odgrywa tu podwójną rolę. Jego przedstawiciel jest członkiem Rady Edukacji Finansowej, która – na podstawie art. 43d ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym – ma kompetencje zarządcze, czyli wyznaczanie kierunków lub zadań z zakresu edukacji finansowej oraz nadzorcze w odniesieniu do Funduszu Edukacji Finansowej. Równocześnie Rzecznik Finansowy dysponuje środkami Funduszu na wniosek Rady Edukacji Finansowej. Środki Funduszu pochodzą głównie z kar pieniężnych nakładanych na podmioty rynku finansowego przez KNF i UOKiK. W praktyce Rzecznik Finansowy jest więc wykonawcą uchwał Rady i obowiązków wynikających z ustawy<sup>160</sup>.

Rzecznik Finansowy składa corocznie sprawozdanie ze swojej działalności, w terminie 90 dni od zakończenia roku kalendarzowego, Prezesowi Rady Ministrów oraz ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych, a także przedstawia uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, dotyczące działalności finansowanej ze środków Funduszu, wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu. Sprawozdania, które są tworzone przez Rzecznika Finansowego są jawne. Rzecznik Finansowy wypełnił lukę w ochronie klientów rynku finansowego, polegającą na braku podmiotu reprezentującego ich interesy w innych niż sektor ubezpieczeniowy obszarach tego rynku. Klienci podmiotów rynku finansowego zyskali wzmocnienie swojej pozycji w relacjach z podmiotami rynku finansowego poprzez przejrzyste i korzystne dla nich regulacje postępowania reklamacyjnego oraz ustanowienie unikalnego mechanizmu obligatoryjnego

---

<sup>159</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2243, z 2019 r. poz. 875, 2217

<sup>160</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2019r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i sprawozdanie z działalności w 2019 r. finansowanej ze środków funduszu edukacji finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków funduszu, Warszawa, marzec 2020 r.

rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego na drodze pozasądowej.<sup>161</sup>

Rzecznik Finansowy działa bardzo dynamicznie, w pełni korzysta z przysługujących mu uprawnień, czynnie uczestniczy w procesach legislacyjnych, stał się bardzo znaczącym wsparciem dla klientów, poprzez udzielanie im porad z zakresu rynku finansowego. W 2019 r. Rzecznik Finansowy podjął interwencję w 15,3 tys. spraw. Spośród 11,2 tys. spraw interwencyjnych zakończonych w 2019 r., 2,8 tys. interwencji zakończyło się pozytywnie dla klienta, lub częściowo pozytywnie, czyli co czwarta interwencja zakończyła się zmianą stanowiska podmiotu rynku finansowego na korzyść wnioskodawcy. W postępowaniach sądowych Rzecznik Finansowy wspiera również klientów instytucji finansowych tzw. istotnym poglądem w sprawie. W 2019 r. Rzecznik Finansowy przedstawił sądowi rozpatrującemu sprawę 1069 takich poglądów, wobec 552 w 2018 r. Rzecznik Finansowy przedstawiał także opinie w sprawach wymagających rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, którego stanowisko na długie lata kształtuje linię orzeczniczą. W 2019 r. Rzecznik Finansowy dwukrotnie wykorzystał jedno ze swoich uprawnień, czyli możliwość wystąpienia z wnioskiem o uchwałę w celu rozstrzygnięcia rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i SN. Ponadto, w 2019 r., Rzecznik Finansowy wniósł pierwszą skargę nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. Dotyczyła ona sprawy, w której powódka przez błąd sądu straciła szansę na wygraną w procesie dotyczącym polisy inwestycyjnej.

W czasie dyżurów eksperckich udzielane są porady telefoniczne oraz drogą elektroniczną. W 2019 r. eksperci udzielili 34,5 tys. porad z czego 29,8 tys. telefonicznych, a 4,7 tys. drogą elektroniczną.<sup>162</sup>

Kolejnym wymienionym rzecznikiem jest Powiatowy (Miejski) Rzecznik Praw Konsumentów (zwany dalej Rzecznikiem Konsumentów). Działa on na podstawie *Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*<sup>163</sup> i zgodnie z obowiązującym prawem wykonuje on zadania w zakresie ochrony praw konsumentów. Z Rzecznikiem Konsumentów stosunek pracy nawiązuje starosta lub – w miastach na prawach powiatu – prezydent miasta. Rzecznikiem Konsumentów może być osoba odznaczająca się wykształceniem i doświadczeniem zawodowym. Rzecznika Konsumentów wyodrębnia się

---

<sup>161</sup> D. Cyman, *System ochrony klienta na rynku finansowym w Polsce*, [w:] J. Monkiewicz, E. Rutkowska-Tomaszewska(red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019. s. 117.

<sup>162</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika .....op.cit. Warszawa, marzec 2020 r.

<sup>163</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1076, 1086.

organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego bądź urzędu miasta, a w powiatach powyżej 100 tys. mieszkańców i w miastach na prawach powiatu, Rzecznik Konsumentów może wykonywać swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego biura.<sup>164</sup> Cechą charakterystyczną tej instytucji jest fakt, że samorząd powiatowy musi ją obligatoryjnie powołać. Ustawodawca wprost nie przyznał Rzecznikowi Konsumentów statusu organu państwowego, co spowodowało powstanie dwóch przeciwstawnych sobie stanowisk w tej kwestii. Z jednej strony zakres atrybutów przysługujących tej instytucji daje podstawy, aby stwierdzić, że jest on organem administracji publicznej<sup>165</sup>, natomiast z drugiej strony podkreśla się, że nie ma on uprawnień o charakterze władczym<sup>166</sup>, dlatego nie powinien być uznawany za organ państwowy.

Do fundamentalnych zadań rzecznika konsumentów należy zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. Rzecznik Konsumentów składa również wnioski w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów. Występuje również do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów i współdziała z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi. Rzecznik konsumentów może w szczególności wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów. Rzecznik Konsumentów w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Rzecznik Praw Pacjenta został ustanowiony w celu zapewnienia ochrony praw pacjenta. Swoje zadania wykonuje na podstawie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.<sup>167</sup> Rzecznik Praw Pacjenta jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony praw pacjentów. Nadzór nad jego działalnością sprawuje Prezes Rady Ministrów, który także powołuje Rzecznika Praw Pacjenta spośród osób wyłonionych w drodze otwartego, a także konkurencyjnego naboru oraz ma uprawnienia do jego odwołania.<sup>168</sup> Rzecznikiem może zostać osoba, która posiada co najmniej wykształcenie

---

<sup>164</sup> Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, art. 40.

<sup>165</sup> M. Wieroński, *Rzecznik między kodeksami*, „Informator Rzeczników Konsumentów” 2010, nr 1, s.9.

<sup>166</sup> M. Droba, *Teoretyczne i praktyczne uwagi o powiatowym (miejskim) rzeczniku konsumentów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego: Seria ekonomiczna. Marketing i zarządzanie” 2, (red.) J. Kitowski, Rzeszów 2004, s.61.

<sup>167</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 849.

<sup>168</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój.... op. cit.*, s.396a.

wyższe i tytuł zawodowy magistra lub inny równorzędny oraz nie była prawomocnie skazana za przestępstwo popełnione umyślnie. Ponadto stan zdrowia tej osoby pozwala na prawidłowe sprawowanie tej funkcji, a także posiada wiedzę i doświadczenie dające rękojmię jej prawidłowego sprawowania.<sup>169</sup> Rzecznik Praw Pacjenta nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych. Nie może również należeć do partii politycznej, ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością jego urzędu.<sup>170</sup> Rzecznik Praw Pacjenta może wykonywać swoje zadania przy pomocy nie więcej niż dwóch zastępców. Zastępców powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Rzecznika Praw Pacjenta.<sup>171</sup> Do zakresu działania Rzecznika Praw Pacjenta należy przede wszystkim prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów oraz prowadzenie postępowań, o jakich mowa w ustawie o prawach pacjenta. W celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy, analizuje skargi.

Przy współpracy z Rzecznikiem Praw Pacjentów Szpitala Psychiatrycznego zapewnia ochronę praw pacjentów, korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny. Zadania i zakres działania Rzecznika Praw Pacjentów Szpitala Psychiatrycznego określa ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego. W sprawach cywilnych dotyczących naruszenia praw pacjenta ma możliwość żądania z urzędu lub na wniosek strony wszczęcia postępowania bądź możliwość brania udziału w toczącym się postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi. Rzecznik Praw Pacjentów Szpitala Psychiatrycznego może opracowywać, a także przekładać Radzie Ministrów projekty aktów prawnych w sprawach dotyczących ochrony praw pacjenta. Do jego kompetencji należy również opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie praw pacjenta. Występuje także do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie ochrony praw pacjenta. Podejmuje współpracę z organami władzy publicznej w celu zapewnienia pacjentom przestrzegania ich praw. W szczególności współpracuje z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Przedstawia właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oraz samorządom zawodów medycznych oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw pacjenta. Ponadto współpracuje z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych

---

<sup>169</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 849. art. 43.

<sup>170</sup> Ibidem. art.

<sup>171</sup> Ibidem. art. 46.

należy ochrona praw pacjenta w zakresie przestrzegania praw pacjenta z podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych<sup>172</sup>.

Rzecznicy Praw pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, którzy są wymienieni w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego<sup>173</sup> są pracownikami biura i swoje zadania wykonują przy pomocy biura. Wspomniana ustawa o ochronie zdrowia psychicznego mówi o tym, że osoba korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny, jak również jej przedstawiciel ustawowy, opiekun prawny lub faktyczny, mają prawo do pomocy w ochronie swoich praw. Osoby te mają prawo do przekazania ustnych i pisemnych skarg dotyczących naruszenia praw osoby korzystającej ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny. Mogą również wystąpić o spotkanie z Rzecznikiem Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego, w warunkach zapewniających swobodę wypowiedzi, nie później niż w terminie 7 dni od dnia zawiadomienia o takiej potrzebie. Ponadto mają prawo do uzyskania informacji o rozstrzygnięciu zgłoszonej sprawy. Do zadań Rzecznika Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego należy głównie pomoc w dochodzeniu praw w sprawach związanych z przyjęciem, leczeniem, warunkami pobytu i wypisaniem ze szpitala psychiatrycznego oraz wyjaśnianie lub pomoc w wyjaśnianiu ustnych i pisemnych skarg tych osób. Współpracuje z rodziną, przedstawicielem ustawowym, opiekunem prawnym lub faktycznym tych osób, a także inicjuje i prowadzi działalności edukacyjno-informacyjną w zakresie praw osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez szpital psychiatryczny. W celu skutecznej ochrony praw osób przebywających w szpitalu psychiatrycznym, Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego ma prawo do wstępowania do pomieszczeń szpitala psychiatrycznego związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych oraz występowania z wnioskiem do personelu podmiotu leczniczego (w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej), w szczególności do lekarza prowadzącego, ordynatora oddziału psychiatrycznego (lekarza kierującego oddziałem) lub kierownika podmiotu leczniczego, oraz do podmiotu tworzącego Szpital Psychiatryczny – w rozumieniu tej ustawy – , o podjęcie działań zmierzających do usunięcia przyczyny skargi lub zaistniałych naruszeń. Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego ma prawo do dostępu do dokumentacji medycznej pacjenta nawet bez jego

---

<sup>172</sup> Ibidem. art.47, J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój.... op. cit.*, s.496.

<sup>173</sup> Dz.U.2020.0.685 z późn. zm.

zgody, a także porozumiewania się z osobami, którym udziela pomocy, bez udziału innych osób.<sup>174</sup>

Rzecznikiem Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego może być osoba która:

- 1) posiada wykształcenie wyższe;
- 2) posiada wiedzę na temat praw i wolności człowieka, w szczególności osoby z zaburzeniami psychicznymi, a także możliwości skutecznej ochrony tych praw;
- 3) posiada doświadczenie w pracy z osobami z zaburzeniami psychicznymi;
- 4) jest obywatelem polskim;
- 5) korzysta z pełni praw publicznych;
- 6) nie była karana za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
- 7) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Natomiast Rzecznikiem Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego nie może być:

- 1) świadczeniodawca (w rozumieniu art. 5 pkt 41 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych);
- 2) właściciel podmiotu wykonującego działalność leczniczą, będący świadczeniodawcą (w rozumieniu art. 5 pkt 41 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), jego pracownikiem lub osobą współpracującą ze świadczeniodawcą;
- 3) właściciel lub pracownik apteki, hurtowni farmaceutycznej lub wytwórca produktu leczniczego, lub wyrobu medycznego, wyrobu medycznego do diagnostyki in vitro, wyposażenia wyrobu medycznego, wyposażenia wyrobu medycznego do diagnostyki in vitro oraz aktywnego wyrobu medycznego do implantacji, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o wyrobach medycznych;
- 4) właściciel akcji albo udziałów w spółce prowadzącej aptekę lub hurtownię farmaceutyczną, albo wytwarzającej produkty lecznicze, lub wyroby medyczne;
- 5) członek Rady Narodowego Funduszu Zdrowia albo rady oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia;
- 6) pracownik Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój.... op. cit.*, s.498, [Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego cz. 1 - Rzecznik Praw Pacjenta - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](#) (dostęp 03.01.2021)

<sup>175</sup> Dz.U.2020.0.685. art.10c.

Po dokonaniu analizy organów ochrony prawnej, jak i organów pomocy prawnej, warto zauważyć, że funkcje tych organów przeplatają się i wzajemnie uzupełniają. Przedstawiony całokształt tych organów stwarza kompleksowy obraz systemu ochrony prawnej funkcjonującego na danym obszarze prawnym.



## Rozdział II: Geneza i ewolucja Rzecznika Małych i Średnich w Polsce

### 2.1 Geneza instytucji ombudsmana

Rozważania na temat pochodzenia instytucji Rzecznika MŚP należy rozpocząć od terminologii „ombudsmana”. Etymologia słowa „ombudsman” wiąże się z językiem szwedzkim i zostało rozpowszechnione przez angielskojęzyczną literaturę prawniczą. Słowo „ombudsman” pochodzi od terminu „ombud”, używanego na oznaczenie osoby występującej w roli reprezentanta i rzecznika innego podmiotu czy instytucji<sup>176</sup>. Określenie to odnosi się wyłącznie do osoby, a nie do urzędu. Znaczenie techniczno-prawne nadaje mu sprecyzowanie, o jaki rodzaj interpretacji chodzi. Szwedzki pierwowzór urzędu nazywa się Justitieombudsman, która to nazwa jest różnie tłumaczona. Najbardziej adekwatne wydaje się określenie rzecznik sprawiedliwości<sup>177</sup>.

W niemieckojęzycznej literaturze prawniczej, dla potrzeb ogólnego określenia instytucji tego typu, używa się pojęcia „Ombudsman”, ale w odniesieniu do instytucji istniejących w tamtejszym porządku prawnym, czy też w odniesieniu do Ombudsmana Unii Europejskiej, używa się określenia „Bürgerbeauftragte”, będącego odpowiednikiem określenia szwedzkiego<sup>178</sup>. Chociaż istnieje wiele nazw na określenie instytucji rzecznika, to wszystkie te instytucje są do siebie bardzo podobne. Poszczególne kraje zaadoptowały ją w sposób, który odpowiada ich warunkom społecznym, kulturze i systemowi politycznemu. Chociaż występują poważne różnice i warianty systemu, zwłaszcza w zakresie nadzoru, kompetencji, obowiązków i statusu w obrębie państwowej, rządowej lub lokalnej struktury, to wszystkie te instytucje zajmują się badaniem skarg, zażaleń czy też innych wystąpień obywateli, badając przez to poprawność działania władz publicznych i ich urzędników.

Poszczególne kraje, wprowadzając u siebie instytucje podobne do szwedzkiego pierwowzoru, używały dla ich nazwania różnych określeń. „Ombudsman” w Wielkiej Brytanii nazwany został Parlamentarnym Komisarzem do Spraw Administracji (Parliamentary Commissioner for Administration). W Austrii nosi on miano „Volksanwaltschaft”, co

---

<sup>176</sup> M. Grzybowski, *Ombudsman w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 72.

<sup>177</sup> A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 12, 1982, s. 32.

<sup>178</sup> W. Hummer, *Stellung und Funktion des Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments*, Innsbruck 1995. Także na ten temat: N. Banaszak, *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, *Przegląd Prawa i Administracji* XLI, Wrocław 1998, s. 65; E. Popławska, *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” nr 1-2, 1998, s. 266;

tłumaczone jest jako „Obrońca Ludu” – lub „Rzecznik Ludowy”<sup>179</sup>, ewentualnie „Rzecznik Społeczny”.<sup>180</sup> W Portugalii jest to „Rzecznik Sprawiedliwości” (Provedor de Justica), we Francji „Mediator” (Le Mediateur de la Republique), w Hiszpanii „Obrońca Ludowy” (Defensor del Pueblo), a w Grecji „Obrońca Obywateli” (ang. Defender of Citizens)<sup>181</sup>. Szwedzką nazwę „Parlamentarny Ombudsman” całkowicie zaadoptowały Norwegia i Dania, a także np. Holandia i Irlandia.

Rodowód instytucji ombudsmana należy rozpocząć od powołania urzędu, czy też inaczej – urzędnika obserwującego działania administracji państwowej, wysłuchującego skarg poddanych i informującego o tym panującego. Osobę sprawującą tego rodzaju funkcje można już spotkać około 2200 lat temu w Chinach. Za panowania dynastii Hanów (206 p.n.e.-221 n.e.) powołano instytucję rzecznika – Yuana. Rzecznik miał siedzibę w stolicy kraju oraz swoje przedstawicielstwo w trzynastu prowincjach.<sup>182</sup> Na ewolucję tej instytucji wpływ miały następne panujące dynastie. W czasach dynastii Sui (581-618 n.e.), a także dynastii Tang (618-904 n.e.) instytucja Yuana została podzielona na dwa niezależne oddziały. Pierwszy zajmował się kontrolą i nadzorem pracowników cywilnych oraz oficerów wojska, natomiast drugi pełnił rolę doradcą przy cesarzu. Poszerzenie kompetencji instytucji Yuana nastąpiło za panowania dynastii Ming (1664-1911 n.e.). Zwiększono liczbę Yuanów w prowincjach do piętnastu. Ich głównym zadaniem był nadzór i kontrola władz również pod względem etyki. Swoją pracę raportowali władcy.<sup>183</sup>

Zalążka instytucji ombudsmana można dopatrywać się w urzędach występujących w starożytności i średniowieczu, np. urząd rzymskiego cenzora. Obowiązkiem tych urzędników było sporządzanie spisów majątku, a także sprawowanie pieczy nad moralnością ludzi.<sup>184</sup> Kolejnym przejawem obecności ombudsmana w starożytnym świecie był Mojżesz, który odgrywał rolę obrońcy interesów publicznych. Z prawodawstwa Mojżesza można dowiedzieć się, że wyznaczał on urzędników odpowiadających na skargi gmin żydowskich. Równolegle

---

<sup>179</sup> S. Gebethner, *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 11, 1986, s. 6.

<sup>180</sup> H. Rossman, *Ombudsman (rzecznik społeczny) a ochrona praw podstawowych w Austrii*, „Państwo i Prawo” nr 6, 1979.

<sup>181</sup> Większość nazw za: *Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005. Wiele przykładowych nazw instytucji, także pozaeuropejskich, podaje I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 58.

<sup>182</sup> I. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 52.

<sup>183</sup> P. Sołtysiak, *Rzecznik Praw Dziecka, Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Wyd. Difin. Warszawa 2019, s. 24.

<sup>184</sup> L. Garlicki, *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 9.

w epoce muzułmańskiej (w Hiszpanii) istniała instytucja Sahib al – Mazalim. Jego głównym celem była obrona „fueros” i praw obywateli przed naruszeniami ze strony władz i urzędników państwowych. Mówiono o nim: „sędzia niesprawiedliwości do spraw nadzwyczajnych i wyjątkowych”.<sup>185</sup>

Zbliżoną instytucją w swej istocie do instytucji ombudsmana była Justicia Maior. Wprowadzono ją w XIII wieku przez szlachtę aragońską i jej zadaniem była ochrona przywilejów szlachty aragońskiej w kontaktach z sądami i urzędnikami pozostającymi w służbie królewskiej w zakresie ich interpretacji prawa.<sup>186</sup>

Znaczący wpływ na rozwój instytucji ombudsmana wywarł Quadi al. Quad czyli urząd głównego sędziego. Urząd ten był częścią islamskiego wymiaru sprawiedliwości i zapewniał przestrzeganie i stosowanie prawa islamskiego przez przedstawicieli rządu, a także sułtana, w kwestiach dotyczących stosunków ludności z państwem i ludności między sobą. Quadi al. Quad bronił praw obywateli i wszelkich nadużyć władz przez urzędników.<sup>187</sup>

Genezy współczesnej instytucji ombudsmana należy doszukiwać się w kulturze krajów nordyckich. W 1709 r. wprowadzono w Szwecji instytucję o nazwie „Urząd Kanclerza Sprawiedliwości”. Kanclerz pod nieobecność króla był jego uszami i oczami. Jego kompetencje w szczególności tyczyły się spraw związanych z uiszczaniem podatków oraz pracy organów administracyjnych i organów wymiaru sprawiedliwości.<sup>188</sup> Natomiast w 1809 r. powołano instytucję ombudsmana, który był delegatem parlamentu. Konstytucja Szwecji ujmuje urząd ombudsmana jako:

- samodzielny organ państwowy, związany z parlamentem i niezależny od innych organów państwowych,
- organ powołany, aby czuwać nad poszanowaniem praw i wolności obywateli przez administrację państwową i sądownictwo oraz przedstawiać parlamentowi stosowne oceny i spostrzeżenia w tych aspektach

---

<sup>185</sup> Zob. L. Garlicki, *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich* w świecie współczesnym, [w:] L. Garlicki (red.) *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 9 – 10. G. F. Caiden (red.) *International Handbook of the ombudsman*, vol. I, London 1983, s.9., P. Sołtysiak, *Rzecznik Praw Dziecka, Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Wyd. Difin. Warszawa 2019, s. 25.,

<sup>186</sup> B. Szepietowska, *Obrońca Ludowy Hiszpanii*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 253.,

<sup>187</sup> J. Adamiec, *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) w wybranych krajach europejskich*, „PAP”, Warszawa 1986, nr. 12/229, s. 84.

<sup>188</sup> E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „*Studia Prawnicze*”, z. 32, 1972, s. 201.

- organ łatwo dostępny dla każdego obywatela, który mógł wnosić skargi na wszelkie nieprawidłowości w działaniach administracji i sądownictwa<sup>189</sup>.

W Finlandii instytucja ombudsmana została wprowadzona po odzyskaniu niepodległości w 1919 r. Instytucja ta funkcjonowała także w Norwegii i Danii. Wpływ na jej rozpowszechnienie miał postęp w umiędzynarodowieniu i podnoszenie świadomości w kwestiach ochrony praw i wolności człowieka<sup>190</sup>

Duże zasługi w upowszechnieniu instytucji ombudsmana w powojennej Europie należy przypisywać duńskiemu ombudsmanowi – profesorowi Stefanowi Hurwitz’owi, który piastował tę funkcję od 1955 roku.<sup>191</sup> I tak, w 1967 roku, Urząd Parlamentarnego Komisarza ds. Administracji – odpowiednik ombudsmana, został utworzony w Wielkiej Brytanii. Natomiast lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte minionego wieku to istny rozkwit omawianej instytucji w wielu krajach Europy np. we Francji – 1973 r., w Austrii – 1977 r., w Hiszpanii – w 1981 r. i w Polsce – 1987 r.<sup>192</sup> Ombudsman w pierwotnej wersji jest instytucją usytuowaną na szczeblu centralnym. Coraz częściej można jednak spotkać się z ewolucją tej instytucji. Mianowicie ombudsmani są powoływani na szczeblu federalnym, np. w Kanadzie, jak również na szczeblu administracyjnym – we Włoszech. Na przestrzeni lat powstały także urzędy ombudsmanów do spraw specjalnych lub rozważa się ich powołanie<sup>193</sup>.

W Polsce proces prowadzący do ustawowego wprowadzania instytucji ombudsmana rozpoczął się w 1983 roku. Z inicjatywą powołania organu ochrony praw obywateli wyszło Stronnictwo Demokratyczne oraz Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego. „Strażnik Praw Obywatelskich” miał rozpatrywać skargi obywateli, którzy zostali skrzywdzeni przez administrację. Planowano również powołanie lokalnych strażników obok wojewódzkich rad narodowych<sup>194</sup>. W tamtym czasie często dochodziło do ścierania się poglądów dotyczących omawianego urzędu. Opozycjoniści podważali sens funkcjonowania takich instytucji jak Rada Państwa czy Najwyższa Izba Kontroli. Ponadto podnosili argument dotyczący zbędnego wydawania pieniędzy oraz dublowania urzędów. W związku z tym pragnęli, aby zamiast

<sup>189</sup> J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003r., s. 35.

<sup>190</sup> S. Sagan, V. Serzhanova „*Organy i korporacje ochrony prawa*”, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2014.s. 143-145.

<sup>191</sup> L. Garlicki, *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 12.

<sup>192</sup> S. Sagan, V. Serzhanova „*Organy i korporacje* ...s. 143- 145.

<sup>193</sup> Zob. A. Bisztyga, *Municipalny Ombudsman Detroit*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 3, 1991; A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „*Prawo i Państwo*” 1990, nr.12, s.3.

<sup>194</sup> Gebethner S., *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich*, „*Państwo i Prawo*”, nr.11, 1986. s.4

kolejnej posady pojawiło się wreszcie poczucie odpowiedzialności ze strony instytucji dbającej o interesy obywateli oraz właściwe załatwianie wpływających skarg i zażaleń. Przeważały jednak pozytywne opinie dotyczące powstania jednoosobowego organu na szczeblu centralnym. Organ ten miał być wybierany przez Sejm oraz posiadać prawo do inicjatywy ustawodawczej i przedstawiania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego<sup>195</sup>. Polska przed zmianą ustroju, która miała miejsce w grudniu 1989 r., była państwem opartym na dyktaturze partii marksistowskiej. Wyrażanie poglądów niezgodnych z oficjalną doktryną było tłumione środkami administracyjnymi, nad którymi kontrolę sprawował urząd cenzorski. Władza państwowa była skupiona w centralnych organach jednej rządzącej partii, które miały wpływ na obsadę wszystkich urzędów w państwie. W związku z tym powołanie w 1987 r. instytucji ombudsmana można uznać za ewenement. Utworzenie tego urzędu to niezwykle postępowanie. Ombudsman został utworzony jako instytucja niezawisła, niezależna od innych organów państwowych i odpowiadająca jedynie przed Sejmem, na zasadach określonych w ustawie. Celem ówczesnej władzy było dążenie do złagodzenia narastających niepokojów społecznych. Uważano, że zapewniając obywatelom demokratyczną instytucję, cel zostanie osiągnięty. Liczono raczej na fasadowy charakter tego urzędu niż na jego autentyczność. Chciano również wpływać na wybór osoby rzecznika. Wybrana w 1987 roku na to stanowisko prof. Ewa Łętowska okazała się osobą niezależną i umiejętnie wykorzystującą nadane kompetencje<sup>196</sup>. Sama prof. E. Łętowska, podkreśla, że powołanie rzecznika miało ułatwić pozyskanie społecznej akceptacji. Bardziej chodziło o zmianę wizerunku władzy na pro-obywatelski, niż – jak wtedy uzasadniano – wzmocnienie instytucjonalnej ochrony praw obywateli<sup>197</sup>. E. Łętowska w swoich wypowiedziach podkreślała rolę instytucji: „Nie miałam wątpliwości, że sama funkcja rzecznika została pomyślana jako marionetkowa, uznana za ozdobnik i przeznaczona na "utrupienie". Pomyślano sobie, że będzie to taka dekoracja, coś takiego, co się po prostu w państwie ma. Nigdy też tego nie kryłam, bo i jak tu mieć złudzenia, gdy w tak mało poważny sposób szuka się kandydata na rzecznika, że – przed wyborem – nikt z nim nawet nie porozmawiał?”<sup>198</sup>

Warto również wspomnieć, że w niektórych krajach obok lub zamiast ombudsmana, istnieją także krajowe komisje praw człowieka. W literaturze można spotkać się z dwoma modelami systemu ochrony praw człowieka: ombudsmański i komisji praw człowieka. Z reguły

---

<sup>195</sup> J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw* ..., op. cit., s. 47.

<sup>196</sup> T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994, passim.

<sup>197</sup> J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw* ..., s. 60

<sup>198</sup> E. Łętowska, *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992 r., s. 8 i n

komisje funkcją przy głowie państwa lub szefie rządu. W skład komisji wchodzi przedstawiciele różnych organizacji społecznych oraz instytucji państwowych zajmujących się ochroną praw człowieka. Zadaniem komisji jest przygotowywanie opinii o stanie praw obywatelskich w różnych dziedzinach życia. Formułują odpowiednie wnioski pod adresem właściwych organów władzy państwowej. Ponadto koordynują prace wchodzących w skład komisji organizacji i instytucji<sup>199</sup>. Przykładem modelu komisji praw człowieka jest francuska Krajowa Komisja Konsultacyjna Praw Człowieka. W jej skład wchodzi ministrowie zajmujący się istotnymi działaniami administracji państwowej, przedstawiciele instytucji oraz organizacji pozarządowych, pracownicy nauki, a także działacze organizacji pozarządowych z obszaru praw człowieka. Zadaniem komisji jest przygotowywanie opinii, które są podstawą do działań generalnych w obszarze poprawy praw obywateli. Komisja nie zajmuje się sprawami indywidualnymi<sup>200</sup>.

Obecnie w wielu krajach istnieje instytucja ombudsmana. Nie zawsze jest to jednoosobowa instytucja. Na przykład, we wspomnianej już Szwecji, jest to organ konstytucyjny, w którym zasiada czterech ombudsmanów wybranych przez Rikstag, na mocy Aktu o formie rządu. Spośród tych czterech ombudsmanów wybierany jest jeden główny tzw. parlamentarny ombudsman. Pełni on funkcje dyrektora administracyjnego, a także określa nurty działań urzędu. Każdy ombudsman odpowiada za swoje działanie przed Riksdagiem. Ombudsman może uczestniczyć w posiedzeniach Riksdagu, ma prawo dostępu do dokumentów oraz protokołów sądowych w celu skontrolowania ich funkcjonowania. Ombudsman posiada kompetencje oraz możliwości zastosowania sankcji, gdy w trakcie dochodzenia uzna, że władze publiczne lub urzędnik błędnie zastosował prawo. W niektórych sytuacjach ombudsman może działać jako specjalny prokurator i oskarżyć urzędnika o wykroczenie lub nieprawidłowości. Ombudsmani dysponują prawem do wszczęcia postępowań dyscyplinarnych wobec urzędnika za popełnione wykroczenia. Najczęstszym efektem takiego postępowania jest krytyczna opinia ombudsmana lub konkretne zalecenie<sup>201</sup>.

Ciekawym przykładem jest system niemiecki, gdzie kompetencje ombudsmana pełni Komisja Petycji Bundestagu. Podstawę prawną funkcjonowania stanowi art. 17 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, który zapewnia każdemu prawo do zwracania się indywidualnie lub

---

<sup>199</sup> M. Kowalska, *Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo – Wschodniej i Południowej*, Lublin, s. 173.

<sup>200</sup> Zieliński A, *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*, w *Polsce i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszek, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 721.

<sup>201</sup> A. Dragan, D. Małgorzata Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, wyd. Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011, s. 8-9.

zbiorowo z pisemnymi prośbami lub zażaleniami do właściwych organów i do przedstawicielstwa narodu. Ponadto Ustawa o kompetencjach Komisji Petycji Bundestagu nakłada obowiązek na rząd niemiecki oraz wszystkie urzędy Federacji do udostępnienia jej akt, udzielania informacji, a także umożliwienia wstępu na teren tych urzędów. Taki sam obowiązek dotyczy wszystkich spółek, instytucji i fundacji podlegających nadzorowi rządu federalnego. Komisja Petycji Bundestagu może organizować przesłuchania petentów, świadków i rzeczoznawców<sup>202</sup>.

Z monokratycznym urzędem ombudsmana mamy do czynienia również na Litwie. Występują tam rzecznicy praw obywatelskich, nazywani Kontrolerami Sejmu (Seimo kontrolierius). Podstawą prawną urzędu Kontrolerów Sejmu była ustawa z 11 stycznia 1994 r., która weszła w życie 24 marca 1994 r. Na jej podstawie przewodniczący sejmowi powołuje po pięć osób na czteroletnią kadencję. Obecnie liczba kontrolerów została znowelizowana do dwóch osób. Natomiast uprawnienia Kontrolerów Sejmu określa obecnie ustawa z 3 grudnia 1998 r. (nr VIII-950) o kontrolerach Sejmu<sup>203</sup>.

Instytucja ombudsmana znana jest na całym świecie. Omawiana instytucja ma swój wkład w rozwój demokratycznego systemu prawnego i ochrony praw człowieka. Jednym z przykładów jest urząd ombudsmana w Turkmenistanie<sup>204</sup>. Jego głównym zadaniem jest ochrona praw podstawowych. Podstawę prawną stanowi ustawa z 1 stycznia 2017 r. o ombudsmanie<sup>205</sup>. Jego powołanie związane było ze zmianami konstytucyjnymi i argumentowane potrzebą zapewnienia gwarancji ochrony przez państwo praw i wolności człowieka. Ponadto ustawodawca zaznaczył, że ombudsman w swojej działalności powinien kierować się zasadami: niezależności, praworządności, bezstronności, dostępności, poufności informacji, niedyskryminacji, prymatu praw i wolności człowieka oraz obywatela, sprawiedliwości, obiektywności oraz jawności.<sup>206</sup> Warto zaznaczyć, że w Turkmenistanie ombudsman dysponuje regionalnymi przedstawicielstwami oraz radą ekspercką<sup>207</sup>. Wybierany jest spośród trzech kandydatów przedstawionych przez prezydenta Medżlisowi. Dzięki immunitetowi ma zagwarantowaną niezależność na czas sprawowania przez niego urzędu.

---

<sup>202</sup> Zob. Konstytucja Niemiec, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008,

<sup>203</sup> Zob. Konstytucja Litwy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006,

<sup>204</sup> W Konstytucji urząd ten nosi nazwę „Pełnomocnik Praw Człowieka w Turkmenistanie”

<sup>205</sup> Cytat za: Andrzej Pogłódek, *Instytucja Ombudsmana w Turkmenistanie*, Roczniki Administracji i Prawa nr XIX(1), s. 19-33, Закон Туркменистана 23 ноября 2016 года № 476-V „Об Омбудсмене”, [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=91490](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=91490) (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018]; В Туркмении вступил в силу закон об омбудсмене, <https://ria.ru/world/20170101/1485062760.html> (j. rosyjski) [dostęp: 10.09.2018].

<sup>206</sup> Ibidem, art. 12, 1, 14.

<sup>207</sup> Ibidem, art. 42 i 44.

Turkmeński ombudsman nie może – między innymi – zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej lub administracyjnej. Ponadto nie może zostać aresztowany, poddany przeszukaniu oraz rewizji osobistej bez zgody Medżlisu. Drugą gwarancją niezależności jest ustanowiony zakaz łączenia pełnienia tego urzędu ze sprawowaniem mandatu deputowanego Medżlisu, członka lokalnych organów przedstawicielskich oraz organów samorządu lokalnego. Ombudsman ma również zapewnione świadczenia socjalne<sup>208</sup>. Do zadań ombudsmana należy przede wszystkim przestrzeganie praw i wolności człowieka i obywatela, a także przywrócenie tych naruszonych praw i wolności człowieka i obywatela. W jego obszarze kompetencji jest również ratyfikacja umów międzynarodowych w obszarze praw człowieka oraz ulepszanie ustawodawstwa Turkmenistanu w obszarze swojej działalności. Prowadzi również działania w sferze edukacyjnej obywateli, dotyczące ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, form i metod ich ochrony. Współdziała z organami państwowymi Turkmenistanu w ochronie praw i wolności człowieka i obywatela. Ponadto rozwija i koordynuje współpracę międzynarodową w obszarze praw i wolności człowieka i obywatela. Rozpatruje, także skargi na naruszenie praw podstawowych. Ombudsman udziela pomocy w zakresie ochrony praw podstawowych obywatelom Turkmenistanu niezależnie od miejsca ich pobytu. Udziela również wsparcia obcokrajowcom i apatrydom, którzy przebywają w Turkmenistanie w sprawach związanych z organami władzy państwowej, samorządu lokalnego<sup>209</sup>. Główną rolą ombudsmana jest rozpatrywanie skarg na decyzje organów władzy państwowej i organów samorządu lokalnego. Rozpatruje również skargi na pracowników urzędów naruszających prawa i wolności prawne obywateli państwa, jak i obcych obywateli przebywających na terenie Turkmenistanu<sup>210</sup>. Jeśli ombudsman stwierdzi naruszenia praw podstawowych, informuje podmiot o tym, które jego działania naruszają prawa i wolności człowieka. Przekazuje mu swoje rekomendacje oraz wnioski dotyczące podjęcia działań w celu przywrócenia naruszonych praw. Ombudsman ma prawo zwracać się do kierownika podmiotu, w którym doszło do naruszenia, z wnioskiem o pociągnięcie osoby ponoszącej winę za naruszenie praw wnioskodawcy do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Może się także zwrócić do kompetentnego organu państwowego z wnioskiem o pociągnięcie osoby ponoszącej winę za naruszenie praw wnioskodawcy do odpowiedzialności administracyjnej lub karnej. Ponadto może zwracać się do sądu z wnioskiem (skargą) o ochronę naruszonych praw wnioskodawcy, o zwrócenie poczynionej mu szkody materialnej i kompensację szkody moralnej, o uznanie za nieobowiązujący normatywny akt

---

<sup>208</sup> A. Pogłódek, INSTYTUCJA OMBUDSMANA W.....op. cit., s.24.

<sup>209</sup> Ibidem.

<sup>210</sup> Ibidem, s.26.



prawny, który spowodował naruszenie praw wnioskodawcy, bez ponoszenia opłaty państwowej. Ombudsman może też zwrócić się do kompetentnej osoby urzędowej z rekomendacją o sprawdzenie zgodności z prawem i zasadności prawomocnego wyroku (decyzji, postanowienia)<sup>211</sup>. Ombudsman w Turkmenistanie jest jednym z organów konstytucyjnych, pozostającym poza trójpodziałem władzy, chociaż jest związany z władzą ustawodawczą. W literaturze zakłada się, że turkmeński ombudsman koncentruje się na obszarze praw socjalnych, nie podejmując tematyki praw obywatelskich i politycznych.

Jak widać po przedstawieniu genezy instytucji ombudsmana, dziś jest to instytucja, która szybko ewoluuje. Jej rozwój zmierza nie tylko w obszarze praw podstawowych, ale i praw zaliczanych do III generacji. W tym miejscu warto pochylić się nad wielogeneracyjnością praw człowieka. W literaturze wyróżnia się trzy generacje odzwierciedlające proces przesuwania problemu praw człowieka ze sfery wewnętrznej na sferę międzynarodową. I generacja to fundamentalne prawa obejmujące kwestie związane z egzystencją ludzką, wolnością światopoglądu z egzystencją prawną człowieka oraz z prawami obywatelskimi. Źródłem tych praw można doszukiwać się w filozofii oświecenia oraz ideologii liberalnej. II generacja to prawa gospodarcze, społeczne oraz kulturalne. Źródłem praw II generacji jest min. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych z 1966 roku. Prawa III generacji to prawa kolektywne, solidarnościowe, czyli uprawnienia przysługujące grupom, zbiorowościom, narodom, odnoszące się do jakości ich życia. W III generacji wyróżnia się prawo do demokracji, prawo do zdrowego środowiska, prawo do rozwoju, prawo do wspólnego dziedzictwa ludzkości, prawo do pokoju oraz prawo do samostanowienia, partycypacji i komunikacji.<sup>212</sup> W odpowiedzi na przemiany zachodzące we współczesnym świecie, wymienione wartości nabierają nowego znaczenia. Pojawiają się także nowe prawa – takie, które np. dążą do zachowania środowiska naturalnego.

Instytucja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców jest instytucją nowatorską, która zaczyna pojawiać się, w co raz większej liczbie krajów. Chociaż ich zakresy kompetencyjne są zbliżone do siebie w każdym z krajów, to w kwestiach nazewnictwa występują różnice. W USA jest to urząd federalnego Small Business and Agriculture Regulatory Enforcement Ombudsman. Natomiast na Ukrainie mamy do czynienia

---

<sup>211</sup> Ibidem, s.27.

<sup>212</sup> K. Vasak, „*Pour une troisième generation des droits de l'homme*”, „Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet”, the Hague 1984, s.843.

z Rzecznikiem Biznesu. Istotnym przykładem jest również Europejski Komisarz ds. Rynku Wewnętrznego i Usług będący przewodniczącym EU SME Envoy<sup>213</sup>.

Szerzej warto przyjrzeć się urzędowi federalnemu Small Business and Agriculture Regulatory Enforcement Ombudsman. Utworzony został w 1996 r. przez Kongres. Jego głównym zadaniem jest pomoc małym podmiotom i małym organizacjom non-profit, w sytuacji przekraczania kompetencji przez agencję federalną. Rzecznik ustanawia, utrzymuje oraz koordynuje działalność dziesięciu regionalnych fairness boards. Przedsiębiorcy mogą zgłaszać do niego przypadki nadmiernych obciążeń z tytułu istniejącego prawa (powtarzane audyty/kontrole, nadmierne kary i opłaty), a on – w ciągu 30 dni – uzyskuje odpowiedź od właściwej agencji. W niektórych stanach USA funkcjonują dodatkowo stanowe urzędy SME Ombudsman<sup>214</sup>.

Ukraina jest państwem, gdzie Rzecznik Biznesu funkcjonuje od 2014 r. Jego wiodącym zadaniem jest rozpatrywanie skarg dotyczących przypadków korupcji i naruszania interesów przedsiębiorców przez władze rządowe i samorządowe.<sup>215</sup> Przedsiębiorcy bardzo często zgłaszają naruszenia Narodowej Policji i Służbie Bezpieczeństwa Ukrainy. Warto podkreślić, że zmniejszają się skargi kierowane w stronę prokuratury. Skargi składane przez przedsiębiorców dotyczą również kwestii podatkowych, działań organów ścigania, państwowych organów regulacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Najmniej skarg wpływa w sprawach celnych<sup>216</sup>.

Na szczeblu Unii Europejskiej sprawami zajmuje się Europejski Komisarz ds. Rynku Wewnętrznego i Usług. Oprócz zagwarantowania efektywnego i szybkiego funkcjonowania jednolitego rynku ma pomagać małym i średnim przedsiębiorstwom oraz przedsiębiorstwom typu start-up w rozwoju, ekspansji i zatrudnianiu większej liczby osób, w tym poprzez lepszy dostęp do finansowania. Ponadto w katalogu jego obowiązków wyróżnia się stworzenie długoterminowej strategii w celu zapewnienia pomocy przemysłowi w przeprowadzeniu transformacji ekologicznej oraz cyfrowej, przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji<sup>217</sup>. W tym miejscu warto również podkreślić niebagatelną rolę Sieci Pełnomocników ds. MŚP. Każdy kraj członkowski UE ma swojego przedstawiciela w sieci. Grupa pełnomocników ds. MŚP tworzy grupę doradczą ds. polityki. Sieć reguluje i kształtuje politykę sektora MŚP we

---

<sup>213</sup> Druk nr 2052 Warszawa, 21 listopada 2017 r, s. 11-12.

<sup>214</sup> [Biuro Krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich \(sba.gov\)](http://sba.gov) (dostęp 16.01.2022)

<sup>215</sup> Ibidem.

<sup>216</sup> [Rzecznik na straży biznesu - POLSKO-UKRAIŃSKI PORTAL GOSPODARCZY \(edialog.media\)](http://edialog.media) (dostęp 16.01.2022)

<sup>217</sup> [Thierry Breton | Komisja Europejska \(europa.eu\)](http://europa.eu) (dostęp 16.01.2022)

wszystkich krajach UE. Główną jej rolą jest otwarcie współpracy między Komisją Europejską, MŚP i ich organizacjami przedstawicielskimi, a także promowanie interesów MŚP w całej Komisji i zapewnienie skutecznego stosowania zasady "myśl na małą skalę"<sup>218</sup>. Warto mieć na uwadze, że struktury sieciowe organów są wyrazem sprawności aparatu realizującego przydzielone zadania.

Podsumowując, nie ma pełnej zgody co do tego, jakie cechy powinien posiadać ombudsman. Nie ma również jednolitej klasyfikacji tej instytucji. W poszczególnych państwach mają specyficzne nazwy, a ich miejsce w systemie politycznym jest uzależnione między innymi od typu ustroju politycznego, mechanizmów sprawowania władzy, roli partii politycznych, ujęcia praw obywatelskich i ich instytucjonalnych gwarancji. Warto również zaznaczyć, że Komisja do spraw Ombudsmana przy Międzynarodowym Stowarzyszeniu Prawników podjęła już próbę zdefiniowania omawianego terminu poprzez wskazanie cech charakterystycznych tego podmiotu prawa. Jednak nie uzyskała ona charakteru powszechnie akceptowanego. Według wspomnianej Komisji ombudsman to „urząd ustanowiony na mocy konstytucji lub aktu parlamentu, niezależny urzędnik państwowy odpowiedzialny przed legislatorom lub Parlamentem, który podejmuje działania z własnej inicjatywy, podejmuje działania naprawcze i przedkłada raporty”. Wskazując na opisowy charakter powyższej definicji należy stwierdzić, iż jej autorzy zdefiniowali ten urząd poprzez wskazanie pewnych cech charakterystycznych, które powinien posiadać taki podmiot prawa<sup>219</sup>.

Jedną z fundamentalnych cech urzędu ombudsmana jest niezależność od innych organów państwowych, ale również od różnych wpływów czy też nacisków politycznych. Ombudsman powinien mieć niezależność gwarantowaną konstytucyjnie – zarówno organizacyjną, podmiotową, jak i kompetencyjną. Podstawą jego działalności powinna być treść konstytucji i innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Całkowita pełna niezależność organizacyjna jest bardzo trudna do osiągnięcia, żeby nie powiedzieć niemożliwa. Ombudsman jest organem zasadniczo powoływanym przez najwyższy organ władzy państwowej, jakim jest zazwyczaj parlament, lub też – rzadziej – przez organ władzy wykonawczej. Organ ten posiada również kompetencje umożliwiające jego odwołanie. Jednakże może to zrobić tylko w ściśle wskazanych okolicznościach, takich jak na przykład naruszenie przepisów prawa. Organ powołujący rzecznika ma również wpływ na budżet, jaki jest mu przyznany. Rzecznik

---

<sup>218</sup> [Sieć pełnomocników MŚP \(europa.eu\)](http://Siec.pełnomocników.MŚP.europa.eu) (dostęp 16.01.2022)

<sup>219</sup> N. Eilschou Holm, *The Ombudsman- A Gift from Scandinavia to the world*, [w:] The Danish Ombudsman, Copenhagen 1985, s.13, J. Arcimowicz, *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2001, P. Sołtysiak, *Rzecznik Praw Dziecka, Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Wyd. Difin. Warszawa 2019, s. 30.

zobligowany jest przedkładać roczne sprawozdanie ze swej działalności. Sprawozdanie to jest realizacją funkcji sygnalizacyjnej, za pomocą której ombudsman przekazuje informacje o sytuacjach dotyczących przestrzegania praw w danym państwie innym organom państwowym i społeczeństwu. Niezależność podmiotowa realizowana jest zasadniczo poprzez sformułowanie zasady niepołączalności stanowisk. Natomiast niezależność kompetencyjna dotyczy sposobu prowadzenia postępowania oraz dopasowania środków przy przeprowadzonym postępowaniu. W doktrynie wyróżnia się cechą nazwaną samodzielnością, ujmowaną jako odrębność uregulowania podstawowych zasad tworzenia organów i oddzielania go od innych organów państwowych. Cechą charakteryzującą ombudsmiana jest także bezstronność, dlatego w niektórych krajach – jak na przykład w Albanii, Mołdawii i Rumunii – ombudsman bywa nazywany „advokatem społeczeństwa”<sup>220</sup>. Nazwy „advokat” nie można utożsamiać z działaniem ombudsmiana, bo jak wiadomo powinnością advokata, jest działanie na podstawie prawa, zgodnie ze wolą skarżącego. Do takiego „advokata społeczeństwa” należy, aby w każdym przypadku obiektywnie zbadać skargę prowadząc postępowanie, oraz – w razie wykrycia nieprawidłowości – podjęcie odpowiednich działań. Natomiast jego rolą nie jest ochrona interesów skarżących. W związku z tym, prowadząc postępowanie musi wysłuchać nie tylko skarżącego, ale również organu lub innego podmiotu, przeciwko któremu skarga została skierowana. Bezstronność rzecznikowi mają zapewnić przepisy prawne dotyczące wymogów apolityczności. Inną ważną cechą odnoszącą się do ombudsmiana jest brak formalizmu w prowadzonym przez niego postępowaniu. Mianowicie przepisy prawa nie stawiają podmiotom składającym skargi szczególnych wymogów. W większości państw wniesienie skargi jest bezpłatne. Kolejne cechy omawianej instytucji to powszechność, rozumiana jako możliwość zwrócenia się do niego każdego, kto chce się do niego zwrócić ze skargą, jak również jedno instancyjność prowadzonego postępowania, wynikająca z wyodrębnienia organizacyjnego i odmienności tej instytucji od organu władzy sądowniczej. Efektywność działań ombudsmiana zależna jest w dużej mierze od jego autorytetu, a także woli współpracy organów administracji publicznej, które powinny uwzględnić skierowane do nich wystąpienia. Dlatego też postępowanie prowadzone przez ombudsmiana powinno odnosić się do zasady subsydiarności<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s.23.

<sup>221</sup> P. Sołtysiak, *Rzecznik Praw Dziecka*, ...op.cit., s. 31., G.B.Mc Clellan, *The role of Ombudsmann*, „*University of Miami Law Review*” 1968-1969, vol.23, s.463.

Poniżej zostanie przedstawiona klasyfikacja i podział instytucji ombudsmana występujących na świecie<sup>222</sup>.

*Tabela 3 Podział ze względu na strukturę wewnętrzną instytucji ombudsmana*

1. Podział ze względu na strukturę wewnętrzną instytucji ombudsmana. Może ona mieć:

Charakter monokratyczny	Charakter kolegialny
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Albania</li> <li>• Bułgaria</li> <li>• Chorwacja</li> <li>• Dania</li> <li>• Finlandia</li> <li>• Francja</li> <li>• Grecja</li> <li>• Hiszpania</li> <li>• Islandia</li> <li>• Luksemburg</li> <li>• Macedonia</li> <li>• Norwegia</li> <li>• Polska</li> <li>• Portugalia</li> <li>• Rumunia</li> <li>• Słowacja</li> <li>• Wielka Brytania</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Austria</li> </ul>

2. Podział ze względu na terytorialny zakres działania ombudsmana:

- 1) charakter centralny, obejmujący zasięgiem terytorium całego państwa, np. w Polsce;
- 2) obejmuje zasięgiem tylko część państwa, np. kraje federalne jak Szwajcaria, landy w Niemczech, Austria, w których mamy styczność z charakterem lokalnym.

3. Podział ze względu na sposób powołania:

- 1) wybierany przez organ władzy ustawodawczej, np. w Polsce ;
- 2) powoływany przez egzekutywę, np. we Francji;

<sup>222</sup> P. Sołtysiak, *Rzecznik Praw Dziecka, ...op.cit.*, , s. 31 - 32

- 3) powoływany przez egzekutywę na wniosek lub za zgodą legislatywy, np. na Cyprze.
4. Podział ze względu na zakres podejmowanych spraw:
  - 1) uniwersalny, tzn. właściwy do zajęcia się każdą sprawą;
  - 2) wyspecjalizowany, tzn. upoważniony do rozpatrywania enumeratywnie bądź rodzajowo sprecyzowanych spraw.(Przykładami takich Ombudsmanów są np. Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Pacjenta, Rzecznik Konsumentów)
5. Podział ze względu na zakres kompetencji kontrolnych:
  - 1) ombudsmanów kontrolujących wyłącznie działalność organów administracji,
  - 2) ombudsmanów kontrolujących sądy
  - 3) ombudsmanów kontrolujących wszystkie trzy władze czyli ustawodawczą, wykonawczą i sądową .
6. Podział ze względu na kwalifikacje kandydata na to stanowisko:
  - 1) posiadanie odpowiedniego przygotowania do pełnienia funkcji – np. wymóg obywatelstwa danego kraju w Albanii, Estonii i Hiszpanii,
  - 2) wymóg zamieszkiwania na stałe, np. na Słowacji, wymóg znajomości języków obcych, np. w Belgii, wymóg określonego wieku, np. w Estonii.
7. Podział ze względu na dostępność do urzędu:
  - 1) dostęp odformalizowany i ułatwiony, np. w Polsce;
  - 2) dostęp pośredni, np. we Francji;
  - 3) dostęp za pośrednictwem deputowanego;
8. Podział ze względu na kadencyjność organu
  - 1) najkrótsza granica kadencji wynosi 4 lata np. na Islandii, w Norwegii, w Rumunii;
  - 2) kadencja 5 lat np. w Polsce;
  - 3) kadencja 6 lat np. w Słowenii;
  - 4) kadencja 7 lat np. w Estonii;
  - 5) do wieku emerytalnego urząd ten jest sprawowany w Wielkiej Brytanii
  - 6) w Irlandii pełni się tę funkcję do odwołania bądź przejścia w stan spoczynku.

Instytucja ombudsmana w Polsce, jak i w innych krajach, daje możliwość naprawienia krzywdy, jakiej doznał obywatel w sytuacji niesprawiedliwych działań państwa. Urząd ten jest łatwo dostępny, bezpłatny a także działa w sposób szybki i odformalizowany. Co do zasady instytucja ta nie ma uprawnień władczych, ale może – bez potrzeby korzystania z postępowania sądowego – doprowadzić do rozwiązania konfliktu.

## **2.2. Konstytucja Biznesu jako pakiet ustaw wspierający otoczenie gospodarcze i chroniący przedsiębiorców**

### **2.2.1. Prace legislacyjne nad pakietem ustaw**

Główną ideą Konstytucji Biznesu jest zmiana postawy państwa wobec przedsiębiorców, a zwłaszcza poprawienie środowiska prawnoinstytucjonalnego, w którym funkcjonują polscy przedsiębiorcy.

Celem podstawowym Konstytucji Biznesu jest stworzenie nowych przejrzystych przepisów, zapewniających spójne i jasne reguły prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, a w konsekwencji stworzenie nowych relacji w stosunkach między przedsiębiorcami a władzą publiczną, ukierunkowanych na ochronę praw przedsiębiorców. Według A. Żywickiej „...Ustawodawca w dążeniu do rozwoju gospodarczego w regulacjach gospodarczych kładzie szczególny akcent na budowę i wzmacnianie u przedsiębiorców zaufania do państwa i jego organów. Dynamika zjawisk gospodarczych, społecznych i politycznych często jednak wymaga korygowania przyjętych założeń. Ich rezultatem są zmiany prawa, nowe instytucje i instrumenty prawne, które mają uwzględniać zmieniające się potrzeby gospodarki, ....”<sup>223</sup>

Kluczowymi filarami pakietu ustaw są: zasady ogólne prawa przedsiębiorców, klauzura pewności prawa, zasady tworzenia prawa gospodarczego oraz powołanie Rzecznika MŚP. Konstytucja Biznesu zastąpiła obowiązującą dotychczas ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (u.s.d.g).<sup>224</sup> Aktualnie elementy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zawarto w trzech nowych ustawach: Prawie Przedsiębiorców, Ustawie o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy oraz Ustawie o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dopełnieniem pakietu ustaw jest wspomniana wyżej ustawa tworząca instytucję Rzecznika MŚP. Kierunek i obszar zmian zapowiedziane zostały w średniookresowej strategii rozwoju kraju zwanej – Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju<sup>225</sup> oraz w Planie na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.<sup>226</sup> Oba te dokumenty były zapowiedzią uchwalenia nowego aktu

---

<sup>223</sup> A. Żywicka, Nowe instytucje ochrony praw przedsiębiorców w Polsce po wprowadzeniu „Konstytucji biznesu”- uwagi na temat instytucji prawa do popelnienia błędu, [w:] Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku.

<sup>224</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 107, 398.

<sup>225</sup> Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 ( z perspektywą do 2030r.)

<sup>226</sup> Uchwała Nr 14 Rady Ministrów z 16.02.2016r.

prawnego, który będzie w gruntowny sposób regulował zasady wykonywania działalności gospodarczej, a także stworzy przejrzyste i stabilne warunki prowadzenia działalności gospodarczej.<sup>227</sup> Ponadto pakiet ustaw ma zmniejszyć ryzyko biznesowe i w ten sposób zachęcić przedsiębiorców do podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej.

Dla zobrazowania środowiska prawnoinstytucjonalnego, w którym funkcjonują polscy przedsiębiorcy, należy przedstawić akty prawne sprzed uchwalenia „konstytucji biznesu”. Warto wymienić tutaj ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej oraz ustawę z 19 listopada 1999 r. – prawo działalności gospodarczej. Pierwsza z wymienionych ustaw została uchwalona w systemie gospodarczym Rzeczypospolitej Ludowej, a jej projekt został opracowany przez ministra przemysłu Mieczysława Wilczka i premiera Mieczysława Rakowskiego. Ustawa ta regulowała w sposób liberalny działalność gospodarczą i obowiązywała od 1 stycznia 1989 roku do 31 grudnia 2000 roku. Ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana.<sup>228</sup> Jedną z większych nowelizacji była ustawa z 6 kwietnia 1990 r., która wprowadziła zakaz konkurencji. Kolejna nowelizacja, z 16 października 1991 r., dotyczyła uzyskania zezwolenia na podjęcie działalności gospodarczej związanej z przetwórstwem i obrotami metalami nieżelaznymi oraz wyrobem, rozlewem, oczyszczaniem, skażaniem i odwadnianiem spirytusu z innego wytworu oraz wyrobu i rozlewu wódek. Ustawa z 16 lutego 1996 r. natomiast, wprowadzała obowiązek ewidencjonowania umów<sup>229</sup>. Kolejna wymieniona ustawa – prawo działalności gospodarczej została uchwalona 19 listopada 1999 r., a weszła w życie 1 stycznia 2001 r.<sup>230</sup> Regulowała kwestie związane z podejmowaniem, wykonywaniem oraz zakończeniem działalności gospodarczej. Ponadto określała prawa i obowiązki przedsiębiorców, a także zadania organów administracji publicznej. Głównym celem ustawy było stworzenie nowych prawnych ram dla przedsiębiorczości w Polsce, wynikających z nowej Konstytucji RP z 1997 roku oraz zobowiązań międzynarodowych Polski<sup>231</sup>. Warto wspomnieć, że uchwalono ustawę z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym oraz dekret z dnia 2 sierpnia 1951 r., o targach i targowiskach<sup>232</sup>. Ustawa ta została w 2004 r.

---

<sup>227</sup> Por. P. Czarnek „*O pewność i bezpieczeństwo prawne przedsiębiorców – w drodze do nowej konstytucji*” [w:] *Wpływ prawa Unii Europejskiej na gospodarkę i samorząd terytorialny państw członkowskich* red. M. Ganczar, J. Król, M. Szewczak. Wyd. Afinance, Łódź 2016r. s. 141-153.

<sup>228</sup> **Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej., Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej., Ustawa z dnia 16 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej.**

<sup>229</sup> Dz.U. z 1996 r. nr 41, poz. 177.

<sup>230</sup> Dz.U. z 1999r. nr101, poz.1178.

<sup>231</sup> Zob. Druk nr 715, Warszawa 10 listopada 1998r.

<sup>232</sup> [Opis przebiegu procesu legislacyjnego dla projektu ustawy \(sejm.gov.pl\)](http://sejm.gov.pl) (dostęp 01.11.2021)



zastąpiona ustawą o swobodzie działalności gospodarczej (dalej u.s.d.g.)<sup>233</sup>. Obowiązywała ona przez 12 lat i w doktrynie przeważają pozytywne opinie na temat jej funkcjonowania. Ustawa systematyzowała zasady podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej w Polsce, w czasie kiedy uzyskała członkostwo w UE, a także w czasie już po akcesji, kiedy to ustawa ta była fundamentem publicznego prawa gospodarczego i ugruntowywała konstytucyjną wolność działalności gospodarczej. Dynamika zmian społeczno-gospodarczych spowodowała, że niezbędne stało się wprowadzenie nowego aktu prawnego o charakterze systemowym, który byłby dostosowany do potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców i administracji gospodarczej. Ustawodawca uchylał odrębne ustawy szczególne, normujące rozmaite problemy i dziedziny działalności gospodarczej, jednak nie zawsze ich treść była w pełni kompatybilna z rozwiązaniami przewidzianymi w danym zakresie spraw w u.s.d.g.<sup>234</sup>. W praktyce nie zawsze udawało się utrzymać prymat przepisów u.s.d.g. jako przepisów fundamentalnych dla sfery działalności gospodarczej w Polsce. Dodatkowo u.s.d.g. nie regulowała funkcjonowania instytucji prawnych, które z punktu widzenia przedsiębiorców uważane są za istotne. Przedsiębiorcom zależało na uregulowaniu kwestii związanych ze współpracą przedsiębiorców z rządem RP oraz szerszych ustawowych gwarancji wielu ogólnych zasad konstytucyjnych, takich jak zasady zaufania do państwa oraz stanowionego przez nie prawa lub zasady pewności prawa. U.s.d.g. zawierała również szereg niepotrzebnych regulowań o charakterze technicznym oraz wykonawczym.<sup>235</sup>

Projekt ustawy Prawo przedsiębiorców (zwana dalej ustawa PP) został przedłożony przez rząd RP jako jeden z głównych elementów reformy prawnoinstytucjonalnego otoczenia przedsiębiorców, a także wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Fundamentalnym celem ustawy jest głębsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych konstytucyjnych zasad relatywnych dla przedsiębiorców, oraz wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Ponadto w założeniu ustawa zmierza do stworzenia efektywniejszych niż do tej pory legislacyjnych gwarancji oraz zabezpieczeń dla

---

<sup>233</sup> Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1808

<sup>234</sup> Przykładem mogą być liczne ustawy odrębne dotyczące dziedzin działalności gospodarczej objętych obowiązkiem uzyskania koncesji lub zezwolenia, w których zdarzało się odchodzić od ogólnych zasad unormowanych w u.s.d.g. przykładem jest ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz. U. z 2016 r. poz. 471, z późn. zm. Innym przykładem może być ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 893, z późn. zm.), której niektóre definicje, a także inne przepisy wywołują wiele wątpliwości co do ich pełnej kompatybilności z przepisami u.s.d.g.

<sup>235</sup> Druk nr 2051 Warszawa, 21 listopada 2017 r., s. 40.

niezakłóconego korzystania przez przedsiębiorców z wolności, która jest uznana przez Konstytucję RP za jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej<sup>236</sup>.

Projekt ustawy PP został złożony 21 listopada 2017 roku. W projekcie zasygnalizowano potrzebę i cel regulacji. Cele przedstawione w projekcie odnosiły się zwłaszcza do idei wolności działalności gospodarczej. Należy bowiem zaznaczyć, że wolność działalności gospodarczej nakłada na władzę publiczną określone zadania. W szczególności należą do nich obowiązek powściągnięcia się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność jednostek do wykonywania i do zaniechania wykonywania działalności gospodarczej; obowiązek zorganizowania jednostkom instytucjonalnych gwarancji dochodzenia ich praw i roszczeń na wypadek naruszenia przez państwo tego obowiązku. Ponadto nakłada na państwo powinność zabezpieczenia wolności gospodarczej jednostek przed bezprawną ingerencją innych jednostek, zwłaszcza w relacjach horyzontalnych pomiędzy nimi, oraz zobowiązuje organy administracji publicznej, albo działające w jej imieniu organy, do dokonywania pozytywnych świadczeń dla beneficjentów wolności gospodarczej wspierających wykonywaną przez nich działalność.<sup>237</sup> Ustawa Prawo przedsiębiorców ma realizować obowiązek władzy publicznej powstrzymywania się od niewspółmiernej ingerencji w wolność działalności gospodarczej, poprzez wyraźne podkreślanie ustawowej zasady: „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, a także poprzez uznanie nadzwyczajnego charakteru koncesji jako najbardziej inwazyjnej formy reglamentacji działalności gospodarczej. Ponadto omawiany projekt ustawy zakłada związany charakter decyzji w sprawie zezwoleń na działalność gospodarczą dla wszystkich przedsiębiorców spełniających wymagane prawem warunki wykonywania działalności, w zakresie objętym obowiązkiem uzyskania zezwolenia. Ustawa gwarantuje ograniczenie liczby, intensywności oraz sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności gospodarczej. Projekt ustawy zakładał nałożenie na podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza, obowiązku dążenia do nakładania obciążeń publicznoprawnych jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia związanych z nimi celów. Kolejnym wymienionym konstytucyjnym obowiązkiem było zabezpieczenie wolności gospodarczej w sferze bezprawnej ingerencji jednostek.

---

<sup>236</sup> Art.20 Konstytucja 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.” Zob. M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 42–48.

<sup>237</sup> M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 53 i n.

Prawo przedsiębiorców w swoim założeniu miało stworzyć i zagwarantować reguły uczciwej konkurencji w warunkach gospodarki rynkowej dzięki jednoznacznym zobowiązaniu przedsiębiorców do wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców, a także poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka. Obowiązek dokonywania przez władze publiczne pozytywnych świadczeń dla beneficjentów wolności gospodarczej wspierających ich aktywność, miał być realizowany w szczególności przez zobligowanie właściwych organów lub innych do poszanowania działalności gospodarczej. Omawiana ustawa realizuje ten obowiązek zwłaszcza poprzez zobowiązanie właściwych organów do wydawania objaśnień prawnych lub interpretacji indywidualnych dla przedsiębiorców, co w swoim założeniu ma być przejawem świadczenia swego rodzaju pomocy prawnej dla przedsiębiorców. Przyjęte rozwiązanie miało stanowić szczególną pomoc prawną dla przedsiębiorców. Pomoc ta z samego swojego założenia nie może spowodować żadnych szkód dla przedsiębiorców. Ustawa zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki do prowadzenia Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy, który ma umożliwiać w szczególności załatwianie spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej oraz dostęp do informacji w tych sprawach.

Jak twierdzi K. Kokocińska, reguły wykładni prawa świadczą o dojrzałości systemu prawa regulującego otoczenie prawnoinstytucjonalne. Oprócz kompleksowego zagwarantowania przedsiębiorcom wolności działalności gospodarczej, zamierzeniem prawodawcy było rozwinięcie zasad konstytucyjnych oraz stworzenie innych ustawowych gwarancji, których źródłem jest klauzula demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Pewność i bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i stanowione przez nie prawa oraz przyzwoita legislacja mają fundamentalne znaczenie dla przedsiębiorców i ich pozycji w państwie. Powyższe zasady pełnią szczególną rolę w konstrukcji oraz funkcjonowaniu systemu prawa publicznego gospodarczego. Jako normy zasady mają wpływ na rangę tej regulacji normatywnej, do której odwołania znajdują się w pozostałych ustawach z pakietu Konstytucji Biznesu.<sup>238</sup> Te ogólne zasady wymagają bowiem bardziej dogłębnych ustawowych regulacji prawnych konkretnych roszczeń oraz innych instrumentów prawnych. Zasady zabezpieczają słusność potrzeb i oczekiwań chronionych wspomnianymi konstytucyjnymi zasadami obywateli, zwłaszcza w relacjach z organami władzy publicznej.

---

<sup>238</sup> K. Kokocińska, „Gwarancyjny charakter zasad prawa -rozważania na tle ustawy Prawo Przedsiębiorców” [w:] *Prawo Przedsiębiorcy*, (red.) R. Blicharz, A. Powalowski, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019, s.23.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowi, że normy konstytucyjne mające charakter zasad prawa, w tym także normy zasady wyprowadzane z zawartej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawnego, nakładają na ustawodawcę obowiązek ich optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien zatem dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na te zasady.<sup>239</sup> Przedstawiony projekt zakładał, że ustawa PP rozwinie, ugruntuje, umocni i zabezpieczy wymienione wyżej zasady konstytucyjne, czemu służyć mają przepisy zawarte w rozdziale 1. Uregulowano w nim: zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy – art. 10 ust. 1; zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy – art. 10 ust. 2; zasadę przyjaznej interpretacji przepisów – art. 11 ust. 1; zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania – art. 12; zasadę pewności prawa – art. 14. Ważnym postulatem nowej ustawy było także zwiększenie pewności prawa wśród przedsiębiorców oraz ich bezpieczeństwo prawne, czemu mają służyć przewidziane w projekcie instytucje prawne, takie jak: zasady ogólne prawa gospodarczego, interpretacje indywidualne, objaśnienia prawne czy utrwalona praktyka interpretacyjna, a także określenie zasad opracowywania aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego. Pewność prawa polega na możliwości przewidywania przez przedsiębiorcę tego, jakie będą dla niego skutki prawne określonych faktów, w tym jego własnych działań lub zaniechań. Pewność prawa jest dla przedsiębiorców tym większa, im prawo jest trwalsze, zarówno w fazie jego stanowienia, jak też stosowania. W projekcie ustawy bezpieczeństwo prawne przedsiębiorców zostało zdefiniowane jako ogół pozytywnych dla przedsiębiorców następstw pewności prawa. Brak dostatecznej pewności prawnej oraz warunkowanego nią bezpieczeństwa prawnego – implikowany częstymi zmianami prawa oraz brakiem konsekwentnej i jednolitej polityki stosowania prawa – negatywnie oddziałuje na decyzje inwestycyjne i biznesowe przedsiębiorców, zniechęcając ich do inwestowania. Mianowicie można sądzić, że tym, co obecnie powstrzymuje przedsiębiorców od aktywniejszego inwestowania i rozwijania działalności gospodarczej w Polsce, jest utrzymująca się niepewność co do prawa, tj. brak pewności odnośnie tego, jaką treść będzie miało ono w przyszłości, oraz w jaki sposób będzie ono interpretowane i stosowane przez administrację publiczną. W przepisach o załatwianiu spraw z zakresu działalności gospodarczej, zawartych w rozdziale 3, unormowano m.in. udzielanie przedsiębiorcom objaśnień prawnych, interpretacji indywidualnych oraz respektowanie utrwalonej praktyki

---

<sup>239</sup> Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r. w sprawie Kp 3/09, OTK Z. U. 2009, nr 9A, poz. 138, pkt III.6.2 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 30 września 2015 r. w sprawie K 3/13, OTK Z. U. 2015, nr 8A, poz. 125, pkt III.6.3 uzasadnienia.

administracyjnej, co ma w założeniu realizować konstytucyjne zasady pewności prawa oraz pogłębiania zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa – art. 33-35), a także w przepisach o zasadach opracowania projektów aktów normatywnych, zamieszczonych w rozdziale 6, w którym rozwinięto m.in. zasady proporcjonalności oraz przyzwoitej legislacji – art. 66-71. Ustawa w swoim założeniu – poprzez ułatwienie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz poprzez stworzenie przedsiębiorcom większej pewności i bezpieczeństwa prawnego – ma zachęcić ich do rozwijania działalności gospodarczej i do dokonywania nakładów inwestycyjnych, co z kolei ma w przyszłości zwiększać poziom produktu krajowego brutto oraz powodować pozytywne zmiany strukturalne i jakościowe w gospodarce, a także zwiększać ogólny poziom dobrobytu społecznego.<sup>240</sup>

Proces legislacyjny ustawy PP rozpoczął się 21 listopada 2017 roku, kiedy to projekt wpłynął do Sejmu<sup>241</sup>. Pierwsze czytanie odbyło się 8 grudnia 2017 roku w Sejmie, gdzie ustawę skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Deregulacji, z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Gospodarki i Rozwoju. Sprawozdanie Komisja przedstawiła 12 stycznia 2018 roku<sup>242</sup>. Drugie czytanie ustawy miało miejsce 25 stycznia 2018 roku w efekcie skierowano ją ponownie do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Deregulacji w celu przedstawienia sprawozdania. Trzecie czytanie odbyło się 26 stycznia 2018 roku. W jego trakcie uchwalono ustawę. Dnia 29 stycznia 2018 roku ustawę przekazano prezydentowi i marszałkowi Senatu. Senat przedstawił swoje stanowisko 15 lutego 2018 roku, skąd dzień później trafiła ponownie do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Deregulacji. Komisja przedstawiła swoje sprawozdanie 27 lutego 2018 roku<sup>243</sup>. Po kilku dniach – 6 marca 2018 roku, rozpatrywano stanowisko Senatu na forum Sejmu. Następnie ustawę przekazano prezydentowi do podpisu, co uczynił 22 marca 2018 roku.

### **2.2.2. Publicznoprawne zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce**

Rozważania w tym punkcie należy rozpocząć od zdefiniowania działalności gospodarczej. W literaturze uznaje się ją za jedną z najważniejszych form aktywności człowieka. Chociaż jej podjęcie, wykonywanie, a także zakończenie jest efektem aktu swobodnego wyboru jednostki. Działalność gospodarcza jest analizowana na gruncie nauk ekonomicznych, gdzie definiowana jest jako wszelka ludzka działalność, która polega na przystosowaniu zasobów i sił przyrody z zamiarem wytworzenia nowych dóbr lub przekształcenia już istniejących, ich podziale oraz

---

<sup>240)</sup> Zob. też uwagi poczynione w ramach Oceny Skutków Regulacji.

<sup>241)</sup> Zob. Druk Sejmowy nr 2051

<sup>242)</sup> Zob. Druk Sejmowy nr 2187

<sup>243)</sup> Zob. Druk Sejmowy nr 2267

konsumpcji. Działalność gospodarcza związana jest z produkcją, dystrybucją, wymianą oraz konsumpcją, aby zaspokajać potrzeby społeczeństwa.<sup>244</sup> W naukach prawnych przenoszenie ustaleń nauk ekonomicznych na grunt prawny uważa się za niewłaściwe, dlatego powstała analiza prawna pojęcia działalności gospodarczej<sup>245</sup>.

Definicja działalności gospodarczej zawarta jest w art. 3 ustawy PP ma charakter uniwersalny i stanowi, że „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Wyróżnia się cztery normatywne cechy działalności gospodarczej: zorganizowanie, zarobkowość, wykonywanie we własnym imieniu, oraz ciągłość. Działalność gospodarcza mieści w sobie wiele różnych działań, które są normatywizowane w Polskiej Klasyfikacji Działalności i muszą mieć cel zarobowy oraz muszą być wykonywane w formie ciągłej, oraz zorganizowanej. Każda wykonywana działalność, co do zasady musi dotyczyć czynności organizatorskich. Przyczynia się to do wyboru właściwej formy prawnej, a także stworzenia struktur zarządzających oraz kontrolnych<sup>246</sup>. Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności precyzuje działalność gospodarczą jako wyposażenie, siłę roboczą, technologię, produkcję bądź produkty, które są powiązane w celu wytworzenia określonego wyrobu lub usługi. Klasyfikacja jest ważna, aby w momencie zgłoszenia faktu rozpoczęcia działalności gospodarczej do rejestru, przedsiębiorca mógł podać rodzaj działalności będącej przedmiotem zgłoszenia.<sup>247</sup>

W odniesieniu do istoty działalności gospodarczej należy przytoczyć orzecznictwo sądowe. Pojęcie działalności gospodarczej było i jest przedmiotem wielu orzeczeń sądów.

Ponadto kwestie związane z omawianym zagadnieniem można znaleźć w orzecznictwie sądowym. W uzasadnieniu Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 3 lutego 2021 roku można zapoznać się z cechami działalności gospodarczej: „*Przyjmuje się, że cechami działalności gospodarczej jest: 1) zawodowy, a więc stały charakter; 2) związana z nią powtarzalność podejmowanych działań; 3) podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania i 4) uczestnictwo w obrocie gospodarczym. Przesłanka wykonywania działalności gospodarczej w sposób ciągły nie może być zatem rozumiana jako konieczność jej wykonywania*

---

<sup>244</sup> T. Kocowski, *Działalność gospodarcza*, [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2013, s.125-127.

<sup>245</sup> A. Żywicka, L. Bielecki, *Zalążanie spraw przedsiębiorców przez administrację publiczną*, wyd. Difin, Warszawa 2020, s. 16.

<sup>246</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008, s.28.

<sup>247</sup> E. Norek, *Przedsiębiorstwo w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2008r, s. 17.

*bez przerwy (przez cały rok, miesiąc, tydzień lub dzień), lecz jako zamiar powtarzalności określonych czynności w odróżnieniu od ich przypadkowości, jednorazowości, sporadyczności lub okazjonalności*”<sup>248</sup>.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 lutego 2003 r. orzekł, że same czynności przygotowawcze, którym nie towarzyszyło wytwórstwo ani handel, nie mogą być uznane za wyraz prowadzenia działalności gospodarczej<sup>249</sup>. Ponadto, aby określić czy dana sprawa ma charakter gospodarczy, muszą być spełnione jednocześnie trzy przesłanki: musi dotyczyć stosunków cywilnoprawnych, stronami muszą być przedsiębiorcy, a także musi odbywać się w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Dla prowadzenia działalności gospodarczej istotne jest także uczestnictwo w obrocie gospodarczym, profesjonalny charakter, obejmowanie działalności powtarzalnej oraz wykonywanie działalności zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarki rynkowej. Natomiast głównym celem działalności jest osiągnięcie zysku<sup>250</sup>. Warto również przytoczyć uchwałę Sądu Najwyższego stanowiącą, że „prowadzenie działań bez zamiaru osiągnięcia zysku nie pozbawia działalności gospodarczej charakteru”<sup>251</sup>. W wielu orzeczeniach wskazuje się czynności, które nie mogą być uznane za działalność gospodarczą, np. budownictwo komunalne organów samorządu terytorialnego<sup>252</sup> oraz czynności wykonywane przez agentów ubezpieczeniowych<sup>253</sup>. Oprócz klasyfikacji PKD można wyróżnić szczegółowe klasyfikacje statystyczne takie jak: klasyfikacja obiektów budowlanych PKOB<sup>254</sup> czy wyrobów i usług PKWiU<sup>255</sup>.

Definicja działalności gospodarczej jest powiązana z definicją przedmiotową przedsiębiorstwa. Art. 55<sup>1</sup> k.c. stanowi, że przedsiębiorstwo to zorganizowany zespół składników i praw majątkowych oraz praw niemajątkowych przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej, niezbędny, aby można było prowadzić tę działalność. Poprzez zorganizowanie należy rozumieć wybór siedziby przedsiębiorcy, określenie adresu korespondencyjnego, a także skompletowanie niezbędnych składników przedsiębiorstwa w taki sposób, aby wykonywały swoje funkcje gospodarcze. Niezbędnym elementem jest również

---

<sup>248</sup> Wyrok Sądu Administracyjnego w Lublinie *Sygn. akt III AUa 56/20*

<sup>249</sup> Wyrok NSA w Łodzi z 10.02.2003 r., I SA/Łd 603/01, ONSA 2004/!, poz. 28, LEX nr 79401.

<sup>250</sup> Uchwała składu 7 sędziów SN z 6.12.1991 r., III CZP 197/91, OSN 1992, poz. 65

<sup>251</sup> Uchwała SN z 9.03.1993r., III CZPm156/92, LEX 3892

<sup>252</sup> Wyrok NSA z 15.09.1994r., SA/Po1070/94, ONSA 1995, nr 3 poz.123.

<sup>253</sup> Wyrok NSA z 27.05.1992 r. SA/Po 1794/91, LEX nr 9353,

<sup>254</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.12.1999r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych

<sup>255</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 04. 09. 2015r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług

zespół osób, które będą pełniły funkcje kierownicze, gdy nie podejmie się tego sam przedsiębiorca<sup>256</sup>.

Na marginesie warto dodać, że wyłączeniem z działalności gospodarczej jest działalność nieewidencjonowana, uregulowana w art. 5 p.p. Stanowi on, że jest to działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,<sup>257</sup> a także, która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej. W sytuacji, kiedy przychód należny z działalności przekroczył w danym miesiącu wysokość 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, działalność ta staje się działalnością gospodarczą od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie tej wysokości. Przykładem takiej aktywności może być udzielanie korepetycji bądź handel przydrożny.<sup>258</sup> Przedsiębiorca, którego działalność jest nieewidencjonowana, jest zwolniony z obowiązków publicznoprawnych, jak np. złożenie wpisu w CEIDG. Warto podkreślić, że wyłączenie drobnej działalności zarobkowej na gruncie publicznoprawnym nie wyklucza możliwości uznania tej działalności w sferze prywatnoprawnej. Definicja przedsiębiorcy pochodząca z kodeksu cywilnego nie zawiera kryterium w postaci górnego limitu przychodu definiując przedsiębiorcę. Natomiast zawiera dodatkową przesłankę w postaci prowadzenia działalności zarobkowej. Ponadto przepisów Prawa przedsiębiorców nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie, agroturystyki prowadzonej przez rolników, wyrobu wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku gospodarczego, działalności rolników polegającej na sprzedaży przetworzonych produktów roślinnych i zwierzęcych, po spełnieniu warunków zawartych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz działalności kół gospodyń wiejskich<sup>259</sup>. Wskazane powyżej działalności związane są z ziemią jako fundamentalnym środkiem produkcji, sezonowości, mocnym uzależnieniem od stanu pogody, jej związaniu z prowadzeniem gospodarstwa domowego<sup>260</sup>. Do wymienionej kwalifikacji prawnej można mieć wątpliwości dotyczące zakresu obowiązku podatkowego, budżetowego oraz ubezpieczeniowego danego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą wymienioną w art. 6 p.p. Mianowicie wskazane wyłączenia dotyczą rodzaju i

---

<sup>256</sup> T. Szanciło, *Formy prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez podmioty zagraniczne*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 177-178.

<sup>257</sup> Dz.U. 2018, poz. 2177, tj.

<sup>258</sup> A. Żywicka, L. Bielecki, *Załatwianie ...op. cit.*, s. 24.

<sup>259</sup> Ibidem.

<sup>260</sup> M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 64-65.



statusu osoby wykonującej działalność, gdzie oba kryteria muszą być łącznie spełnione. Przykładem może być agroturystyka, ponieważ gdy jest wykonywana przez inne osoby niż mające statut rolnika, będzie kwalifikowana jako działalność gospodarcza. Wojciech Jan Katner zaznacza, że gdy rolnik prowadzi tylko agroturystykę, nie należy do jego działalności stosować wyłączenia określonego w art. 6 p.p. Uzasadnieniem dla tej tezy może być fakt, że aktualnie w dużej liczbie gospodarstw jedynym rodzajem działalności jest właśnie agroturystyka.<sup>261</sup>

Fundamentalne znaczenie w każdej dziedzinie prawa odgrywają zasady, które wyznaczają kierunki działania organów administracji publicznej. Ich głównym celem jest wyznaczenie wskazówek interpretacyjnych potrzebnych do rozstrzygnięcia powstających w procesie stosowania prawa wątpliwości. Ponadto zasady stanowią o granicy wolności, praw oraz obowiązków przedsiębiorców, konsumentów, a także wytyczne dla organów administracji i sądów<sup>262</sup>. Strażnikiem przestrzegania zasad dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce jest instytucja Rzecznika MŚP. W związku z powyższym zasadne jest przybliżenie ich znaczenia.

Problematyka zasad prawa stanowi przedmiot rozważań zarówno przedstawicieli teorii jak i filozofii prawa<sup>263</sup> oraz poszczególnych gałęzi prawa<sup>264</sup>. Problematyka zasad prawa jest również obecna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Analiza zasad w wyżej wymienionych instytucjach polega na ustaleniu ich normatywnego bądź jedynie postulowanego znaczenia. Dyskusja na temat zasad prawa sprowadza się do przyznania zasadom dyrektywnego charakteru. Niektóre zasady są rozpatrywane w kategoriach postulatów, reguł moralności, powinności etycznych oraz zasad prakseologicznych.<sup>265</sup>

---

<sup>261</sup> Zob. [Ministerstwo rolnictwa o agroturystyce \(farmer.pl\)](http://MinisterstwoRolnictwa.pl) (dostęp 16.02.2020)

<sup>262</sup> R. Blicharz, *Podstawowe pojęcia. Wprowadzenie*, [w:] *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, (red.) R. Blicharz, Katowice 2017, s.31.

<sup>263</sup> S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, z. 42, s. 17–38.

<sup>264</sup> Zob. K.M. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989; S. Waltoś, *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.

<sup>265</sup> P. Ruczkowski, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej*, *Annales Universitatis Mariae Curie - Skłodowska Lublin – Polonia* VOL. LXIV, 2 2017, s.99.

Zasady dotyczące działalności gospodarczej w Polsce zawarte są w Konstytucji RP<sup>266</sup> oraz w ustawach szczegółowych, takich jak Prawo przedsiębiorców, które zawiera kluczowe zasady dotyczące statusu przedsiębiorców w porządku prawnym oraz podkreśla znaczenie wolności gospodarczej i praw podmiotowych<sup>267</sup>. Klasyfikacją zasad prawa zajmuje się nauka publicznego prawa gospodarczego. Zasadniczo zasady dzielone są na adresowane do przedsiębiorców oraz adresowane do organów władzy publicznej. Pośród zasad skierowanych do przedsiębiorców można wymienić: zasadę wolności działalności gospodarczej, zasadę – *co nie jest prawem zabronione, z zasady jest dozwolone* oraz zasadę odnoszącą się do obowiązku wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów, oraz słuszych interesów innych przedsiębiorców i konsumentów. Natomiast do zasad kierowanych do organów władzy publicznej zalicza się: zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy, zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy, zasadę przyjaznej interpretacji przepisów, zasadę pogłębiania zaufania, zasadę proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, zasadę odpowiedzialności urzędników za naruszenia prawa, a także zasadę udzielania informacji. Ponadto do tej kategorii zalicza się ustrojową zasadę legalizmu zawartą w art. 7 Konstytucji RP.

Najpopularniejszym podziałem jest podział na zasady wynikające wprost z Konstytucji RP oraz te wprowadzone ustawą PP. Przedstawiciele prawa publicznego gospodarczego proponują podział zasad wynikających z ustawy PP na kierowane do przedsiębiorców oraz kierowane do organów administracji publicznej<sup>268</sup>.

Najważniejszą zasadą konstytucyjną, która stanowi o ustroju gospodarczym RP, jest zasada społecznej gospodarki rynkowej uregulowana w art. 20. Ponadto wolności gospodarczej dotyczy art. 22, który dodaje, że: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. W tym miejscu stosowne jest zaznaczyć, że wolność gospodarcza cieszy się długą historią, ponieważ początki jej normatywnego odzwierciedlenia sięgają 1774 r., kiedy to we Francji wprowadzono wolność handlu i rękodzieła<sup>269</sup>. W Niemczech swoje ustawowe odzwierciedlenie wolność

---

<sup>266</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz. U. 1997, poz. 483.

<sup>267</sup> K. Kokocińska, *Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej w ujęciu zasad i wartości*, RPEiS, 2018 nr.4, s. 41-52

<sup>268</sup> M. Sieradzka, *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu, oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuacje prawna przedsiębiorcy- ustawa z 6.03.2018r, Prawo Przedsiębiorców*, RPEiS 2018, z.4, s.27-40.

<sup>269</sup> „Rejent” \* rok 7 \* nr 5(73) maj 1997 r. M. Zdyb, s.145.

gospodarcza znalazła w konstytucji Królestwa Wirtembergii z 1819 r., a także w ustawie o swobodzie poruszania się z 1867 r.<sup>270</sup>.

W Polsce pierwszy raz wolność gospodarcza została uregulowana w Ustawie z dnia 17 marca 1921r. w art. 101<sup>271</sup>. Wolność we wspomnianym artykule dotyczyła wolności wyboru zajęcia i zarobkowania, a także przenoszenia własności, które mogły być ograniczone tylko ustawą. Istotne znaczenie odgrywało Rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym<sup>272</sup>, które w art. 3 stanowiło, że: „prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie nie przewiduje wyjątków lub ograniczeń”. Formalnie zasada wolności gospodarczej w Polsce została zniesiona w 1972 r., a w jej miejsce została wprowadzona zasada dominacji własności państwowej. W 1988 r. przywrócono zasadę wolności gospodarczej uchwalając ustawę z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>273</sup>.

Wspomniany art. 20 Konstytucji RP wyznacza odpowiedzialność państwa za sytuację gospodarczą w Polsce oraz za społeczne skutki działań gospodarczych. Społeczna gospodarka rynkowa opiera się na kilku podstawach, do których można zaliczyć: wolność działalności gospodarczej, własność prywatną, solidarność, dialog oraz współpracę partnerów społecznych. Ponadto oparta jest na zasadach państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej, a także zasadzie pomocniczości.

Zasada społecznej gospodarki rynkowej jest koncepcją systemu gospodarczego. Twórcą tej idei był A. Muller-Armack, a w praktyce zaczął ją stosować minister gospodarki Niemiec L. Erhardt<sup>274</sup>. Cechami charakterystycznymi tej zasady jest połączenie gospodarki rynkowej z propozycjami, które uwzględniają pragnienia społeczne. Ponadto odrzuca leseferyzm, a dopuszcza interwencje państwa w gospodarkę, a także uznaje ocenę stosunków gospodarczych według założeń godności ludzkiej i równości społecznej<sup>275</sup>. Omawiany ustrój powinien opierać się na zasadach gospodarki wolnorynkowej, a więc na zasadzie wolności gospodarczej i zasadzie wolnej konkurencji. Za fundamentalne cele społecznej gospodarki rynkowej uznaje się osiągnięcie dobrobytu gospodarczego, zabezpieczenie sprawnego gospodarzo i sprawiedliwego społecznie porządku finansowego. Ponadto istotne jest

---

<sup>270</sup> Zob. A. Walaszek - Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 105.

<sup>271</sup> Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267

<sup>272</sup> Dz.U. 1927 nr 53 poz. 468

<sup>273</sup> Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324

<sup>274</sup> C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji RP*, PiP 1997, nr 11-12, s. 151.

<sup>275</sup> E. Gdulewicz, M. Granat, W. Kręcisz, R. Mojak, W. Orłowski, S. Patyra, J. Sobczak, w. Zakrzewski, H. Zięba-Załucka, W. Skrzydło(red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2002, s.144.

bezpieczeństwo społeczne, sprawiedliwość społeczna oraz postęp społeczny. Zatem społeczna gospodarka rynkowa za podstawę funkcjonowania uznaje wolnorynkowe życie gospodarcze, ale państwo odgrywa rolę moderatora oddziałującego na życie gospodarcze. Istotną kwestią jest także fakt, że głównym założeniem zasady społecznej gospodarki rynkowej jest stworzenie tzw. rynku zrównoważonego. W związku z tym, w czasie koniunktury, państwo powinno oddziaływać hamująco, a w okresie recesji powinno oddziaływać pobudzająco<sup>276</sup>. W literaturze można zauważyć pogląd, że społeczna gospodarka rynkowa jest ideałem ustrojowym, który łączy demokrację polityczną z wysoką efektywnością ekonomiczną i sprawiedliwością społeczną. Do najważniejszych elementów tej gospodarki zalicza się: wielosektorowość z dominującą własnością prywatną; konkurencyjne zasady funkcjonowania rynku, z równoczesnymi ograniczeniami prawnymi; umowę społeczną w sprawie proporcji podziału dochodów pomiędzy pracownikami, pracodawcami oraz konsumentami; demokratyczne procedury tworzenia zasad zapobiegania i rozstrzygania konfliktów zgodnie ze społecznym poczuciem sprawiedliwości, formułowanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego i uruchamiania środków, ich urzeczywistnienia bez naruszania efektywnościowych reguł gospodarki rynkowej<sup>277</sup>. W kwestii zasady społecznej gospodarki rynkowej wypowiada się również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 30 stycznia 2001 r. porusza problematykę art. 20 Konstytucji RP. W ocenie sądu konstytucyjnego społeczna gospodarka rynkowa nie może być określana tylko jako model ekonomiczny, ale oznacza odejście od czystego liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które charakteryzowało się odrzuceniem jakiegokolwiek integracji państwa w mechanizmy rynkowe<sup>278</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazuje również na fakt, iż społeczna gospodarka rynkowa ma szersze podstawy niż art. 20 Konstytucji RP. Mianowicie przy wykładni wspomnianego artykułu należy brać także pod uwagę art. 1. Konstytucji, a także art. 2 Konstytucji. Art. 1 stanowi, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Wynika z niego dyrektywa przedłożenia – w razie potrzeby – dobra ogólnego nad dobro indywidualne, czy partykularny interes grupowy. W ocenie sądu konstytucyjnego ustroj gospodarczy staje się częścią konstytucyjnego systemu wartości. Ingerencja państwa musi być jednak dokonywana przy poszanowaniu praw rynku, który stanowi również konstytucyjną wartość.

---

<sup>276</sup> A. Żywicka, L. Bielecki, Załatwianie ...op. cit., s. 29.

<sup>277</sup> J. Penc, Społeczna gospodarka rynkowa – social market economy,

<sup>278</sup> Wyrok TK z 30.01.2001 r., sygn..akt K/17/00 ( OTK ZU 2001/1, poz.4)

Zasady wyznaczają reguły, na których opiera się cały ład gospodarczy w państwie. Zatem zasada społecznej gospodarki rynkowej jest uznawana za zasadę konstytucyjną.<sup>279</sup> Kolejną zasadą jest zasada praworządności uregulowana w art. 7 Konstytucji RP. W doktrynie uznaje się, że wymieniony artykuł ustanawia jednocześnie dwie zasady: praworządności oraz legalności. Obie zasady stanowią elementy składowe zasady demokratycznego państwa prawnego. Do stosowania praworządności przyczynia się także art. 8 k.p.a., który mówi o potrzebie prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów, co wiąże się z uznaniem takiego działania za praworządne.<sup>280</sup> Podejmowanie działań w granicach prawa stanowi przede wszystkim konstytucyjny obowiązek organu władzy publicznej, co dotyczy nie tylko respektowania wprowadzonych przez prawo względem nich zakazów, ale także stosowanie się do wynikających z prawa nakazów wobec organów. Przykładem praworządności jest np. wyeliminowanie dowolności i samowoli z relacji między organami władzy publicznej a przedsiębiorcami, co przyczynia się do budowania zaufania do organów państwa. Zasada praworządności niesie za sobą nakaz dotyczący ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych, a przede wszystkim niestosowanie wobec organów władzy publicznej zasady, że co nie jest zakazane, jest im dozwolone, lecz stosowanie zasady odwrotnej: co nie jest im dozwolone jest zakazane<sup>281</sup>. Zatem kompetencje organów władzy publicznej muszą być określone jasno i precyzyjnie w przepisach prawa. Zasada, która determinuje zakres i formy oddziaływania organów państwa na przedsiębiorców dotyczy zrównoważonego rozwoju. Zasada ta jest uregulowana w artykule 5 Konstytucji RP. Uznana jest za fundamentalną zasadę prawa publicznego, a co za tym idzie – prawa gospodarczego publicznego. Zadaniem państwa wynikającym z tej zasady jest opracowanie polityki narzędzi prawnych, które umożliwiają realizację tej zasady w różnych dziedzinach gospodarki, na przykład energetyki, transportu czy budownictwa. Natomiast na przedsiębiorców zasada ta nakłada obowiązek dążenia do harmonijnego rozwoju gospodarczego z uwzględnieniem skutków społecznych podejmowanej działalności, jak i skutków dla środowiska<sup>282</sup>.

Równie ważnymi zasadami są zasady wolności działalności gospodarczej oraz równości przedsiębiorców. W aktualnym stanie prawnym wolność gospodarczą gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 20 stanowi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności społecznej, stanowi

---

<sup>279</sup> Wyrok TK z 10.04.2001r., sygn.. akt U 7/00 (OTK nr 2000/7, poz. 259)

<sup>280</sup> A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo* ..... op. cit. s.54-55.

<sup>281</sup> Wyrok TK z 27.05.2002 r. (K20/01, Legalis)

<sup>282</sup> A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo* ..... op. cit. S. 57-58

podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W literaturze definiuje się ją jako publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania podmiotów tego prawa w sferze działalności gospodarczej. Swoboda działalności jest zasadą, natomiast wyjątkiem od niej są ograniczenia oraz zakazy, które nie stanowią domniemania, ponieważ muszą być wyraźnie ustanowione w przepisach, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny<sup>283</sup>. Biorąc pod uwagę wzgląd przedmiotowy, wolność gospodarcza stanowi zespół swobód dotyczących podejmowania organizacji oraz prowadzenia działalności gospodarczej<sup>284</sup>. Wspomniany ważny interes publiczny to na przykład konieczność zapewnienia bezpieczeństwa publicznego ochrony zdrowia i życia obywateli, ochrona konkurencji, czy praw konsumentów. Instrumentem do ograniczenia swobody jest reglamentacja. Zawiera ona kompetencje do określonej przepisami prawa ingerencji organów administracji w sferę funkcjonowania przedsiębiorców. Nie należy jej jednak mylić z wymogami stawianymi przed każdym podmiotem zamierzającym rozpocząć oraz prowadzić działalność gospodarczą, ponieważ te wymogi nie ograniczają prawnej możliwości jej podejmowania i prowadzenia.<sup>285</sup>

Z zasadą wolności gospodarczej ściśle związana jest zasada prawnej równości przedsiębiorców. Zasadę tę wiąże się z zasadą równości wobec prawa. Art. 2 Konstytucji RP<sup>286</sup> stanowi o niedopuszczalności dyskryminowania kogokolwiek w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Wyjątkiem od tej zasady jest wykonywanie działalności gospodarczej przy utrzymaniu monopolu państwowego. Zasada równości przedsiębiorców oznacza również równość w zakresie dotyczącym wyboru formy organizacyjno-prawnej, w zakresie obowiązków ubezpieczeniowych, w zakresie dotyczącym określenia tak zwanej zdolności kredytowej oraz zdolności wekslowej. Ponadto oznacza także równość w sferze podatkowej oraz w zakresie dotyczącym innych obciążeń publicznoprawnych, równość w zakresie zdolności upadłościowej oraz równość w zakresie dotyczącym przestrzegania w działalności gospodarczej różnego rodzaju obowiązków wynikających z przepisów prawnych o charakterze policyjnym i administracyjnym<sup>287</sup>.

---

<sup>283</sup> A. Żywicka, L. Bielecki, *Załatwianie ...op. cit.*, s. 34-35

<sup>284</sup> A. Walaszek – Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, wyd. C. H. Beck, Kraków 2002, s. 37038.

<sup>285</sup> Ibidem. s.36

<sup>286</sup> t. j. Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 z późn zm.

<sup>287</sup> M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Tom I. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*. Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s.51.

### 2.2.3. Zasady załatwiania spraw gospodarczych w świetle Konstytucji Biznesu

Konstytucja Biznesu wprowadziła szereg fundamentalnych zasad kształtujących ład gospodarczy takich jak: co nie jest zabronione, jest dozwolone; domniemania niewinności przedsiębiorcy; rozpatrywania wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy; klauzulę pewności prawa; zasady udzielania informacji oraz obowiązek wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów, a także zasadę pogłębiania zaufania proporcjonalności bezstronności i równego traktowania.

Pierwsza wymieniona zasada – *co nie jest prawem zabronione jest dozwolone* – została wprowadzona ustawą z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>288</sup>. W art. 4 czytamy, że „przedsiębiorcy mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione”. Późniejsze ustawy, takie jak Prawo działalności gospodarczej z 1999 r.,<sup>289</sup> czy ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r.<sup>290</sup>, są przykładem na nieformułowanie ogólnych zasad prawa przez ustawodawcę. W ustawie PP z 2018 r. zasada ta jest uregulowana w art. 8. Należy ją rozumieć jako powstrzymanie się od nieuzasadnionej ingerencji w stosunki gospodarcze przez organ administracji publicznej. Przy interpretacji art. 8 ustawy PP należy wrócić do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który mówi, że jakiegokolwiek ograniczenia wolności gospodarczej mogą być wprowadzane z zachowaniem przesłanki ochrony ważnego interesu publicznego i tylko na podstawie ustawy. Bowiem ustawodawca w ustawie PP inaczej ujął prawo do nakładania na przedsiębiorców obowiązku. Obowiązki zachowania się w konkretny sposób przez przedsiębiorców mogą być nałożone na podstawie przepisów prawa, zatem obowiązki te nie stanowią ograniczenia wolności gospodarczej i mogą zostać nałożone na przedsiębiorcę także aktem niższego rzędu. Zatem każde nałożenie obowiązku choćby potencjalnie krępuje swobodę działania przedsiębiorców<sup>291</sup>. Zasada wynikająca z art. 8 ustawy PP adresowana jest do przedsiębiorców, jak i organów władzy publicznej. Przedsiębiorca może powoływać się na nią w relacjach z organem administracji publicznej, a organ nie może czynić z niej użytku.

Kolejna zasada zawarta jest w art. 9 ustawy PP i dotyczy obowiązku wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów. Przepis ten stanowi niejako wzorzec dla przedsiębiorcy, który prowadząc

---

<sup>288</sup> t. j. Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324

<sup>289</sup> t. j. Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178

<sup>290</sup> t. j. Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807

<sup>291</sup> A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo* ..... op. cit. s. 54.

działalność gospodarczą, nie może zapomnieć o zasadach uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka. Wymogi stawiane przedsiębiorcom przez ten artykuł są niezbędne ze względu na ochronę takich wartości jak uczciwa konkurencja czy prawa i interesy innych uczestników obrotu gospodarczego. Wymogi te są uniwersalne, czyli dotyczą każdego przedsiębiorcy bez względu na rodzaj formy organizacyjnej bądź charakteru wykonywanej działalności gospodarczej. W doktrynie można spotkać pogląd, że tego rodzaju wymogi traktuje się jako zobowiązania do przestrzegania nakazów oraz zakazów. Natomiast ich ogólną konstytucyjną podstawę stanowi art. 22 Konstytucji RP. Na podstawie tego artykułu ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zatem art. 9 ustawy PP jest rozwinięciem art. 22 Konstytucji RP. Ponadto kwestią interesującą jest nakaz poszanowania słusznym interesów konsumentów, ponieważ zazwyczaj interesy tej grupy są trudne do pogodzenia z interesami przedsiębiorców<sup>292</sup>.

Kolejna zasada unormowana jest w art. 10 ust. 1 ustawy PP i stanowi o domniemaniu uczciwości przedsiębiorców. Po stronie organów władzy publicznej wprowadza powinność przyjęcia stanowiska, że działania przedsiębiorcy są zgodne z prawem, uczciwe oraz, że podejmuje je z poszanowaniem dobrych obyczajów, za wyjątkiem sytuacji, kiedy zostaną udowodnione okoliczności zaprzeczające domniemaniu. Natomiast art. 10 ust. 2 ustawy PP ma swój odpowiednik w przepisach prawa administracyjnego w art. 8&2 k.p.a. Ustanawia nakaz rozstrzygnięcia wszelkiej wątpliwości na rzecz przedsiębiorców. W sytuacji, kiedy przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku lub ograniczenia albo odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy. Ustawodawca wprowadza swego rodzaju standard działania organów władzy publicznej w stosunkach z przedsiębiorcami. Obowiązek organu co do rozstrzygnięcia spraw na korzyść przedsiębiorców aktualizuje się po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Postępowanie to, po pierwsze, kieruje się zasadami przyjaznej interpretacji przepisów oraz zasady pewności prawa, a po drugie – podlega obowiązkom wynikającym z kodeksu postępowania administracyjnego<sup>293</sup>. Omawiana zasada ulega wyłączeniu w przypadku postępowań, gdzie uczestniczą podmioty o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich. W sytuacji, gdy

---

<sup>292</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, komentarz*, Warszawa 2006, s. 97.

<sup>293</sup> Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168 z późn zm.



odrębne przepisy wymagają od przedsiębiorcy wykazania sprecyzowanych faktów, oraz kiedy wymaga tego ważny interes publiczny oraz interes państwa.<sup>294</sup>

Konstytucja Biznesu zapewnia także zasadę przyjaznej interpretacji przepisów – in dubio pro libertate. Wprowadzona została, aby ograniczać ryzyko obciążenia przedsiębiorcy negatywnymi skutkami niejasności przepisów, gdy konstrukcja przepisu prawnego stwarza trudność w ustaleniu jego znaczenia. Oznacza to, że w wyniku interpretacji przepisu można przyjąć więcej niż jeden wynik wykładni.<sup>295</sup> W takiej sytuacji organ powinien rozważyć oraz przyjąć wykładnię korzystną dla przedsiębiorcy. Wyrok WSA w Gdańsku z 28 czerwca 2018 r., stanowi, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku, w szczególności o charakterze daniny publicznej, organ administracji zobowiązany jest przyjąć taką wykładnię, która jest korzystna dla strony. W tego rodzaju postępowaniach dochodzi do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności podmiotów prawa. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów.<sup>296</sup> Omawiana zasada jest odpowiedzią na postulat, aby przepisy regulujące nałożenie obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a także ich stosowanie, były zgodne z całokształtem obowiązujących norm oraz zasad konstytucyjnych. Organ administracji publicznej, wydając decyzje i dokonując wykładni przepisów, nie może pomijać wykładni celowościowej i funkcjonalnej, uwzględniając inne przepisy prawa, wolę ustawodawcy oraz cel regulacji normatywnej<sup>297</sup>. Trudność w interpretacji przepisów może dotyczyć zarówno organów administracji, jak i przedsiębiorców. Wydanie decyzji rozstrzygającej daną sprawę na niekorzyść strony może znacząco obniżyć zaufanie wobec państwa oraz tworzonego prawa. Z zasady tej tworzy się dyrektywa odnosząca się do obowiązku wykładni normy prawnej będącej podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy na korzyść strony<sup>298</sup>. Stosowana jest w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia. Zakres przedmiotowy zastosowania zasady wynika z zakresu rozpatrywanych spraw i przeważnie są to sprawy regulowane przepisami prawa materialnego, z których wynika uprawnienie organu do nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenia lub odebranie uprawnienia.

---

<sup>294</sup> K. Kokocińska, *Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja Biznesu. Komentarz*, (red.) Wierzbowski M., wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 90-92.

<sup>295</sup> Druk Sejmowy nr 2051, s. 23

<sup>296</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 28.06.2018r., II SA/Gd 287/18, LEX nr 2513787

<sup>297</sup> K. Kokocińska, .....op. cit. s. 93.

<sup>298</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017, art.7a.

Adresatami tej zasady są osoby posiadające status przedsiębiorcy, jeżeli sprawa dotyczy ich praw i obowiązków jako przedsiębiorców. Ograniczenie tej zasady dotyczy postępowań z udziałem przedsiębiorcy, w których występują sporne interesy stron lub interesy osób trzecich, na sytuację których wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Zasada ta nie ma zastosowania, kiedy przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku, bądź ograniczenia lub odebranie uprawnienia, a nakazuje tego ważny interes publiczny (np. bezpieczeństwo). Zasada ta nie będzie miała zastosowania również w sytuacji kolizji interesu przedsiębiorcy z kluczowym interesem publicznym. W polskim orzecznictwie sądów administracyjnych zasada ta była przywoływana już wcześniej w sprawach związanych z daninami publicznymi<sup>299</sup>, świadczeniami przymusowymi, powszechnymi, bezstronnymi i ustalonymi jednostronnie w drodze ustawy i pobieranymi na rzecz podmiotu prawa publicznego dla realizacji określonych zadań publicznych<sup>300</sup>. Trybunał Konstytucyjny również w sprawach z zakresu prawa podatkowego podkreślał, że organy podatkowe powinny rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne na korzyść podatnika<sup>301</sup>. Do polskiego systemu prawnego zasada ta została wprowadzona nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego<sup>302</sup>. Jej głównym zadaniem jest pogłębienie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto nawiązuje ona do zasady poprawnej legislacji, której celem jest ochrona zaufania obywateli do państwa. W prawie administracyjnym zasada przyjaznej interpretacji przepisów pełni rolę uzupełniającą, ponieważ stosuje się ją, gdy inne zasady wykładni nie przyniosły jednoznacznego rezultatu<sup>303</sup>.

Organ administracji publicznej prowadzący postępowanie powinien realizować zasadę pogłębienia zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zasada ta jest uregulowana w art. 12 PP. Ustawodawca zobowiązał organ do prowadzenia postępowania w taki sposób, aby wzbudzać zaufanie do organów administracji publicznej, do władzy ustawodawczej oraz sądowniczej. Zasada zaufania przedsiębiorcy ma swoje podstawy w art. 31 i 32 Konstytucji RP. Ważność tej zasady podkreślał Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>299</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 28.06.2018r., II SA/Gd 287/18

<sup>300</sup> Wyrok TK z 16.03.2010r., K24/08, Dz.U. z 2010r. Nr 48, poz. 285.

<sup>301</sup> Wyrok TK z 18.07.2013r., SK 18/09, OTK-A 2013/6, poz.80.

<sup>302</sup> Ustawa z 07.04.2017r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 935

<sup>303</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. Nr.1183, s.8-9.

#### 2.2.4. Instrumenty ochrony praw przedsiębiorców w Konstytucji Biznesu

Instrumenty ochrony praw przedsiębiorców w Konstytucji Biznesu można podzielić na trzy kategorie: rozwiązania materialnoprawne, instytucjonalne i formalnoprawne<sup>304</sup>. Pierwsze wymienione rozwiązania dotyczą wzmocnienia wolności i praw przedsiębiorców. Zwłaszcza dotyczy to zasady wolności działalności gospodarczej oraz zagwarantowania przedsiębiorcom konkretnych instrumentów prawnych poprawiających relacje z organami władzy publicznej. Rozwiązania, jakie wpływają na relacje przedsiębiorcy z organami to np. ulga na start, prawo do popełnienia błędu oraz środki ochrony przedsiębiorców podczas przeprowadzanych kontroli.

Do rozwiązań instytucjonalnych zalicza się utworzenie Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy oraz powołanie Rzecznika MŚP. Natomiast rozwiązania formalnoprawne polegają na ustanowieniu zasad opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego.

Celem zobrazowania powyższego podziału, zostaną zaprezentowane przykładowe instytucje prawne. Z uwagi na rozległość przepisów, analiza dotyczy tylko ustawy systemowej.

Fundamentalne rozwiązania materialnoprawne to przede wszystkim zasada *co nie jest prawem zabronione jest dozwolone*, zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy, wprowadzenie działalności nieewidencjonowanej, zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy. Wymienione wyżej zasady oraz działalność nieewidencjonowana zostały szerzej przeanalizowane w poprzednim rozdziale, dlatego skupię się na wyjaśnieniu kwestii związanych z ulgą na start. Ulga na start to możliwość zwolnienia przedsiębiorców w początkowym okresie wykonywania przez nich działalności gospodarczej z obowiązku uiszczenia składek na ubezpieczenia społeczne. Ta nowatorska instytucja prawna ogranicza koszty wykonywania działalności gospodarczej w początkowych miesiącach prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę. Ma to ogromne znaczenie w najbardziej newralgicznym, czyli początkowym, etapie prowadzenia działalności, gdy przedsiębiorca dopiero wdraża się w proces jej wykonywania i stara się minimalizować jak najbardziej koszty. Omawiana ulga obowiązuje nowych przedsiębiorców przez okres pierwszych sześciu miesięcy, liczonych od dnia podjęcia przez nich działalności gospodarczej. Ulga na start obejmuje wyłącznie tych przedsiębiorców, którzy łącznie spełniają następujące warunki: są osobami fizycznymi; podejmują działalność gospodarczą pierwszy raz lub podejmują ją ponownie, lecz

---

<sup>304</sup> ["Konstytucja Biznesu" a prawa przedsiębiorców - Biznesprawnik.pl](#) (05.03.2023)

dopiero po upływie co najmniej sześćdziesięciu miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia; oraz nie wykonują na nowo podjętej działalności gospodarczej dla byłego pracodawcy, na rzecz którego przed dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej, w bieżącym lub w poprzednim roku kalendarzowym, wykonywali – w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy – wchodzące w zakres wykonywanej działalności gospodarczej<sup>305</sup>.

Do rozwiązań instytucjonalnoprawnych zaliczamy omawianego w tej pracy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Punkt Informacji Przedsiębiorcy.

Punkt Informacji Przedsiębiorcy powstał w odpowiedzi na zobowiązanie wynikające z dyrektywy 2006/123/WE, dotyczącej stworzenia punktów kontaktowych w państwach członkowskich Unii Europejskich. Do momentu wprowadzenia ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy<sup>306</sup> zadania, a także funkcje polskiego punktu kontaktowego, realizował punkt kontaktowy działający na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 22a-22f u.s.d.g.). Regulacje te zostały wprowadzone do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez uchyloną 30 kwietnia 2018 r., na mocy art. 193 p.w.p.p, ustawę z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium RP<sup>307</sup>. Ustawa dokonywała implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy usługowej<sup>308</sup>. Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy (zwany dalej Punktem) prowadzi Ministerstwo Rozwoju i Technologii z siedzibą przy Placu Trzech Krzyży 3/5 w Warszawie. Punkt działa pod adresami w domenie [biznes.gov.pl](https://biznes.gov.pl). Punkt przeznaczony jest zwłaszcza dla osób prowadzących bądź planujących rozpocząć lub zakończyć działalność gospodarczą. Zatem zajmuje się pomocą zarówno obecnym, jak i przyszłym przedsiębiorcom. Punkt ściśle współpracuje z organami administracji publicznej realizującymi usługi zgodnie z właściwością, których rolą jest zapewnienie kompletności, aktualności, zgodności z obowiązującym prawem, oraz zrozumiałości oraz przejrzystości udostępnianych przez niego informacji. Treści, jakie publikowane są w Punkcie, mają charakter informacyjny i nie przedstawiają interpretacji ani wykładni obowiązujących przepisów. Tematyka publikowana w Punkcie jest ogólna i nie wskazuje na indywidualne, specyficzne sytuacje, osoby lub podmioty. Treści mogą odwoływać się do zewnętrznych portali, serwisów i baz prowadzonych przez inne organy i instytucje.

---

<sup>305</sup> Art. 18 ustawy Prawo Przedsiębiorców,

<sup>306</sup> Dz. U. 2018 poz. 647 z późn. zm.

<sup>307</sup> Dz.U. z 2016r., poz. 893 ze zm

<sup>308</sup> M. Sieradzka [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013r. s.299, art.22a

Warto zaznaczyć również, że treści publikowane na portalu [biznes.gov.pl](http://biznes.gov.pl). nie stanowią porad prawnych.

Punkt udostępnia informacje dotyczące:

- 1) formalności i procedur związanych z podejmowaniem, prowadzeniem i zakończeniem działalności gospodarczej w Polsce;
- 2) ogólnych zasad świadczenia usług w państwach członkowskich;
- 3) danych kontaktowych i kompetencji wybranych instytucji publicznych oraz urzędów;
- 4) sposobów i warunków dostępu do rejestrów publicznych i publicznych baz danych dotyczących działalności gospodarczej i przedsiębiorców;
- 5) środków prawnych przysługujących w przypadku sporu między właściwym organem a przedsiębiorcą lub konsumentem, między przedsiębiorcą a konsumentem oraz między przedsiębiorcami;
- 6) opracowanych przez organy i Punkt wyjaśnień w zakresie przepisów dotyczących podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej;
- 7) danych kontaktowych stowarzyszeń i organizacji, które mogą udzielić praktycznej pomocy przedsiębiorcom lub konsumentom;
- 8) praw i obowiązków pracowników i pracodawców;
- 9) wykazu zawodów regulowanych w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) danych kontaktowych organów prowadzących sprawy z zakresu uznawania kwalifikacji zawodowych, świadczenia usług transgranicznych oraz wydawania europejskiej legitymacji zawodowej dla poszczególnych zawodów regulowanych i danych kontaktowych Polskiego Ośrodka Wsparcia ds. Uznawania Kwalifikacji Zawodowych;
- 11) wykazu zawodów, dla których jest wydawana europejska legitymacja zawodowa, a także informacji na temat zasad ubiegania się o jej wydanie, w tym opłat pobieranych w związku z jej wydaniem;
- 12) wykazu zawodów regulowanych i działalności regulowanych związanych ze zdrowiem lub bezpieczeństwem publicznym, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 34 ust. 8 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 65 oraz z 2018 r., poz. 650);
- 13) wykazu rodzajów kształcenia i szkolenia regulowanego oraz kursów o specjalnym programie;

- 14) postępowania w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych, w tym należnych opłat i wymaganych dokumentów;
- 15) zasad świadczenia usług transgranicznych;
- 16) wymogu znajomości języka polskiego, niezbędnej do wykonywania zawodu regulowanego lub działalności regulowanej;
- 17) odwoływania się od rozstrzygnięć wydanych w sprawach opisanych powyżej.

Punkt udostępnia usługi zapewniające możliwości dopełnienia procedur i formalności związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Usługi oferowane przez Punkt dotyczą także uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, z wyłączeniem odbycia stażu adaptacyjnego i przystąpienia do testu umiejętności oraz świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu przepisu art. 5 pkt 10 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, oraz wykonywania usługowej działalności transgranicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zajmuje się wydawaniem europejskiej legitymacji zawodowej, o której mowa w przepisach rozdziału 6 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Punkt współpracuje z Centrum Pomocy Przedsiębiorcy. Udostępnia m.in. informacje na temat działalności gospodarczej oraz dzięki wspomnianej współpracy można wysłać drogą elektroniczną wnioski i uzyskiwać zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>309</sup>.

Rozwiązania formalnoprawne zostały zawarte w rozdziale 6 ustawy Prawo przedsiębiorców. Wymieniony rozdział poświęcony jest zapewnieniu przyjaznych warunków prawnych dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wprowadzenie do systemu powszechnie obowiązujących norm-zasad dotyczących tworzenia prawa związanego z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej tworzy wspomniane przyjazne warunki. Ustawodawca w związku z przepisami ustawy nakłada nakaz kierowania się w trakcie

---

<sup>309</sup> [Uwagi prawne | Biznes.gov.pl - Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy](#) (dostęp 24.05.2022)

prac zasadami proporcjonalności, a także adekwatności. Ma to związek z dążeniem do ograniczenia nakładania nowych obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców.

Zgodnie z przepisami rozdziału 6 ustawy PP<sup>310</sup>, przed przystąpieniem do prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego dotyczącego zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej należy dokonać, po pierwsze, analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków. Po drugie – należy ocenić przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, w tym wpływ na sektor MŚP oraz dokonać analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy PP<sup>311</sup>. Rezultaty dokonanych analiz i ocen muszą zostać zamieszczone w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego bądź w ocenie skutków regulacji, która stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego<sup>312</sup>.

### **2.3. Przesłanki powołania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

Prawa zagwarantowane w konstytucji mają ogromne znaczenie dla przedsiębiorców. Przykładem tego jest fakt, że przed utworzeniem instytucji Rzecznika MŚP corocznie do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływało od 2500 do 3000 skarg od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W skargach przedsiębiorcy skarżą się zazwyczaj na niejasne i często zmieniające się regulacje prawne, zwłaszcza w obrębie podatkowym, a także na rozbieżne praktyki stosowania prawa przez organy oraz sądy. Przedsiębiorcy wskazują również na utrudnienia w codziennym funkcjonowaniu, związane z ich relacjami z organami administracji publicznej działającymi w obszarze gospodarczym i podatkowym. Dotyczy to przede wszystkim prowadzenia długotrwałych, zaburzających bieżącą działalność gospodarczą kontroli, czy też wszczynania kontroli tuż przed terminem przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Propozycja utworzenia instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców była przedmiotem prac Zespołu do spraw Konstytucji Biznesu, czyli organu pomocniczego Ministra Rozwoju. Zespół tworzyli przedstawiciele świata nauki oraz praktycy prawa. Pomysł był także przedmiotem prokonsultacji w ramach Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, czyli organu pomocniczego ministra rozwoju i finansów, który zrzęca przedstawicieli organizacji przedsiębiorców. Pierwszy i wstępny projekt ustawy został

---

<sup>310</sup> Dz. U. 2018 poz. 646

<sup>311</sup> Ibidem, art. 66

<sup>312</sup> Ibidem art. 66 ust. 2

upubliczniony 18 listopada 2016 roku. Miało to miejsce w trakcie Kongresu 590 w Rzeszowie. Było to forum wymiany idei i doświadczeń polskich specjalistów w dziedzinie biznesu, nauki, polityki oraz legislacji w zakresie pakietu Konstytucja Biznesu. Tego samego dnia projekt został umieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju. Pojawienie się wstępnego projektu dało początek szerokim konsultacjom publicznym oraz organizacjom związkowym. Konferencja, podczas której uzgodniono projekt ustawy dotyczącej instytucji Rzecznika MŚP, odbyła się 24 kwietnia 2017 roku. Projekt został również zaopiniowany przez Radę Dialogu Społecznego i uzgodniony przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt został opublikowany na stronie BIP RCL w ramach Rządowego Procesu Legislacyjnego oraz na stronie [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl)

W pierwszej wersji projekt zakładał powołanie dwóch instytucji służących ochronie praw przedsiębiorców: Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzecznika Przedsiębiorców. Piotr Lissoń, który dokonał analizy porównawczej przebiegu procesu legislacyjnego Konstytucji Biznesu przedstawia, że utworzenie Rzecznika MŚP było działaniem nieplanowanym na etapie opracowywania zasadniczych zarysów dokumentu. Nie brano pod uwagę takiego organu również pod koniec 2016 roku, kiedy to opublikowano komunikat Ministerstwa Rozwoju pt. Konstytucja Biznesu, oraz na początku 2017 roku, gdy Rada Ministrów podjęła prace legislacyjne nad projektami ustaw wchodzących w skład Konstytucji Biznesu.

Pomysł utworzenia Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców był efektem dobrej współpracy między Zespołem ds. Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, czyli organu pomocniczego ministra, a rządem. Komisja miała być miejscem do wypracowywania zbieżnych stanowisk rządu i przedsiębiorców. Główne tematy współpracy miały dotyczyć spraw obejmujących prowadzenie działalności gospodarczej Polsce oraz zagadnienia polityki państwa wobec przedsiębiorców<sup>313</sup>. Do zadań komisji miało należeć:<sup>314</sup>:

- wypracowywanie wspólnego stanowiska rządu i przedsiębiorców w zakresie ustalenia priorytetów gospodarczych w sprawach dotyczących wykonywania działalności gospodarczej na terytorium państwa;
- wyrażanie opinii oraz zajmowanie stanowisk w sprawach objętych zakresem jej działania;

---

<sup>313</sup> Art. 1 ust.1 i 2 Projektu ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców, UD 197

<sup>314</sup> Art2. Projektu ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców, UD197



- konsultacja projektów aktów normatywnych programów, a także innych dokumentów rządowych istotnych dla wykonywania działalności gospodarczej na etapie ich opracowywania oraz ich opiniowanie;
- analizowanie informacji o przygotowywanych projektach aktów prawnych dokumentów i programów rządowych istotnych dla wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności względem proponowanych obciążeń publicznoprawnych oraz przewidywanych skutków finansowych;
- ocena stanu konkurencyjności warunków działalności gospodarczej na terytorium państwa.

Do Komisji mieli należeć przedstawiciele rządu i przedsiębiorców. Spotkało się to z krytyką ze strony środowisk pracowniczych, a także innych organizacji uczestniczących w konsultacjach publicznych. W krytyce projektu dotyczącego Komisji przedstawiano również aspekty zakresu przedmiotowego spraw przez nią rozpatrywanych. Mianowicie pokrywałyby się z zakresem prac przypisanych ustawowo do kompetencji nadanych Radzie Dialogu Społecznego<sup>315</sup>. W związku z krytyką pomysłu powołania komisji projektodawca zalecił wykonanie pomocniczych analiz i w efekcie ostatecznie odstąpiono od powołania Komisji<sup>316</sup>.

Rzecznik Przedsiębiorców miał być drugim organem mającym służyć ochronie praw przedsiębiorców. Jego przedmiot działalności miał dotyczyć całej grupy przedsiębiorców, a nie tylko sektora MŚP. Na podstawie uzgodnień międzyresortowych oraz wskutek krytyki w ramach konsultacji publicznych, zdecydowano o ograniczeniu jego działalności do podmiotów z sektora MŚP<sup>317</sup>. Organizacje, które brały udział w konsultacjach, wskazywały na mnogość instytucji wspierających prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce<sup>318</sup>. Wskazywano również na szczególną rolę Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest podstawową instytucją zapewniającą ochronę praw podmiotów, które wykonują działalność gospodarczą. Zapewnienie Rzecznikowi Praw Przedsiębiorców wielu uprawnień dotyczących praw i interesów przedsiębiorców uznano za niezasadne oraz za uprzywilejowanie kategorii obywateli prowadzących działalność gospodarczą względem innych obywateli, jak np. pracownicy. Wskazywano także na brak analogicznej instytucji względem ochrony praw

---

<sup>315</sup> Zob. Załącznik do raportu konsultacji projektu ustawy o Rzeczniku Przedsiębiorców, Druk Sejmowy NR. 2052, pkt 1,6 i 7.

<sup>316</sup> Ocena skutków regulacji, druk sejmowy 2052, s. 4.

<sup>317</sup> Raport z konsultacji projektu ustawy o Rzeczniku Przedsiębiorców, Druk Sejmowy Nr 2052, pkt I.

<sup>318</sup> Zob. Załącznik do raportu konsultacji projektu ustawy o Rzeczniku Przedsiębiorców, Druk Sejmowy NR. 2052, pkt 1

pracowniczych. Podczas konsultacji uznawano także za przeszkodę konsolidację pracowników. NSZZ Solidarność uważała, że zniechęci to przedsiębiorców do wstępowania do organizacji pracodawców, których uprawnienia w pewnych aspektach zostałyby przeniesione na Rzecznika MŚP<sup>319</sup>. Podniesiono głos, że to Rada Dialogu Społecznego jest odpowiednim miejscem do pracowania nad regulacjami mającymi za cel zwiększenie ochrony praw obywateli. Spowodowało to odstąpienie przez ustawodawcę od powołania rzecznika wszystkich przedsiębiorców. Ponadto wykreślono treści związane z unormowaniem rzecznika jako organu centralnej administracji rządowej. Podjęto decyzję o zmianę czasu trwania kadencji Rzecznika - z 5 do 6 lat. Ze względu na niepowoływanie Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców, w Konstytucji Biznesu zamieszczono przepisy nakładające obowiązek zasięgnięcia opinii Rady Dialogu Społecznego przed złożeniem przez ministra do spraw gospodarki wniosku o powołanie rzecznika do Prezesa Rady Ministrów<sup>320</sup>. Pod wpływem przeprowadzonych konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych, działalność rzecznika ograniczono do spraw mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Analiza porównawcza projektowanych oraz uchwalonych przepisów prawnych pozwala jednak zauważyć wiele podobieństw pomiędzy przepisami jednego i drugiego aktu prawnego. Istnieją też wyraźne różnice pomiędzy Rzecznikiem Przedsiębiorców i Rzecznikiem MŚP. Zakres zadań i kompetencji Rzecznika MŚP jest wyraźnie szerszy w sferze udzielania ochrony prawnej, inaczej też określono charakter tego organu. Zrezygnowano z przepisu mówiącego, że jest on „centralnym organem administracji rządowej”, konsekwentnie natomiast posłużono się w jego nazwie określeniem „rzecznik”. Wszystkie te okoliczności nieuchronnie wywołują pytanie o to, z jakiego rodzaju organem mamy obecnie do czynienia. W wyniku konsultacji zrezygnowano również z nadania rzecznikowi uprawnienia dotyczącego możliwość wstrzymania kontroli w przypadku powzięcia podejrzenia uzasadnionego rażącego naruszenia przepisów prawa w toku jej przeprowadzania.

---

<sup>319</sup> Ibidem , pkt6.

<sup>320</sup> M. Sarnowski „, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw a sektor MŚP*, [w:] Powałowski A., H. Wolska, *Przedsiębiorcy i ich działalność*, wyd. C. H.BECK, s. 169.

*Tabela 4* Lista podmiotów z którymi skonsultowano projekt ustawy o powołaniu Rzecznika MŚP

<b>W ramach konsultacje w sprawie powołania Rzecznika MŚP przesłano projekt ustawy do:</b>	
1. ABSL – Związek Liderów Sektora Usług Biznesu	2. Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji
3. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.	4. Polska Izba Handlu
5. Business Centre Club	6. Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji
7. Europejskie Centrum Konsumenckie	8. Polska Izba Inżynierów Budownictwa
9. Federacja – Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości	10. Polska Izba Komunikacji Elektronicznej
11. Forum Związków Zawodowych	12. Polska Izba Ochrony Osób i Mienia
13. Fundacja im. Stefana Batorego	14. Polska Izba Ochrony
15. Fundacja Małych i Średnich Przedsiębiorstw	16. Polska Izba Paliw Płynnych
17. Fundacja Republikańska	18. Polska Izba Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych
19. Geodezyjna Izba Gospodarcza	20. Polska Izba Przemysłowo-Handlowa Budownictwa
21. Górnicza Izba Przemysłowo- Handlowa	22. Polska Izba Przemysłu Chemicznego
23. Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa	24. Polska Izba Przemysłu Farmaceutycznego i Wyrobów Medycznych Polfarmed
25. Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym	26. Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego
27. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	28. Polska Izba Ubezpieczeń
29. Polska Organizacja Branży Parkingowej	30. Polska Izba Zielarsko-Medyczna i Drogeryjna
31. Izba Domów Maklerskich	32. Polska Izba Gospodarki Odpadami •
33. Izba Gospodarcza "Wodociągi Polskie"	34. Polska Organizacja Gazu Płynnego
35. Izba Gospodarcza „Apteka Polska”	36. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji
37. Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie	38. Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego

39. Izba Gospodarcza Gazownictwa	40. Polska Rada Biznesu
41. Izba Przemysłowo-Handlowa Inwestorów Zagranicznych w Polsce	42. Polski Fundusz Rozwoju
43. Konfederacja Lewiatan	44. Polski Związek Pracodawców Budownictwa
45. Konferencja Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce	46. Polski Związek Pracodawców Prywatnych Branży Kosmetycznej
47. Kongres Budownictwa	48. Polski Związek Windykacji
49. Krajowa Federacja Konsumentów	50. Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych
51. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów	52. Polskie Towarzystwo Przemysłu i Rozdziału Energii Elektrycznej
53. Krajowa Izba Biopaliw	54. Polski Związek Przemysłu Oponiarskiego
55. Krajowa Izba Doradców Podatkowych	56. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
57. Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji	58. Stowarzyszenie Agencji Zatrudnienia
59. Krajowa Izba Gospodarki Morskiej	60. Stowarzyszenie Archiwistów Polskich
61. Krajowa Izba Gospodarki Odpadami	62. Stowarzyszenie Eksporterów Polskich
63. Krajowa Izba Rozliczeniowa	64. Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych
65. Krajowa Izba Doradców Restrukturyzacyjnych	66. Stowarzyszenie Geodetów Polskich
67. Krajowa Izba Gospodarcza	68. Stowarzyszenie Inspektorów Pracy RP
69. Krajowa Rada Izb Rolniczych	70. Stowarzyszenie Konsumentów Polskich
71. Krajowa Rada Komornicza	72. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce
73. Krajowa Rada Notarialna	74. Stowarzyszenie Polska Federacja Producentów Żywności
75. Krajowa Rada Radców Prawnych	76. Stowarzyszenie Polskich Brokerów Polska Izba Brokerów
77. Krajowa Rada Sądownictwa	78. Stowarzyszenie Polskich Energetyków
79. Krajowa Rada Spółdzielcza	80. Stowarzyszenie Producentów Kosmetyków i Środków Czystości
81. Krajowe Stowarzyszenie Przemysłu Tytoniowego	82. Stowarzyszenie Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych,

83. Krajowy Związek Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych	84. Stowarzyszenie Producentów Wyrobów Czekoladowych i Cukierniczych
85. Naczelna Rada Adwokacka	86. Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie
87. Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług	88. Towarzystwo Obrotu Energią
89. NSZZ Solidarność	90. Unia Metropolii Polskich
91. Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Poczтовых	92. Unia Miasteczek Polskich
93. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych	94. Zrzeszenie Związków Zawodowych Energetyków
95. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kupców Drobnej Wytwórczości	96. Związek Armatorów Polskich
97. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	98. Związek Banków Polskich
99. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	100. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
101. Polska Federacja Producentów Żywności, Związek Pracodawców	102. Związek Maklerów i Doradców
103. Polska Federacja Rynku Nieruchomości	104. Związek Miast Polskich
105. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych	106. Związek Powiatów Polskich
107. Polska Izba Cła, Logistyki i Spedycji	108. Związek Pracodawców AGD
109. Polska Izba Gospodarcza Eksporterów, Importerów i Kooperacji	110. Związek Pracodawców Izby Recyklingu i Odzysku
111. Związek Pracodawców Mediów Publicznych	112. Związek Pracodawców Polskiego Przemysłu Spirytusowego
113. Związek Pracodawców Przemysłu i Urzędzeń Pomiarowych	114. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
115. Związek Przedsiębiorstw Leasingowych	116. Związek Rzemiosła Polskiego
117. Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej	

Powyższa tabela przedstawia listę podmiotów, które brały udział w konsultacjach społecznych związanych z projektem ustawy o Rzeczniku MŚP. Analizując tabelę, należy podkreślić, że w konsultacjach brały udział podmioty związane z różnymi branżami gospodarki. Oprócz fundacji i stowarzyszeń, do konsultacji zaproszono także organy pomocy prawnej. Uwagi przedstawione w ramach tych konsultacji odnosiły się w szczególności do

konieczności zapewnienia niezależności instytucji Rzecznika MŚP, niecelowości powoływania Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców, a także kompetencji Rzecznika MŚP<sup>321</sup>.

Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 23 listopada 2017 roku. Projekt skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji z zaleceniem zasięgnięcia opinii Komisji Gospodarki i Rozwoju. Sprawozdanie Komisji (druk 2188)<sup>322</sup> przedstawiono 12 stycznia 2018 roku. Drugie czytanie odbyło się na posiedzeniu Sejmu 25 stycznia 2018 roku. Projekt ponownie skierowano do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Deregulacji, w celu przedstawienia sprawozdania. Tego samego dnia przedstawiono Sprawozdanie Komisji druk nr 2188-A. Następnie, 26 stycznia 2018 roku, podczas trzeciego czytania, uchwalono ustawę o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Ustawę przekazano Prezydentowi RP oraz marszałkowi Senatu 29 stycznia 2018 roku. Senat rozpatrzył ustawę i uchwalił do niej cztery poprawki 15 lutego 2018 roku<sup>323</sup>. Dzień później Senat przekazał ustawę do Komisji Nadzwyczajnej do spraw Deregulacji. Komisja przedstawiła Sprawozdanie 27 lutego 2018 roku<sup>324</sup>. Stanowisko Senatu zostało rozpatrzone 6 marca 2018 roku, a następnego dnia ustawę przekazano Prezydentowi RP. Prezydent podpisał ustawę o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców 22 marca 2022 roku.

Ustawodawca, uzasadniając wprowadzenie tej instytucji, podkreślił, że Konstytucja Biznesu opiera się na trzech fundamentach. Mianowicie na rozwiązaniach materialno-prawnych wzmacniających swobody działalności gospodarczej i prawa przysługujące przedsiębiorcom oraz określeniu reguł tworzenia przez Radę Ministrów, oraz inne organy administracji rządowej projektów aktów normatywnych dotyczących warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Drugi fundament stanowią reguły badania rzeczywistych efektów regulacji prawnych przyjętych w tym zakresie w celu poprawy warunków normatywnych rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej. Ostatnim z fundamentów jest gwarancja instytucjonalna realnego funkcjonowania unormowań zawartych w prawie przedsiębiorców w kontaktach między podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą a władzą publiczną<sup>325</sup>. Projekt ustawy o Rzeczniku MŚP to element pakietu Konstytucji Biznesu. Projekt ustawy o Rzeczniku MŚP konstituuje trzeci ze wspomnianych filarów, który

---

<sup>321</sup> Zob. Raport z konsultacji projektu ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, 8 września 2017 r. Warszawa

<sup>322</sup> Zob. Druk nr 2188

<sup>323</sup> Zob. Druk nr 2256

<sup>324</sup> Zob. Druk nr 2268

<sup>325</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Druk Sejmowy Nr 2052, s. 1-.

dopełnia rozwiązania Konstytucji Biznesu i ma za zadanie wspieranie i monitorowanie właściwego wdrożenia ustawy w praktyce. Należy bowiem podkreślić, że nie mniej ważne od wyartykułowania w treści ustawy PP praw przysługujących przedsiębiorcom oraz zasad, na których powinny opierać się relacje pomiędzy przedsiębiorcami a organami władzy publicznej, jest zapewnienie ich rzeczywistego stosowania, w szczególności względem mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, których znaczenie dla polskiej gospodarki jest nie do przecenienia. W związku z tym projektodawca przewidział powołanie w ustawie PP nowej instytucji, o charakterze gwaranta instytucjonalnego zasad oraz praw, które się w niej znalazły. Dotyczy to głównie Rzecznika MŚP, a omawiana ustawa określa zakres i sposób jego działania.

## **Rozdział III: Warunki organizacyjne oraz zasady i granice działania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

### **3.1. Tryb powołania i odwołania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

Charakteryzując instytucję Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, aby określić jego pozycję prawną, należy ustalić tryb jego powołania oraz odwołania. Powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek właściwego ministra do spraw gospodarki. Podstawę prawną stanowi art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (zwanej dalej ustawą o Rzeczniku MŚP). Wniosek musi być obligatoryjnie poprzedzony zasięgnięciem opinii reprezentowanych organizacji pracodawców w rozumieniu ustawy z 24 lipca 2015 r., o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego<sup>326</sup>. Art. 24 i art. 25 wyżej wymienionej ustawy stanowią o zasadach oraz trybie reprezentatywności organizacji pracodawców. Za reprezentatywne organizacje pracodawców uznaje się ogólnokrajowe organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym. Podstawę prawną ich funkcjonowania określa ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców<sup>327</sup> oraz ustawa z 22 marca 1989 r. o rzemiośle<sup>328</sup>. Ponadto organizacje muszą spełniać łącznie następujące kryteria: zrzeszać pracodawców, o których mowa w art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>329</sup>; zatrudniać łącznie co najmniej 300 000 pracowników, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 3.; zrzeszać pracodawców prowadzących podstawowy rodzaj działalności gospodarczej w co najmniej połowie sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności; a także posiadać pośród członków regionalne organizacje pracodawców o charakterze ponadbranżowym, mające siedziby w co najmniej połowie województw. Opinia reprezentatywnych organizacji pracodawców do wniosku o powołanie Rzecznika MŚP nie jest jednak wiążąca dla ministra właściwego do spraw gospodarki ani dla Prezesa Rady Ministrów. Ustawodawca określił tylko obowiązek zasięgnięcia powyższej opinii. Niezasięgnięcie opinii skutkuje wadliwością procedury oraz może skutkować bezskutecznością powołania Rzecznika MŚP.

Na stanowisko Rzecznika MŚP może być powołana osoba, która spełnia wymogi formalne określone w art. 2 ustawy o Rzeczniku MŚP. Kandydat musi posiadać obywatelstwo polskie,

---

<sup>326</sup> Dz.U. z 2018r. poz. 2232

<sup>327</sup> Dz.U. poz. 2029 ze zm.

<sup>328</sup> Dz.U. z 2018r. poz. 1267

<sup>329</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1881 ze zm.



korzystać z pełni praw publicznych, nie może być skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ani umyślne przestępstwo skarbowe, posiadać wykształcenie wyższe, cieszyć się nieposzlakowaną opinią i dawać rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań, wyróżniać się właściwą wiedzą w zakresie przedsiębiorczości oraz regulacji prawnych tworzących otoczenie przedsiębiorców, a także posiadać co najmniej pięcioletnie doświadczenie w zakresie wykonywania działalności gospodarczej lub reprezentowania interesów przedsiębiorców, lub tworzenia albo stosowania prawa gospodarczego, nie pełnić służby zawodowej, nie pracować w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2. ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów<sup>330</sup> i nie być ich współpracownikiem. Wszystkie powyższe wymogi muszą zostać potwierdzone poprzez przedstawienie określonych dokumentów takich jak: dowód osobisty bądź ważny paszport, deklaracja o pełni praw obywatelskich, zaświadczenie o niekaralności, dyplom ukończenia studiów magisterskich, a także przez złożenie tzw. oświadczenia lustracyjnego.

Aspekt wykształcenia jest dość newralgiczny, ponieważ koncepcja co do tego punktu była kilkakrotnie zmieniana. W doktrynie wskazywano potrzebę doprecyzowania wymogu wykształcenia przez zobowiązanie kandydata do legitymowania się zakończonymi studiami wyższymi i uzyskania tytułu magistra lub tytułu równorzędnego<sup>331</sup>. Analogiczny wymóg dotyczy np. Rzecznika Praw Dziecka. Ponadto w pierwotnym brzmieniu projektu ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców, art.19 pkt 4 przewidywał postulowany warunek<sup>332</sup>. Natomiast art. 2 pkt 4 projektu ustawy o Rzeczniku MŚP przewidywał wymóg ukończenia studiów prawniczych lub ekonomicznych<sup>333</sup>. Jednak w trakcie prac nad ustawą odstąpiono od tego wymogu. Podczas konsultacji społecznych Naczelna Rada Adwokacka wskazała również kwestie doświadczenia życiowego kandydata na Rzecznika MŚP. Mianowicie osoba powołana na to stanowisko powinna dysponować doświadczeniem, które pozwoli jej na zrozumienie potrzeb oraz problemów przedsiębiorców<sup>334</sup>.

---

<sup>330</sup> Dz. U. z 2017r. poz. 2186 ze zm.

<sup>331</sup> H. Wolska, *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.

<sup>332</sup> [825\(1\).pdf \(kidp.pl\)](#) (dostęp 06.03.2022)

<sup>333</sup> Druk sejmowy nr 2052

<sup>334</sup> Zob. Załącznik do raportu z konsultacji projektu ustawy o Rzeczniku Przedsiębiorców, Druk Sejmowy nr 2052, pkt.4.

Osoba powołana na Rzecznika MŚP nie może zajmować innego stanowiska, wykonywać zajęć zawodowych, należeć do partii politycznej oraz wypełniać innych czynności, które pozostają w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogą wywoływać podejrzenie o jego stronnictwo bądź interesowność. Ponadto Rzecznik MŚP nie może prowadzić działalności publicznej, uniemożliwiającej pogodzenie jej z działalnością Rzecznika MŚP oraz godnością jego urzędu. Wyjątek dotyczy stanowiska naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym lub innej jednostce naukowej<sup>335</sup>. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie wskazuje na konsekwencje naruszenia przewidzianych zakazów i ograniczeń. Naruszenie wyżej wymienionych norm może jednak wskazywać na naruszenie prawa w myśl art. 5 pkt 5 ustawy o Rzeczniku MŚP.

Funkcja Rzecznika MŚP ma charakter kadencyjny i trwa 6 lat, licząc od dnia jego powołania. Ustawodawca w art. 4 ust 2 ustawy o Rzeczniku MŚP wykluczył możliwość powtórnego ubiegania się o to stanowisko. Kadencja wygasa w przypadku śmierci Rzecznika MŚP bądź jego odwołania przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Przesłanki odwołania Rzecznika MŚP określone są enumeratywnie w art. 5 ustawy o Rzeczniku MŚP. Podstawami do odwołania przed upływem kadencji jest złożenie oświadczenia woli o rezygnacji z pełnienia funkcji, utrata obywatelstwa polskiego, stwierdzenie orzeczeniem lekarskim trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia; prawomocne skazanie za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz rażące naruszenie przepisów ustaw w związku z pełnieniem funkcji Rzecznika.

Minister właściwy do spraw gospodarki może powołać jednego zastępcę na wniosek Rzecznika MŚP. W art. 7 ustawy o Rzeczniku MŚP zawarto regulacje prawne odnoszące się do jego zastępcy. Powołanie zastępcy Rzecznika MŚP nie jest obligatoryjne. Kandydat na to stanowisko musi spełniać wymogi formalne takie jak Rzecznik MŚP<sup>336</sup> oraz obowiązują go takie same ograniczenia dotyczące łączenia funkcji i wykonywania działalności<sup>337</sup>. Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki obligatoryjnie odwołuje zastępcę Rzecznika MŚP w takich samych przypadkach jak przy odwołaniu samego Rzecznika MŚP. W każdym momencie fakultatywnie minister może odwołać zastępcę na wniosek Rzecznika MŚP. Art. 7 ustawy o Rzeczniku MŚP daje możliwość ustanowienia pełnomocników terenowych spośród pracowników Biura Rzecznika.

---

<sup>335</sup> Art. 6 u RMŚP

<sup>336</sup> Art.2 u RMŚP

<sup>337</sup> Art.6 u RMŚP

### 3.2. Pozycja prawna Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Określając statut prawny Rzecznika MŚP, należy podkreślić, iż wyznaczenie pozycji organu w systemie administracji jest zadaniem przepisów ustawy ustrojowej. Ustawa dotycząca omawianego ombudsmana stanowi składową pakietu Konstytucji Biznesu. Mowa tu o ustawie o Rzeczniku MŚP. Stosownie do przepisów omawianej ustawy, Rzecznik MŚP to osoba zajmująca stanowisko, pełniąca funkcję, wykonująca zajęcie zawodowe oraz sprawująca urząd, a także organ<sup>338</sup>. Dokonując analizy poszczególnych zapisów ustawy o Rzeczniku MŚP, nie można precyzyjnie określić statusu prawnego Rzecznika MŚP.

Pozycję prawną należy analizować poprzez kompetencje Rzecznika, uprawnienia oraz tryb działania na tle wcześniej powołanych organów ochrony prawnej. Przy ustaleniu pozycji prawnej Rzecznika MŚP nie bez znaczenia jest bowiem terminologia zastosowana przez ustawodawcę przy formułowaniu nazwy organu. Jest to już ósmy organ mający w nazwie słowo „rzecznik”. W Polsce, jak już zostało wspomniane we wcześniejszym rozdziale, mamy do czynienia np. z Rzecznikiem Praw Obywatelskich,<sup>339</sup> Rzecznikiem Praw Dziecka,<sup>340</sup> czy Powiatowym Rzecznikiem Konsumentów.<sup>341</sup> Pozycja prawna rzeczników występujących w Polsce nie jest jednak uregulowana jednolicie. Na szczeblu UE także mamy do czynienia z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich.<sup>342</sup>

Do typowych cech ombudsmana zalicza się sprawowanie ochrony praw i wolności obywateli oraz innych podmiotów przed naruszeniami ze strony państwa i jego organów, powoływanie przez parlament, a tylko w nielicznych krajach przez głowę państwa, łatwy dostęp dla obywateli w celu wniesienia skargi, bezpłatność udzielania ochrony prawnej, działanie w odformalizowanym i szybkim postępowaniu.<sup>343</sup> Instytucja ombudsmana z reguły jest organem centralnym posiadającym kompetencje ogólne i wyspecjalizowane w konkretnej kategorii. W niektórych systemach coraz popularniejsze staje się powoływanie ombudsmanów lokalnych.<sup>344</sup>

W polskim systemie prawnym typowymi cechami konstytucyjnego organu ochrony prawnej rangi ombudsmana odznaczają się Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka.

---

<sup>338</sup>A. Piwowarczyk A, Przeszło E., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, (red.) Blicharz R., Powalowski A., wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019r.s. 301.

<sup>339</sup> Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, (Dz. U. 2017, poz. 958 ze zm.)

<sup>340</sup> Ustawa z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, (Dz. U. 2017, poz. 922 ze zm.)

<sup>341</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, (Dz. U. 2018, poz. 798 ze zm.)

<sup>342</sup> Zob. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE z 7 czerwca 2016 r., C 202/02.)

<sup>343</sup> L. Malinowska ., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 57.

<sup>344</sup> Zob. A. Bisztyga ., *Municipalny Ombudsman Detroit*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 3, 1991;

Pozycję prawną Rzecznika Praw Obywatelskich określa Konstytucja RP w art. 208 ust. 1.<sup>345</sup> Cechuje go duża niezależność od innych organów państwa, m.in. powoływany jest przez Sejm za zgodą Senatu. Jego kadencja trwa 5 lat. Jedna osoba może sprawować funkcję maksymalnie przez dwie kadencje. Osoba ta musi wykazywać się bezstronnością i apolitycznością. Rzecznikowi Praw Obywatelskich przysługuje immunitet<sup>346</sup>. Rzecznik Praw Dziecka jest również organem konstytucyjnym. Na podstawie art. 72 ust. 1 Konstytucji RP państwo ma zapewnić ochronę praw dziecka. Powołanie, odwołanie, posiadanie immunitetu, dopuszczalność sprawowania funkcji przez dwie kadencje jest analogiczne do Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>347</sup>.

Porównanie trybu powoływania Rzecznika MŚP z wymienionymi wyżej rzecznikami podaje w wątpliwość tezę o kwalifikowaniu go w kategorii ombudsmana. Rzecznika MŚP powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, a nie – jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka – Sejm. Trudno stwierdzić z pełnym przekonaniem, że organ będzie bezstronny, jeżeli jest powoływany i odwoływany przez organy centralne. Zasadniczą różnicą jest także brak immunitetu. Kadencja Rzecznika MŚP jest dłuższa i wynosi 6 lat, a nie jak w przypadku wymienionych wyżej rzeczników – 5 lat. Funkcję Rzecznika MŚP można sprawować tylko przez jedną kadencję, co też jest elementem różnicującym. Przy wykonywaniu zadań Rzecznikowi MŚP może pomagać jeden zastępca powołany na wniosek Rzecznika MŚP przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Analiza przepisów normujących pozycję prawną Rzecznika MŚP i jego kompetencje prowadzi do wniosku, że jest to „ombudsman o wyspecjalizowanych kompetencjach”. Świadczy o tym względna niezależność od organów administracji publicznej. Warto podkreślić, że organ ten nie podlega żadnym uprawnieniom nadzorczym ze strony organów rządowych, co odróżnia go od innych organów np. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.<sup>348</sup> O braku pełnej niezależności Rzecznika MŚP od innych organów świadczy obowiązek corocznego przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów, w terminie 90 dni od zakończenia roku kalendarzowego,

---

<sup>345</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.)

<sup>346</sup> Zob. A. Filipowicz ., *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 12, Zieliński T, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994, Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.

<sup>347</sup> Zob. P. J. Jaros . *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw dziecka w Polsce jako organu państwowego, komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Warszawa 2013.

<sup>348</sup> Zob. Lissoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji ( ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.

sprawozdania z działalności za poprzedni rok kalendarzowy oraz podawania go do publicznej wiadomości. Prezes Rady Ministrów dokonuje oceny pracy Rzecznika MŚP. Obowiązek corocznych sprawozdań spoczywa również na innych rzecznikach np. na Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzeczniku Praw Dziecka i Rzeczniku Finansowym. Za specyficznym charakterem Rzecznika MŚP przemawia również obowiązek współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Rzecznikiem Praw Dziecka, co – zdaniem Piotra Lissonia – oznacza, że ustawodawca zrównał tych rzeczników poprzez zmianę art. 2a oraz 2b ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Wymieniony autor na pierwszym miejscu stawia Rzecznika Praw Obywatelskich jako najważniejszego o najszerszych kompetencjach. Na drugim miejscu stawia Rzecznika MŚP jako quasi-ombudsmana, a na trzecim umiejscawia Rzecznika Praw Dziecka jako wyspecjalizowanego ombudsmana.<sup>349</sup> Analizując status prawny Rzecznika MŚP należy zgodzić się z uznaniem go za „quasi ombudsmana”.

W strukturach administracji publicznej Rzecznika MŚP należy zatem umiejscawiać w katalogu organów pozasądowych i poza konstytucyjnych. Jego pozycję można porównywać do takich organów jak np. Rzecznik Praw Pacjenta<sup>350</sup> i Rzecznik Finansowy,<sup>351</sup> ale warto również odnieść się do pozycji i kompetencji Rzecznika Konsumentów.

### **3.2. Zasady finansowania działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

Działalność Biura Rzecznika MŚP finansowana jest z budżetu państwa, a precyzyjnie wskazując, z części 20 – Gospodarka, dziale 750 – Administracja Publiczna, rozdziale 75030 – Działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w roku 2022<sup>352</sup>.

Na podstawie art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (zwana dalej u. f. p. ) dysponentem części budżetowej jest kierownik jednostki czy organu oraz organ, właściwy minister, kierownik urzędu centralnego, wojewoda, kierownik państwowej jednostki organizacyjnej dysponującej częściami budżetu państwa. Rzecznik MŚP jest dysponentem

---

<sup>349</sup> Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: op .cit.* s. 68.

<sup>350</sup> Zob. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, (Dz.U. z 2017 r. poz. 1318 ze zm.).

<sup>351</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, (Dz.U. z 2015r., poz. 1348 ze zm.).

<sup>352</sup> Ustawa Budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. Dz.U. Poz.256.

środków budżetu państwa trzeciego stopnia<sup>353</sup>. W latach 2018-2027 na potrzeby Rzecznika MŚP przeznaczono 170 500 000 zł, w poszczególnych latach kwota wynosi:

*Tabela 5 Budżet Rzecznika MŚP od 2018 r. do 2027 r.*

<b>Rok</b>	<b>Wysokość budżetu</b>
<b>2018</b>	<b>7 500 000</b>
<b>2019</b>	<b>19 000 000</b>
<b>2020</b>	<b>18 000 000</b>
<b>2021</b>	<b>18 000 000</b>
<b>2022</b>	<b>18 000 000</b>
<b>2023</b>	<b>18 000 000</b>
<b>2024</b>	<b>18 000 000</b>
<b>2025</b>	<b>18 000 000</b>
<b>2026</b>	<b>18 000 000</b>
<b>2027</b>	<b>18 000 000</b>

Powyższe kwoty wyrażają wartości maksymalne. W sytuacji przekroczenia bądź zagrożenia przekroczenia limitu wydatków na dany rok budżetowy, stosowany będzie mechanizm korygujący, polegający na ograniczeniu kosztów rzeczowych Biura Rzecznika MŚP, dotyczących realizacji zadań wynikających z ustawy o Rzeczniku MŚP<sup>354</sup>. Opracowanie jak i wdrożenie monitoringu wykorzystania limitu wydatków jest obowiązkiem ministra właściwego do spraw gospodarki.

Fundamentem gospodarki finansowej Biura Rzecznika MŚP jest plan finansowy zatwierdzony na podstawie obowiązujących przepisów prawnych. Wspomniany plan finansowy sporządzony został zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej

<sup>353</sup> Zarządzenie nr 47 Ministra Przedsiębiorczości i .....,

<sup>354</sup> Art. 17 uRMŚP

jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. W Biurze Rzecznika MŚP nie stworzono dodatkowej wewnętrznej procedury sporządzania planów finansowych.

Biuro Rzecznika MŚP zostało powołane 1 sierpnia 2018 roku. Pierwszy projekt planu finansowego sporządzono 27 listopada 2019 roku i dotyczył roku 2020. Projekty planów na kolejne lata były sporządzane odpowiednio: 22 października 2020 r. na rok 2021 oraz 25 listopada 2021 r. na rok 2022. Wymienione projekty planów finansowych były opracowane zgodnie z § 4 ust. 2-3 rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej oraz w układzie zadaniowym, w szczególności podzadań i działań. Drugim etapem było sporządzanie i zatwierdzanie planów finansowych. Pierwszy plan został sporządzony 12 lutego 2019 r. kolejny – 15 lutego 2019 r., w ramach działu 750 – Administracja publiczna i nowo utworzonego rozdziału 75030 – Działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Kolejne plany zostały sporządzone odpowiednio w dniach: 16 kwietnia 2020 r., 10 lutego 2021 r., 4 listopada 2021 r. i 15 lutego 2022 r. Biuro Rzecznika sporządziło wymienione plany finansowe dla zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową na podstawie art. 146 ust. 2 u.f.p. Biuro zobowiązane jest co roku przygotowywać sprawozdawczość przewidzianą dla jednostek budżetowych<sup>355</sup>.

W 2022 roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Biurze Rzecznika MŚP. Kontrola dotyczyła utworzenia i organizacji jednostki sektora finansów publicznych oraz planowania działalności jednostki. Ponadto kontrola dotyczyła prowadzenia gospodarki majątkowo-finansowej jednostki, przychody i koszty jej funkcjonowania oraz wykonywania zadań, a także źródła ich finansowania oraz efektów ich realizacji<sup>356</sup>. Z wyników przeprowadzonej kontroli wynika, że gospodarka majątkowo-finansowa jednostki była prowadzona prawidłowo, z wyjątkiem roku 2020, w którym doszło do przekroczenia planu finansowego i naruszenia ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.<sup>357</sup> Kontrola wykazała nieprawidłowości w rozdysonowaniu w ramach klasyfikacji wydatków budżetowych kwoty 2 821 949,00 zł tytułem blokady środków na wydatki budżetu państwa, a także wypłaty zwaloryzowanych wynagrodzeń 167 dni po terminie, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze

---

<sup>355</sup> Zob. Zarządzenie nr 47 Ministra Przedsiębiorczości i ...op. cit.

<sup>356</sup> Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 października 2022 r. (znak: KPK-KPO.443.109.2022) I/22/001/KST – Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze, s. 2.

<sup>357</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.,

budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>358</sup>. Ponadto nieprawidłowości odnosiły się do nieponiesienia wydatków z tytułu wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne w kwotach wyższych niż ujęte w pozycjach planu finansowego na 2020 r.<sup>359</sup>

### **3.3 . Aparat wykonawczy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

#### **3.3.1. Kierownictwo Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

Funkcję Rzecznika od 22 czerwca 2018 r. pełni Adam Abramowicz. Przez wiele lat prowadził własną działalność gospodarczą. Ukończył studia na Wydziale Mechanicznym i Organizacji Górnictwa Politechniki Lubelskiej oraz studia podyplomowe w zakresie technologii wód, ścieków i odpadów na Wydziale Inżynierii Sanitarnej Politechniki Wrocławskiej. Pełnił funkcje prezesa Zarządu Sieci Detalistów „Nasze Sklepy”, która powstała, by chronić małych i średnich przedsiębiorców. Był też jednym z założycieli oraz długoletnim prezesem Izby Gospodarczej Nowej Przedsiębiorczości w Białej Podlaskiej. Dzięki swojej działalności biznesowej został członkiem Rady Polskiej Izby Handlu. Był radnym Rady Miasta Biała Podlaska oraz posłem na Sejm V, VI, VII i VIII kadencji. Wykorzystując zdobyte w przedsiębiorczości doświadczenie, był m.in. członkiem sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP oraz Parlamentarnego Zespołu Wspierania Przedsiębiorców Poszkodowanych w Outsourcingu Pracowniczym przez organy administracji państwowej RP, a także przewodniczącym Parlamentarnego Zespołu na rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Patriotyzmu Ekonomicznego. W związku z powołaniem na funkcję Rzecznika MŚP, wystąpił z PiS i złożył mandat poselski.

Funkcję Zastępcy Rzecznika MŚP od września 2018 r. do grudnia 2021 r. pełnił Jacek Cieplak. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończył aplikację adwokacką przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie. Od 2010 r. członek Izby Adwokackiej w Warszawie. Doświadczenie zawodowe uzyskał współpracując z wiodącymi kancelariami prawnymi w Polsce. Występował jako pełnomocnik przedsiębiorców i związków pracodawców w postępowaniach przed organami administracji publicznej, sądami powszechnymi i administracyjnymi. We wrześniu 2018 r. został powołany na stanowisko Zastępcy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Sprawował nadzór merytoryczny nad Wydziałami

---

<sup>358</sup> Dz. U. 2020 r. poz. 1658, ze zm.

<sup>359</sup> Wystąpienie pokontrolne ....., op. cit., s.5.



Interwencyjno-Procesowymi Biura Rzecznika MŚP, które specjalizowały się m.in. w prawie podatkowym, prawie farmaceutycznym oraz prawie budowlanym<sup>360</sup>.

Kolejny zastępca, dr n. pr. Marek Woch, pełni swoją funkcję od 18 stycznia 2023 r. Na wniosek Rzecznika MŚP został on powołany na stanowisko Zastępcy Rzecznika MŚP przez Waldemara Budę, Ministra Rozwoju i Technologii. Marek Woch jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie. Członek Polskiego Towarzystwa Legislacji w Warszawie. Członek Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa FONTES. Specjalizuje się w prawie konstytucyjnym, prawie z zakresu ochrony zdrowia oraz filozofii prawa. W latach 2016-2019 pełnił funkcję pełnomocnika Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia do spraw kontaktów z organizacjami pozarządowymi i organami władzy publicznej. W 2015 r. został ustanowiony biegłym sądowym z zakresu zarządzania oraz organizacji opieki zdrowotnej przy Sądzie Okręgowym Warszawa-Praga w Warszawie. Od 2019 roku zatrudniony w Biurze Rzecznika MŚP, gdzie odpowiadał za pracę Wydziału Prawno-Legislacyjnego i Wydziału Administracyjno-Finansowego. Od listopada 2020 roku został Dyrektorem Generalnym Biura Rzecznika MŚP. Prezes Zarządu Stowarzyszenia Centrum Społecznej Demokracji. Jest wykładowcą z zakresu systemu ochrony zdrowia i autorem licznych wystąpień oraz publikacji naukowych<sup>361</sup>.

### 3.3.2. Struktura organizacyjna urzędu

Rzecznik MŚP wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika MŚP (zwanego dalej Biurem). Biuro jest państwową jednostką budżetową, należąca do sektora finansów publicznych, określona w art. 9 pkt 3 ustawy o finansach publicznych<sup>362</sup>. Jednostkami budżetu są jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej. Wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu, natomiast pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Art. 11 wspomnianej ustawy, uściśla termin jednostki sektora publicznego. Biuro zostało ustanowione na mocy art. 210 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej. W dniu 18 lipca 2018 r. zostało Rzecznik MŚP i Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii zawarli

---

<sup>360</sup> <https://www.gov.pl/web/sp-prokuratoria/jacek-cieplak> (dostęp 01.10.2023 r.)

<sup>361</sup> <https://rzecznikmsp.gov.pl/instytucja-rzecznika/> (dostęp 01.10.2023 r.)

<sup>362</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236, 1535, 1773, 1927, 1981, 2054, 2270.

porozumienie, na podstawie którego Ministerstwo udzieliło wsparcia w organizacji Biura. W ramach współpracy Ministerstwo zagwarantowało niezbędną obsługę pracowniczą, księgową, informatyczną oraz kancelaryjną, a także użyczyło sprzęt oraz zapewniło pomieszczenia dla pracowników. Tymczasowa siedziba Biura mieściła się w budynku Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii przy pl. Trzech Krzyży 3/5 w Warszawie. Natomiast od grudnia 2018 roku siedziba Biura mieści się przy ul. Wilczej 46 w Warszawie. Na wniosek Rzecznika MŚP Minister Przedsiębiorczości i Technologii, 1 sierpnia 2018 roku, nadał statut Biuru.<sup>363</sup> W dokumencie określono w szczególności strukturę kierownictwa oraz organizację wewnętrzną Biura, w ramach której podzielono je na komórki organizacyjne<sup>364</sup>. W skład Biura wchodzi następujące komórki organizacyjne: Gabinet Rzecznika, Wydział Wstępnej Analizy Wniosków, Wydział Interwencyjno-Procesowy, Wydział Prawno-Legislacyjny oraz Wydział Administracyjno-Finansowy<sup>365</sup>.

Rzecznik, kierując się potrzebą dekoncentracji, upoważnił pełnomocników terenowych do samodzielnego działania w jego imieniu. Obsługą pełnomocników terenowych zajmuje się właściwy terytorialnie oddział terenowy. Obecnie w strukturę biura wchodzi<sup>366</sup>:

- 1) Oddział Terenowy z siedzibą w Białymstoku – obejmujący województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie;
- 2) Oddział Terenowy z siedzibą w Gdańsku – obejmujący województwa kujawsko-pomorskie, pomorskie i zachodniopomorskie;
- 3) Oddział Terenowy z siedzibą w Krakowie – obejmujący województwa małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie;
- 4) Oddział Terenowy z siedzibą w Poznaniu – obejmujący województwa dolnośląskie, lubuskie, opolskie i wielkopolskie.

Terenowe oddziały Biura swoją działalność rozpoczęły: w Krakowie – 13 września 2018 r., w Poznaniu – 15 stycznia 2019 r., w Gdańsku – 15 lutego 2019 r., w Białymstoku – 16 kwietnia 2019 r.

W Biurze, według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., zatrudnionych było 56 pracowników (36 osób w Warszawie, 3 osoby w Oddziale Terenowym w Białymstoku, 5 osób w Oddziale

---

<sup>363</sup> Zarządzenie nr 47 Ministra Przedsiębiorczości i .....op.cit

<sup>364</sup> Ibidem. &2

<sup>365</sup> Ibidem.&5

<sup>366</sup> Ibidem.

Terenowym w Gdańsku, 7 osób w Oddziale Terenowym w Krakowie oraz 5 osób w Oddziale Terenowym w Poznaniu)<sup>367</sup>.

Regulamin organizacyjny nadany przez Rzecznika MŚP określa wewnętrzną organizację oraz gruntowny zakres zadań komórek organizacyjnych Biura i oddziałów terenowych, a także tryb pracy. Rzecznik MŚP w zakresie swoich kompetencji może tworzyć rady bądź zespoły jako organy pomocnicze o charakterze opiniodawczo-doradczym, a także stanowi o nazwie, celu, składzie osobowym, zakresie działania oraz sposobie finansowania działalności. Ponadto art. 15 pkt 3 wskazuje, że właściwy minister ds. gospodarki, na wniosek Rzecznika MŚP, nadaje – w drodze zarządzenia – statut. Dokument ten określa organizację Biura. W statucie określona jest siedziba Biura oraz pełnomocników terenowych<sup>368</sup>.

Rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek,<sup>369</sup> w którym określone zostały stanowiska w Biurze. Ponadto Rozporządzenie stanowi o wysokości wynagrodzenia i dodatku funkcyjnego przysługującego pracownikom je zajmującym, a także wymagane kwalifikacje od tych osób do ich objęcia. Znowelizowanie rozporządzenia umożliwiło zatrudnianie pracowników już bezpośrednio przez Biuro.

### **3.3.3. Procedura załatwiania spraw**

Rzecznik MŚP podejmuje swoje działania z urzędu lub na wniosek. Do Rzecznika MŚP, na podstawie obowiązującego prawa, mogą zwracać się przedsiębiorcy oraz organizacje przedsiębiorców. Rzecznik MŚP, po zaznajomieniu się z wnioskiem, może podjąć czynności i zbadać, czy skutek działania bądź zaniechania działania organu władzy publicznej doszło do naruszenia praw lub interesów przedsiębiorcy. W zależności od przedmiotu sprawy może skorzystać z uprawnień, jakie ma na podstawie art. 9 ustawy o Rzeczniku MŚP. Co najważniejsze może wskazać wnioskodawcy przysługujące mu prawa i środki działania, bądź przekazać daną sprawę według właściwości, gdy sprawa wykracza poza jego kompetencje. Rzecznikowi przysługuje prawo do odmowy podjęcia czynności, musi jednak zawiadomić o tym wnioskodawcę oraz uzasadnić swoje stanowisko<sup>370</sup>. Wniosek można złożyć drogą mailową na adres: [wnioski@rzecznikmsp.gov.pl](mailto:wnioski@rzecznikmsp.gov.pl) bądź pobierając wniosek papierowy, drukując go i

---

<sup>367</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika MŚP z 2022, Warszawa marzec 2022r.

<sup>368</sup> Art. 15. pkt 4. u RMŚP

<sup>369</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1692

<sup>370</sup> Art.10. u RMŚP

dostarczając osobiście bądź listownie do biura Rzecznika MŚP przy ul. Wilczej 46 w Warszawie. Wniosek można również dostarczyć do oddziału terenowego właściwego dla siedziby wnioskodawcy:

- oddział terenowy w Krakowie (województwo małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie): ul. Kanoniczna 11, 31-001 Kraków;
- oddział terenowy w Gdańsku (województwo kujawsko-pomorskie, pomorskie i zachodniopomorskie): ul. Żabi Kruk 16 lok.04, 80-822 Gdańsk;
- oddział terenowy w Białymstoku (województwo podlaskie i warmińsko-mazurskie): ul. Ciepła 1, 15-472 Białystok;
- oddział terenowy w Poznaniu (województwo dolnośląskie, lubuskie, opolskie i wielkopolskie): ul. Wielka 20, 61-774 Poznań<sup>371</sup>.

Poniżej zamieszczony jest wzór wniosku o interwencję Rzecznika MŚP.

Do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców  
ul. Wilcza 46; 00-679 Warszawa

### Wniosek o interwencję

#### 1. Instrukcja wypełnienia dokumentu

1. WYPEŁNIJ WIELKIMI LITERAMI.
2. Wypełniaj kolorem **czarnym** lub **niebieskim**.

#### 2. Dane wnioskodawcy

##### 2.1. Dane identyfikacyjne

Nazwa firmy/Organizacji  
przedsiębiorców

Numer identyfikacyjny

Ⓢ NIP, REGON lub KRS

##### 2.2. Adres siedziby

Miejscowość

<sup>371</sup> [Złóż wniosek | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 26.03.2022)

Ulica

Nr domu  Nr lokalu  Kod pocztowy  -

**2.3. Dane kontaktowe wnioskodawcy** (*dane kontaktowe nie są obowiązkowe, ale ułatwią kontakt w sprawie wniosku*)

Numer telefonu

Adres poczty elektronicznej

**2.4. Adres korespondencyjny wnioskodawcy**

Ulica

Nr domu  Nr lokalu  Kod pocztowy  -

**Status przedsiębiorcy:** oświadczam, że (*proszę zaznaczyć właściwy kwadrat*):

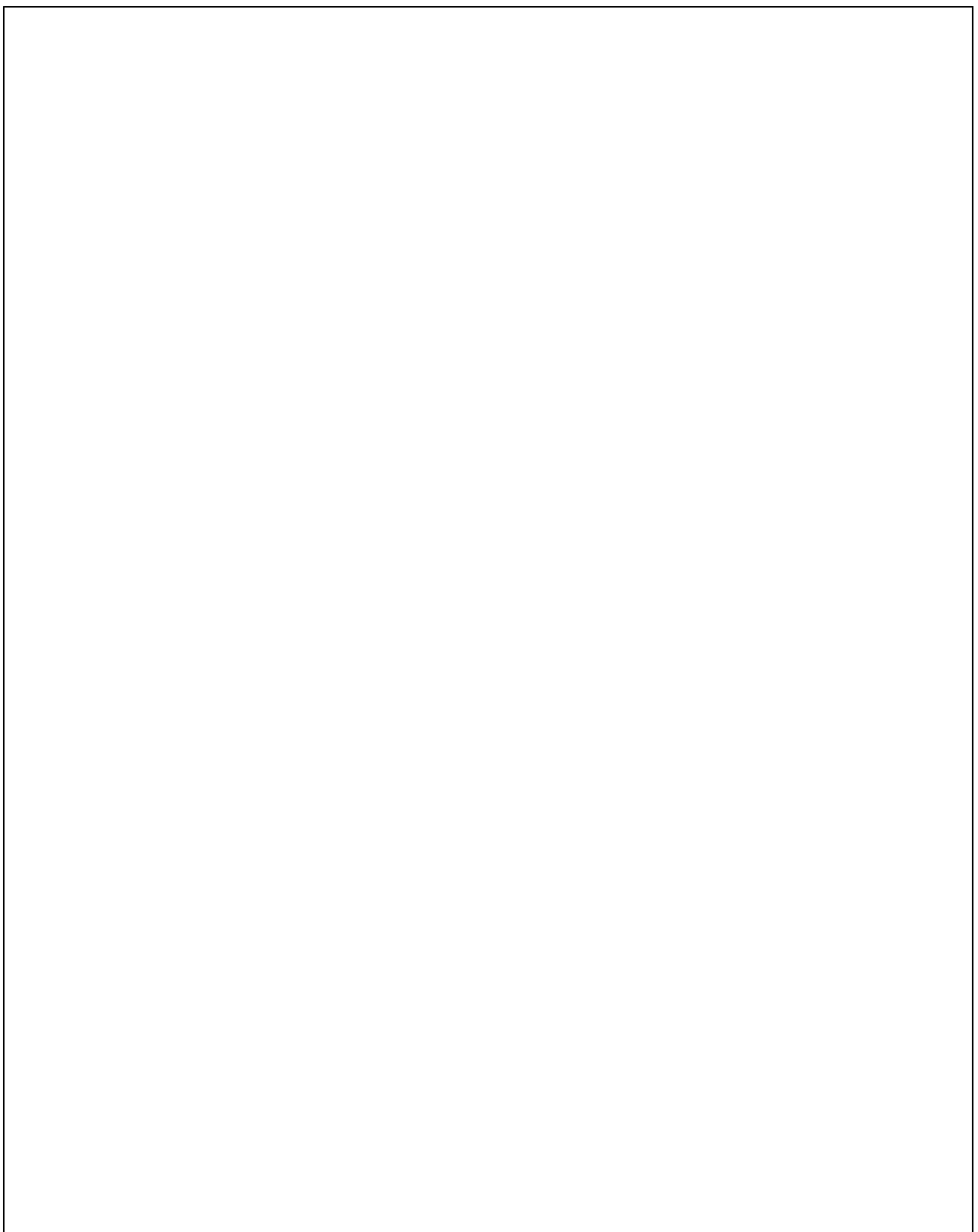
- Jestem mikroprzedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców
- Jestem małym przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców
- Jestem średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców

**3. Treść wniosku**

---

*(Napisz w jakiej sprawie potrzebujesz interwencji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz dołącz wszystkie istotne dokumenty które mogą być przydatne w sprawie. Na przykład, jeśli kwestionujesz działanie organów podatkowych w Twojej sprawie przybliż ją szczegółowo i dołącz do wniosku właściwe dokumenty.*

---



#### **4. Podstawa prawna**

---

Art. 10 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców

---

---

**5. Załączniki** (np. decyzje organów, wyroki sądów wydane w sprawie)

---

**1. załączniki:**


---

**6. Data i podpis wnioskodawcy**

---

Data 

--	--

 - 

--	--

 - 

--	--	--	--	--

  
① DD-MM-RRRR

Podpis 

--

  
Podpis przedsiębiorcy zgodnie z reprezentacją (np. wynikającą z KRS)

**Udzielam pełnomocnictwa:**

(dane pełnomocnika):

\_\_\_\_\_ do  
**reprezentowania**

(nazwa/firma przedsiębiorcy):

\_\_\_\_\_ w postępowaniu przed  
**Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców w związku ze złożonym wnioskiem.**

Podpis 

--

  
Podpis przedsiębiorcy zgodnie z reprezentacją (np. wynikającą z KRS)

## 3.4. Organy doradcze Rzecznika MŚP

### 3.4.1. Rada Przedsiębiorców

Rada Przedsiębiorców to organ pomocniczy o charakterze opiniodawczo-doradczym. Podstawą prawną funkcjonowania tego organu jest Regulamin Rady Przedsiębiorców przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>372</sup> (zwana dalej Radą). Celem jej powołania jest wydawanie opinii do projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców, a także zasad podejmowania, wykonywania bądź zakończenia działalności gospodarczej na terenie państwa. Ponadto Rada może wydawać opinie w kwestii występowania Rzecznika MŚP z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej. Opinia może dotyczyć także stanu przestrzegania praw przedsiębiorców na terytorium państwa, w tym zasady wolności działalności gospodarczej, a także kwestii prowadzonej działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie związanym z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium państwa, a przede wszystkim w dziedzinie przedsiębiorczości oraz prawa gospodarczego<sup>373</sup>. Rada składa się z organizacji pracodawców oraz przedsiębiorców, a także organizacji pozarządowych, społecznych i zawodowych, które w celach statutowych mają ochronę praw przedsiębiorców. Organizacja staje się członkiem Rady po zaakceptowaniu wniosku o członkostwo lub na podstawie zaproszenia przez Rzecznika MŚP do członkostwa w Radzie. Już po przystąpieniu do Rady, organizacja deleguje swojego przedstawiciela do prac na posiedzeniach, które są zwoływane przez Rzecznika MŚP<sup>374</sup>. W obrębie Rady działają zespoły robocze o charakterze branżowym bądź do spraw rozwiązania określonego problemu lub wypracowania wspólnego stanowiska. W pracach Rady w szczególności mogą uczestniczyć przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej. Wszelkie koszty związane z organizacją posiedzeń Rady finansowane są z budżetu państwa z części 20 – *gospodarka*. Z własnych środków organizacje przedsiębiorców i pracodawców oraz innych organizacji i instytucji pokrywają koszt udziału w Radzie bądź w zespołach roboczych. Pracownik Biura Rzecznika MŚP odpowiada za właściwe działanie Rady, natomiast Rzecznik MŚP rozstrzyga spory wynikające z zastosowania Regulaminu Rady Przedsiębiorców.

---

<sup>372</sup> Załącznik do zarządzenia nr 7 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 23 października 2018 r.

<sup>373</sup> Ibidem.

<sup>374</sup> Załącznik do zarządzenia nr 7 Rzecznika ...op. cit.. &4



Jak już wspomniano wyżej, w ramach Rady Przedsiębiorców funkcjonują Zespoły Robocze. Na dzień 30 marca 2022 roku można wymienić 33 Zespoły Robocze:<sup>375</sup>:

*Tabela 6 Zespoły Robocze działające przy Radzie Przedsiębiorców*

Zespół Roboczy ds. Abolicji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (zwany dalej ZUS)	<u>Zespół Roboczy ds. Franczyzy</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Branży Alkoholowej</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Geodezji i Budownictwa</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Branży Farmaceutycznej</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Handlu</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Branży Fitness</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Klimatu i Energii</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Branży Motoryzacyjnej</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Konkurencji</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Branży Saperskiej</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Kontroli Trzeźwości w Miejscu Pracy</u>
<u>Zespół Roboczy ds. e-Dokumentów Składanych przez Przedsiębiorców</u>	Zespół Roboczy ds. Kształcenia Zawodowego
<u>Zespół Roboczy ds. Egzekucji Zobowiązań</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Legalizacji Pobytu i Zatrudniania Cudzoziemców</u>
Zespół Roboczy ds. Mediacji i Arbitrażu	<u>Zespół Roboczy ds. Opłat za Korzystanie z Praw Autorskich oraz Wynagrodzeń Nadawców Programów Audiowizualnych</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Ochrony Danych Osobowych</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Outsourcingu Pracowniczego</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Odpowiedzialności Podmiotów Zbiorowych za Czyny Zabronione pod Groźbą Kary</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Paliw</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Podatków i Danin Quasi-podatkowych</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Pomocy Publicznej Udzielanej wg Kodów PKD</u>

<sup>375</sup> [Rada Przedsiębiorców przy Rzeczniku MŚP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](http://RadaPrzedsiębiorcówprzyRzecznikuMSP(rzecznikmsp.gov.pl)) (dostęp 30.03.2022)

<u>Zespół Roboczy ds. Przemysłu Drzewnego i Meblarskiego</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Recyklingu i gospodarki odpadami</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Rzemiosła</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Taxi</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Telekomunikacji</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Transportu</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Turystyki, Przemysłu Spotkań i Czasu Wolnego</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Ubezpieczeń Społecznych</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Upadłości i Restrukturyzacji</u>	<u>Zespół Roboczy ds. Współpracy Nauki z Biznesem</u>
<u>Zespół Roboczy ds. Zamówień Publicznych</u>	

Rada Przedsiębiorców na rok 2023r. liczy około 400 przedsiębiorców. W jej skład wchodzi organizacje pracodawców oraz przedsiębiorców, a także organizacje pozarządowe, społeczne i zawodowe, do których celów statutowych należy ochrona praw przedsiębiorców. Warto podkreślić, że liczba organizacji współpracująca z Rzecznikiem MŚP dla dobra sektora MŚP z każdym rokiem się zwiększa. Ogromna liczba tych organizacji pokazuje, jak zwiększa się zaufanie do instytucji Rzecznika MŚP. Ponadto wskazuje na zainteresowanie Rzecznika MŚP problemami przedsiębiorców z różnych branż. Przemawiają za tym, także konsultacje merytoryczne przeprowadzane przez Biuro Rzecznika MŚP z członkami Rady Przedsiębiorców. Konsultacje te dotyczą w szczególności spraw związanych z projektami nowych lub nowelizowanych przepisów prawa, odnoszących się do sektora MŚP. Powyższe konsultacje odbywają się również z kolejnym organem doradczym – Radą Konsultacyjną.

### **3.4.2. Rada Konsultacyjna**

Rada Konsultacyjna jest to organ pomocniczy o charakterze opiniodawczo-doradczym. Działa na podstawie Regulaminu Rady Konsultacyjnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>376</sup>. Do wiodących zadań Rady należy wspieranie Rzecznika MŚP swoją wiedzą oraz doświadczeniem w prowadzeniu dialogu i konsultacji ze środowiskami przedsiębiorców. Ponadto istotna jest wymiana wiedzy, a także informacji o otoczeniu

<sup>376</sup> Zarządzenie Nr 7 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 14 października 2020r. w sprawie zmiany regulaminu Rady Konsultacyjnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz ogłoszenia tekstu jednolitego.

gospodarczym i działalności przedsiębiorców, zwłaszcza z perspektywy lokalnej. Rada Konsultacyjna stanowi również wsparcie w opiniowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców, a także w opracowywaniu i przyjmowaniu stanowisk w zakresie spraw związanych z interesami przedsiębiorców oraz polityką gospodarczą państwa. Ponadto wykazuje się inicjowanie współpracy między Rzecznikiem MŚP, środowiskami przedsiębiorców, organami władzy publicznej, organizacjami pozarządowymi, uczelniami wyższymi, samorządami prawniczymi, instytucjami zagranicznymi i międzynarodowymi oraz innymi podmiotami, działającymi na rzecz przedsiębiorców i przedsiębiorczości. Wspiera Rzecznika MŚP w prowadzonej działalności edukacyjnej i informacyjnej, w zakresie dotyczącym podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, a także prowadzi działania mające na celu kształtowanie postaw pro przedsiębiorczych w społeczeństwie oraz inicjuje współpracę i rozwój relacji między przedsiębiorcami, w celu rozwoju przedsiębiorczości<sup>377</sup>. Rada Konsultacyjna składa się z osób fizycznych, wykonujących działalność gospodarczą, spółki cywilne oraz spółki jawne, spółki partnerskie, spółki komandytowe, spółki komandytowo-akcyjne oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne. Wymienione wyżej podmioty wchodzi w skład Rady Konsultacyjnej po zaakceptowaniu przez Rzecznika MŚP wniosku o członkostwo bądź wystosowaniu przez niego zaproszenia do członkostwa. Członkostwo w Radzie Konsultacyjnej jest nieodpłatne, a koszty dotyczące dojazdu oraz noclegu pokrywa członek we własnym zakresie. Rzecznik MŚP w każdym momencie może odwołać powołaną osobę z funkcji członka Rady Konsultacyjnej.

Rada Konsultacyjna może zrzeszać się na szczeblu wojewódzkim w tzw. Wojewódzkie Zespoły Konsultacyjne. Zespoły muszą zrzeszać co najmniej 5 członków z danego województwa. Posiedzenia zwoływane są przez Rzecznika MŚP i odbywają się w siedzibie Biura bądź w siedzibie biur oddziałów terenowych, zgodnie z ich właściwością terytorialną. Posiedzenia mogą odbywać się również w formie zdalnej. Członkowie wojewódzkich zespołów konsultacyjnych wybierają spośród siebie przewodniczącego, który kieruje pracami zespołu wraz z sekretarzem Rady Konsultacyjnej. W pracach wojewódzkich zespołów Rady mogą uczestniczyć organizacje, instytucje, a także przedstawiciele władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz jednostek samorządu terytorialnego. Członkowie Rady Konsultacyjnej mogą brać udział w posiedzeniach Rady Przedsiębiorców oraz zespołów roboczych na prawach jej członków. Prace Rady Konsultacyjnej finansowane są z budżetu państwa, a dokładnie

---

<sup>377</sup> Ibidem.

z części 20 – *Gospodarka*. W 2021 roku Rada Konsultacyjna została połączona z Radą Przedsiębiorców, a zadania obsługi administracyjno-organizacyjnej Rady Konsultacyjnej przejął Zespół ds. Obsługi Rady Przedsiębiorców<sup>378</sup>. Do kompetencji Rzecznika MŚP należy także rozstrzyganie różnych sporów, które mogą dotyczyć funkcjonowania Rady Konsultacyjnej.

*Tabela 7 Podmioty wchodzące w skład Rady Konsultacyjnej*

Województwo Pomorskie:	
„Stencel Stolarstwo” s.c. Zbigniew Stencel & Teresa Stencel & Tomasz Stencel	ADA Kowalski Perska sp. j.
Alma s.c.	Bosch Centrum Agares Barbara, Jerzy Schmidt sp. j.
Eskulap Kisiel Łukaszewska sp. j.	Eurotel S.A.
GROSZ M. Zieńkowicz, S. Zieńkowicz sp. j.	Grupa Zdunek sp. k.
SAM 34 Marek Theus sp. j.	Unimor Development S.A.
Zakład Producyjno-Usługowo-Handlowy "Jawor" Zbigniew Świadek	

Województwo zachodniopomorskie:	
Browar Połczyn - Zdrój sp. z o. o.	MIKROSERWIS s.c.
Dekret Biuro Rachunkowe	Mojsiuk Sp z o. o. sp. k.
Hotel Lidia sp. z o. o. sp. k.	PRO-WAM sp. z o. o.
. Hotel Medical SPA Unitral sp. z o. o. Spółka komandytowa	Przedsiębiorstwo Budownictwa Ogólnego i Usług Inwestycyjnych Piotr Flens
Hotel Senator sp. z o. o. sp. k.	Seamor International Ltd. sp. z o. o.

<sup>378</sup> Sprawozdanie z działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Obejmuje okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r., Warszawa, marzec 2022 r.

Legal HR	Termoprojekt Hirny, Sulima sp. j.
TSL Nordic sp. z o. o.	Zakład Produkcji Betonu DURABET

Województwo małopolskie:	
Chemobudowa – Kraków S.A.	PKM Olkusz sp. z o. o.
Conhpol Henryk Konopka	PMP Style sp. z o. o.
Intermag sp. z o. o.	Sądecki Bartnik sp. z o. o.
Lajkonik House of Bakery sp. z o. o.	TLC sp. z o. o.
Mo-Bruk S.A.	Wojas S.A.
Newag S.A.	XF Franchise sp. z o. o.
Nycz Intertrade sp. z o. o.	Ziko Apteka sp. z o. o.

Województwo dolnośląskie:	
AmRest Franchise sp. z o. o.	Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej S.A.
ARRA Group sp. z o. o. sp. k.	Loss Prevention Experts sp. z o. o. sp. k.
CountMe sp. z o. o.	METALERG sp. z o. o.
Europejskie Centrum Odszkodowań S.A.	Panas Schody
Galess sp. z o. o.	
Hasco Lek S. A. Przedsiębiorstwo Produkcji Farmaceutycznej	Project Zero Waste sp. z o. o.
JKJ Metal sp. z o. o.	Selena FM S.A.
Kaczmarcki Inkasso sp. z o. o. sp. k.	TradeBridge sp. z o. o.

Województwo wielkopolskie:	
Firma Handlowo Usługowa Woga sp. j.	ORDO POZNAŃ sp. z o. o. sp. k.
GB Frąckowiak sp. j.	Pikralidia sp. z o. o.
Hydrowodkan sp. z o. o.	SWGK
Konto Aleksandra, Mateusz Miękwicz i Wspólnik sp. k.	Zephyr Polska sp. z o. o.
MDW S.A.	ZPCZ Zakład Produkcji Części Zamiennych do Maszyn Rolniczych

Województwo lubuskie:	
Auto-Komplex Szarama	Kopalnia Węgla Brunatnego Sieniawa
DTP sp. z o. o.	Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna
Eurobox sp. z o. o.	Park Naukowo Technologiczny Uniwersytetu Zielonogórskiego sp. z o. o.
GaMP sp. z o. o.	WallraV sp. z o. o.
Instytut Nowych Technologii Inżynierii Środowiska	Winnica Stara Winna Góra
Ziel-Bruk Makarewicz	

Województwo śląskie:	
Amber Glass sp. z o. o.	Netix Polska
Anitex sp. z o. o.	P.P.H Retrus sp. j.
Apena Remont sp. z o. o.	Pałac Saturna Termy Rzymskie sp. z o. o.
Asten Group sp. z o. o.	Polsprzęt Janusz Morawiec

Computer Center sp. z o. o.	Profil-Solar sp. j. Zofia Garcon, Grzegorz Garcon
Ekomax sp. z o. o.	Regionalne Centrum Biznesu sp. z o. o.
Elduron sp. z o. o.	Servecom sp. z o. o. sp. k.
Fulco System sp. z o. o.	Trendtrade sp. z o. o.
Grupa Pietrzak	WKK Papiorek

Województwo łódzkie:	
Bionanopark sp. z o. o.	Odlewnia Silum sp. z o. o.
Contec sp. z o. o.	Panta Plast sp. z o. o.
Cottonfood sp. z o. o.	Salve Medica
Dywilan S.A.	Solartechnik
Elbest sp. z o. o.	Spółdzielnia Inwalidów Zgoda
Euromobil sp. z o. o.	Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Zgierzu sp. z o. o.
HRP Group	W. Lewandowski PHU
Konsorcjum Biur Podróży	Wytwórnia Broni Popiński
Mikomax Sp. z o. o. sp. k.	Zakład Mięсны Sobieraj i Wspólnicy

Województwo podlaskie:	
AC S.A.	INFINITY Group sp. z o. o. 9.
ALEX sp. z o. o.	Klub Jagiellonia S.A.
BIAFORM S.A.	Malow sp. z o. o.

Greenko sp. z o. o.	PHU Marpasz Marek Zabielski
Grupa Eltron sp. z o. o.	PPHU Inter-Tech Piotr Jankowski
Hotel Busines Group sp. z o. o.	PUHP AMBIT sp. z o. o.
Jazon sp. z o. o.	Zakład Przetwórstwa Mięsnego Zagłoba

Województwo mazowieckie:	
ARCHE sp. z o. o.	Salad Story S.A.
Artimex S. A.	SMKA sp. z o. o.
Bartek S. A.	Transcolor
Broler Service	TRIAS S.A.
Food Quantum Tel Aviv	TW Plast
MAG-TRAIN sp. z o. o.	VICI Polska sp. z o. o.
Norblin Food sp. z o. o.	Warszawski Dom Technika NOT sp. z o. o.

Województwo warmińsko-mazurskie:	
Kompap	Stal Złom
Dankof	Kancelaria Doradztwa Podatkowego Tomasz Kaczyński
Ultrasonografy Dramiński	Firma Dystrybucyjna Kabanos
Infinity Group	MND Group
Olsztyńskie Centrum Kształcenia	Resenergy BGW sp. z o. o. sp. k.
Mazurskie Miody	Superior sp. z o. o.
Indyk-Mazury	Mazurek Premium Cars
Gatra Polska sp. z o. o. sp. k.	



Województwo podkarpackie:	
CWK Operator	Smak-Górno sp. z o. o.
Euroservice Zakład Przemysłu Tłuszczowego	Studio Mody Françoise
GAMART S. A.	Super-Nieruchomości
Hotel SPA Dwór Kambornia RSF sp. z o. o.	Zakład Instalacyjny WOD. KAN.GAZ. i C.O.
Info Project IT	Zakład Usług Technicznych Kunzek
Meble.pl S.A.	Rakoczy Stal

Województwo lubelskie:	
Biomed Lublin S.A.	PHU Master
Carmen sp. j.	PP Margomed Stanisław Margol
Comex P.H Konrad Wcisło sp. j.	Protector S.A.
Data Art. Poland	Przedsiębiorstwo Transportowo Spedycyjne TKS TRANS sp. z o. o.
Edwood sp. z o. o.	Puławska Spółdzielnia Mieszkaniowa
Kociuk Logistics sp. z o. o.	PW MAR-JOLA BI sp. z o. o.
Mayk's Invest Michał Malec	WOD- BUD sp. z o. o..
Netrix Group sp. z o. o.	

Województwo kujawsko-pomorskie:	
Damix sp. z o. o.	Plast-farb

Eurotherm Technika Grzewcza	PPHU Proszki Mleczne
Fabryka Obrabiarek Drewna sp. z o. o.	PW Brat Piotr Barlik
FATPOL Tools sp. z o. o..	PW Mat-Bud sp. z o. o. Spółka komandytowa
KOR-POL Invest sp. z o. o.	Spółdzielnia Łączności Transportowej Radio Taxi
Kunke Poligrafia sp. z o. o.	Tenaco sp. z o. o.
LUK PLAST Łukasz Kubczak, Sławomir Kubczak s.c.	ZE Twerd sp. z o. o.
P.Z MARK-POL Marek Jasiński	

Województwo opolskie:	
Anplast Anna Klimczyk	P.H.U Cartec Diagnostic
Biuro Rachunkowe Mustaszar sp. z o. o.	PHU Soltra Piotr Mytnik
Black Cat Company	Projektanci Kariery Dawid Seifert
Higma Service sp. z o. o.	Sequra CU Partner
MIW Group Tomasz Kogut sp. k.	

Zaprezentowana obszerność Rady Konsultacyjnej ukazuje dbałość Rzecznika MŚP o to, aby mieć szeroki pogląd na sytuację i problemy przedsiębiorców z sektora MŚP.

### **3.4.3. Rada Naukowa**

Rada Naukowa jest organem doradczym i opiniodawczym Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Działa na podstawie Regulaminu Rady Naukowej Rzecznika Małych

i Średnich Przedsiębiorców<sup>379</sup>. Do zadań Rady Naukowej należy w szczególności wspieranie Rzecznika MŚP swoją wiedzą oraz doświadczeniem w prowadzeniu dialogu i konsultacji ze środowiskami naukowymi, a także wymianą wiedzy i informacji o otoczeniu gospodarczym oraz działalności polskich przedsiębiorstw, szczególnie z perspektywy nauk ekonomicznych. Ponadto Rada Naukowa zajmuje się wspieraniem Rzecznika MŚP w opiniowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących tematów gospodarczych, a także zasad podejmowania wykonywania bądź zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Polski, a także w zakresie występowania z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących gospodarki. Rada Naukowa może również opracowywać i przyjmować stanowiska w zakresie spraw związanych z interesami przedsiębiorców, a także polityką gospodarczą państwa. Rada Naukowa może inicjować współpracę między Rzecznikiem MŚP a środowiskami przedsiębiorców, organami władzy publicznej, organizacjami pozarządowymi, uczelniami wyższymi, samorządami prawniczymi, instytucjami zagranicznymi i międzynarodowymi oraz innymi podmiotami działającymi na rzecz przedsiębiorców i przedsiębiorczości. Wspiera Rzecznika MŚP w prowadzonej działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie edukacji ekonomicznej oraz propagowania przedsiębiorczości, a także inicjuje współpracę i rozwój relacji między naukowcami w celu rozwoju przedsiębiorczości. W skład Rady Naukowej wchodzi osoby fizyczne posiadające autorytet oraz dorobek naukowy. Podczas pierwszego posiedzenia wybierany jest przewodniczący. Rada Naukowa może zbierać się na posiedzenia zarówno stacjonarnie, jak i online. Członkowie Rady Naukowej mogą uczestniczyć w posiedzeniach Rady Przedsiębiorców oraz zespołów roboczych, na prawach członków Rady Przedsiębiorców. Koszty związane z pracą Rady Naukowej są finansowane z budżetu państwa z części 20 – *Gospodarka*. Pracownik biura Rzecznika MŚP wskazany przez Rzecznika MŚP zajmuje się obsługą administracyjno-biurową Rady Naukowej. Wszelkie kwestie sporne dotyczące zagadnień organizacyjnych bądź merytorycznych rozstrzyga Rzecznik MŚP.

---

<sup>379</sup> Zarządzenie NR 9 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 8 grudnia 2020 r, w sprawie powołania i nadania regulaminu Radzie Naukowej przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

W skład Rady Naukowej na dzień 15 lipca 2023 roku wchodzi<sup>380</sup>:

Tabela 8 Skład Rady Naukowej na dzień 15 lipca 2023 r.

<b>Imię i nazwisko</b>	<b>Ośrodek naukowy</b>	<b>Specjalizacja</b>
prof. dr hab. Jan Klimek	Szkoła Główna Handlowa	Polski ekonomista, działacz gospodarczy, przedsiębiorca, nauczyciel akademicki
prof. dr hab. Marian Noga	Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu	Polski ekonomista, od 2004 do 2010 r. był członkiem Rady Polityki Pieniężnej, W badaniach naukowych zajmuje się: teorią wzrostu gospodarczego ze szczególnym uwzględnieniem mierzenia dobrobytu społecznego, zagadnieniami polityki fiskalnej i monetarnej kraju w aspekcie koniunktury gospodarczej, ekonomicznym wymiarem ochrony środowiska <sup>381</sup> .
prof. dr hab. Witold Orłowski	Akademia Finansów i Biznesu Vistula	Specjalizuje się w ekonometrii stosowanej i makroekonomii, transformacji gospodarczej oraz integracji europejskiej krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Był rektorem Uczelni Vistula, profesorem i dyrektorem Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej <sup>382</sup> .
prof. dr hab. Joanna Paliszkiewicz	Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego	Specjalizuje się w zagadnieniach z zakresu zarządzania: zarządzania

<sup>380</sup> [Rada Naukowa przy Rzeczniku MŚP | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 10.04.2022)

<sup>381</sup> [Zespół Szkół Ekonomiczno-Administracyjnych - Prof. dr hab. Marian Noga \(szkolnastrona.pl\)](#) (dostęp 10.04.2023r.)

<sup>382</sup> [prof. dr hab. Witold M. Orłowski - Akademia Finansów i Biznesu Vistula](#) (dostęp 10.04.2023r.)

		<p>wiedzą i zarządzania zaufaniem. Pełni funkcję wiceprezesa Polskiego Towarzystwa Inżynierii Produkcji. Pełni funkcję dyrektora Instytutu Zarządzania. Jest również adiunktem na Uniwersytecie w Vaasa w Finlandii. Uzyskała tytuł naukowy „profesor zwyczajny” Międzynarodowej Szkoły Studiów Społecznych i Biznesowych w Słowenii.</p> <p style="text-align: center;">383</p>
prof. dr hab. Mariusz Popławski	Uniwersytet w Białymstoku	<p>profesor w Katedrze Prawa Podatkowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, w latach 2005-2011 członek Kolegium RIO w Białymstoku; członek Zespołu Eksperckiego ds. Lokalnego Prawa Podatkowego; specjalizuje się w prawie podatkowym, w tym w szczególności w problematyce podatków i opłat lokalnych oraz Ordynacji podatkowej; autor kilkudziesięciu publikacji z tego zakresu<sup>384</sup></p>
prof. dr hab. Konrad Raczkowski	Społeczna Akademia Nauk	<p>Konrad Raczkowski jest profesorem nauk ekonomicznych, dr hab. w zakresie zarządzania instytucjami publicznymi, dyrektorem Centrum</p>

<sup>383</sup> [Osiągnięcia osoby – Joanna Paliszkievicz – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie \(sggw.edu.pl\)](#) (dostęp 10.04.2023r.)

<sup>384</sup> [prof. dr hab. Mariusz Popławski / Wydział Prawa \(uwb.edu.pl\)](#) (dostęp 10.04.2023r.)

		Gospodarki Światowej UKSW. Specjalizuje się w zarządzaniu w systemie gospodarczym, finansach publicznych oraz gospodarce nieoficjalnej i restrukturyzacjach przedsiębiorstw <sup>385</sup> .
dr hab. Agnieszka Iga Bem, prof. UEW	Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	Specjalności finanse, finanse publiczne, zarządzanie finansami <sup>386</sup>
dr hab. Rafał Dowgier, prof. UwB	Uniwersytet w Białymstoku	Specjalizuje się w prawie podatkowym, lokalnym prawie podatkowym i ordynacji podatkowej <sup>387</sup> .
dr hab. Katarzyna Januskiewicz, prof. SWPS	SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie	Psycholog i specjalista ds. organizacji i zarządzania. W ramach subdyscypliny bada zachowania organizacyjne, m.in. w obszarze zmiany zachowań ludzi w organizacji (elastyczność zachowań, zmiana paradygmatu kariery zawodowej, różnorodność w miejscu pracy) oraz metodologii badań społecznych aspektów zarządzania <sup>388</sup> .

<sup>385</sup> [Prof. dr hab. Konrad Raczkowski prorektorem ds. finansowych UKSW – Wydział Społeczno-Ekonomiczny UKSW](#) (dostęp 10.04.2023r.)

<sup>386</sup> [dr hab. Agnieszka Iga Bem \(Pietrzak\) \(nauka-polska.pl\)](#)(dostęp 19.08.2023r.)

<sup>387</sup> [Rafał Dowgier - Studenci, pracownicy - Uniwersytet w Białymstoku - USOSweb \(uwb.edu.pl\)](#)(dostęp 19.08.2023r.)

<sup>388</sup> [Katarzyna Januskiewicz - Uniwersytet SWPS](#) (dostęp 19.08.2023r.)

dr hab. Paweł Kossecki, prof. PWSFTviT	Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna im. Leona Schillera w Łodzi	dr hab. w dyscyplinie finanse, doradca podatkowy, absolwent wydziału chemicznego Politechniki Warszawskiej, specjalista z zakresu wyceny aktywów niematerialnych <sup>389</sup>
dr hab. Grzegorz Krzos, prof. UEW	Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu	Specjalizuje się w obszarze zarządzania i biznesu, wykładowca akademicki, Prezes Wiceprezes, członek rad nadzorczych w kilku spółkach kapitałowych, inwestor. Specjalizuje się w obszarze: zarządzania i biznes, startupy, transformacje technologiczne i cyfrowe biznesu, innowacje, ekspert w pozyskiwaniu finansowania na rozwój, networking biznesowy <sup>390</sup> .
dr hab. Adam Mariański, prof. UŁ	Uniwersytet Łódzki	Specjalizuje się w sukcesji podatkowej, podatkach dochodowych, kontrolach i postępowaniu podatkowym oraz w ochronie praw jednostki w prawie podatkowym i planowaniu podatkowym <sup>391</sup>
dr hab. Przemysław Niewiadomski, prof. UZ	Uniwersytet Zielonogórski	Ekspert i konsultant z zakresu organizacji i zarządzania; menedżer z wieloletnim doświadczeniem wykładowca akademicki.

<sup>389</sup> [NASZ ZESPÓŁ | taxplan \(kossecki.org\)](https://taxplan.kossecki.org) (dostęp 18.08.2023r.)

<sup>390</sup> [Grzegorz Krzos – Profesor zarządzania i biznesu – Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu | LinkedIn](https://www.linkedin.com/in/grzegorzkrzos/)  
(dostęp 18.08.2023r.)

<sup>391</sup> [prof. dr hab. Adam Mariański | Mariański Group \(marianskigroup.pl\)](https://www.marianskigroup.pl)(dostęp 18.08.2023r.)

		Członek zagranicznych (m. in. Academy of International Business, European Academy of Management, European Society for Agricultural Engineers (EurAgEng), The International Society for Professional Innovation Management) i krajowych stowarzyszeń i instytucji <sup>392</sup> .
dr hab. Dariusz Strzelec, prof. UŁ	Uniwersytet Łódzki	Przewodniczący Zarządu Łódzkiego Oddziału Krajowej Izby Doradców Podatkowych, doradca podatkowy, adwokat; członek Międzynarodowego Stowarzyszenia Podatkowego w Polsce (IFA) i Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego; członek Państwowej Komisji Egzaminacyjnej ds. Doradztwa Podatkowego V, VI oraz VII kadencji; doradza podmiotom instytucjonalnym oraz osobom fizycznym, reprezentuje podatników w sporach z administracją skarbową; autor oraz współautor ponad 200 publikacji z dziedziny prawa podatkowego <sup>393</sup> .
dr hab. Tomasz Długosz	Uniwersytet Jagielloński	Zakres jego zainteresowań naukowych obejmuje: publiczne prawo gospodarcze, prawo

<sup>392</sup> [Komputerowy System Informacji o Pracownikach - Uniwersytet Zielonogórski - dr hab. inż. Przemysław Niewiadomski \(uz.zgora.pl\)](http://uz.zgora.pl) (18.08.2023r.)

<sup>393</sup> [Dariusz Strzelec - Księgarnia Profinfo.pl](http://Ksiegarnia.Profinfo.pl)(dostęp 18.08.2023r.)



		<p>energetyczne, prawo sektorów infrastrukturalnych, prawo ochrony konkurencji, prawo infrastruktury krytycznej.</p> <p>Praktykujący radca prawny, członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie<sup>394</sup></p>
dr hab. Marcin Gołembski	Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu	<p>doktor habilitowany nauk ekonomicznych – pracownik naukowo – dydaktyczny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, od 17 lat trener, ekspert w obszarze HR oraz konsultant w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, organizacji funkcji HR, metod organizacji i zarządzania oraz przywództwa.</p> <p>Przeprowadził ponad 2500 godzin szkoleń, warsztatów, sesji coachingowych oraz doradzał biznesowo kilkudziesięciu firmom z różnych branż. Członek Senatu UEP, członek Senackiej Komisji ds. Organizacyjno-Statutowych, członek Komisji Rektorskiej ds. Jakości Edukacji</p> <p>Funkcja personalna, zarządzanie przedsiębiorstwami,</p>

<sup>394</sup> [dr hab. Tomasz Długosz - Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej - Wydział Prawa i Administracji \(uj.edu.pl\)](http://uj.edu.pl) (dostęp 19.08.2023r.)

		zarządzanie procesem kadrowym <sup>395</sup>
dr hab. inż. Agnieszka Stachowiak	Politechnika Poznańska	<u>Wydział Inżynierii Zarządzania</u> <u>Instytut Logistyki</u> Zajmuje się Nauką o zarządzaniu i jakości.
dr Małgorzata Kosła	Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie	Prodziekan ds. Nauki, Specjalizuje się w zarządzaniu, innowacji i przedsiębiorczość <sup>396</sup>
dr Dariusz Kowalski	SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie	Prawnik, ekonomista, radca prawny. Naukowo zajmuje się prawem gospodarczym i finansowym.  Pełni funkcję specjalisty w Departamencie Instrumentów Finansowych Banku Gospodarstwa Krajowego. Jest odpowiedzialny za koordynację prawną projektów: JEREMIE, JEREMIE 2, Instrumenty Zwrotne – PO RPW, PO IR (Fundusze Funduszy: KOFI, Biznest, Starter i Otwarte Innowacje). Te programy są związane ze wsparciem finansowym przedsiębiorstw w formie instrumentów zwrotnych, np. kredytów, poręczeń czy inwestycji o charakterze kapitałowym. Uczestnik grup roboczych przy

<sup>395</sup> [dr hab. Marcin Gołębowski - Nasi eksperci | ICAN](#) (dostęp 31.08.2023r.)

<sup>396</sup> [SIN PP | dr hab. inż. Agnieszka Stachowiak \(put.poznan.pl\)](#) (dostęp 31.08.2023r.)

		Związku Banków Polskich, ministerstwach czy organizacjach branżowych <sup>397</sup> .
<b>dr Rafał Kozłowski</b>	Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach	Zajmuje się problematyką: związaną z koncepcją zarządzania, nauki o organizacji, kapitał intelektualny, nadzór korporacyjny, Przedsiębiorczość <sup>398</sup> .
<b>dr inż. Magdalena Zwolińska-Ligaj</b>	Akademia Bialska Nauk Stosowanych	Zagadnienia przedsiębiorczości i jej uwarunkowań, przedsiębiorczość na obszarach przyrodniczo cennych, obszarach peryferyjnych, wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, inteligentny rozwój obszarów wiejskich, rozwój obszarów przyrodniczo cennych, w tym objętych siecią Natura 2000, zarządzanie i polityka regionalna i lokalna, rozwój lokalny i regionalny, procesy rozwoju regionów peryferyjnych, innowacje i innowacyjność, ekoinnowacje – układy

<sup>397</sup> [Dariusz Kowalski - Uniwersytet SWPS](#) (dostęp 31.08.2023r.)

<sup>398</sup> [Rafał Kozłowski | Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach \(ue.katowice.pl\)](#)(dostęp 31.08.2023r.)

		lokalne, regionalne, jednostki gospodarcze. <sup>399</sup>
--	--	---

Jak pokazuje powyższa tabela, w skład Rady Naukowej wchodzi osoby z różnych ośrodków naukowych w Polsce. Znajdziemy tutaj reprezentantów uniwersytetów klasycznych, politechnik, ale także innych uczelni, jak np. Państwowa Wyższa Szkoła Filmowa, Telewizyjna i Teatralna im. Leona Schillera w Łodzi. W Radzie Naukowej zasiadają zarówno profesorowie, jak i doktorzy będący ekspertami w zakresie prawa gospodarczego, przedsiębiorczości i ekonomii.

Rada Naukowa podczas kwartalnych posiedzeń omawia sytuację ekonomiczną i gospodarczą sektora MŚP. Po każdym posiedzeniu publikowany jest komunikat zawierający zarówno uwagi jak i rekomendacje.

W 2022 roku Rada Naukowa odbyła trzy posiedzenia. Jej członkowie biorą również udział w posiedzeniach Rady Przedsiębiorców działającej przy Rzeczniku MŚP, a także w posiedzeniach zespołów roboczych zajmujących się np. zmianami, jakie należy wprowadzić w Ordynacji podatkowej (np. mediacje), działającymi w Radzie Przedsiębiorców<sup>400</sup>.

Rada Naukowa może również podejmować tzw. „akcje specjalne”. Przykładem jest wystosowanie pisma do Prezesa Rady Ministrów z apelem o zaliczenie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców do sektorów wrażliwych i objęcie ich działaniami osłonowymi, chroniącymi przed nadmiernym wzrostem cen energii, w postaci ograniczenia poziomu cen lub bezzwrotnego dofinansowania. Rada Naukowa zaapelowała też, aby sektor MŚP nie był obciążony nowymi obowiązkami, oraz aby zmiany przepisów prawa ich dotyczących były ograniczone do minimum i poprzedzone skrupulatną oceną skutków ekonomicznych<sup>401</sup>.

<sup>399</sup> [Zwolińska-Ligaj Magdalena - Nauka ABNS \(akademiabialska.pl\)](#)(dostęp 31.08.2023r.)

<sup>400</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2022 roku, s.116

<sup>401</sup> Ibidem., s. 317.

## Rozdział IV: Kompetencje Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz rezultaty jego działań

### 4.1. Kompetencje Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Rzecznik MŚP realizuje swoje uprawnienia, kierując się dobrem przedsiębiorcy. W swoich działaniach ma na względzie ochronę praw przedsiębiorców. Upowszechnia on prawa, jakie przysługują przedsiębiorcom, a także metody ich ochrony. Zajmuje się również popularyzacją praw przedsiębiorców. Dużą rolę odgrywa tutaj informowanie Rzecznika MŚP o własnej działalności i realizowaniu celów. Zakres jego czynności można podzielić wg tego samego schematu, jak w przypadku innych rzeczników (np. Rzecznika Praw Dziecka),<sup>402</sup> na:

1. informacyjne;
2. kontrolne;
3. inicjujące;
4. interwencyjne.<sup>403</sup>

Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców w art. 8 wskazuje katalog zadań, a art. 9 stanowi o jego uprawnieniach. Na podstawie art. 8 ustawy o Rzeczniku MŚP może:

1. opiniować projekty aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad wykonywania i podejmowania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
2. udzielać pomocy w organizacji mediacji między przedsiębiorstwami a organami administracji publicznej;
3. współpracować z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw przedsiębiorców oraz współpracować ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na

---

<sup>402</sup> Zob. L., Wartenberg Kempka B., *Rzecznik Praw Dziecka w systemie pozasądowej ochrony praw dzieci*, [w:] Wójcik E. (red.), *Pozasądowa ochrona praw i wolności jednostki, instytucje, standardy, efektywność*, Wydawnictwo im S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2014, s.103-108 J. Jaros, *Konstytucyjne podstawy ochrony praw dzieci*, [w:] *Polska dla dzieci*, Ogólnopolski szczyt w sprawach dzieci, Warszawa 23-24 maja 2003, Materiały i dokumenty, Warszawa 2003, s. 39

<sup>403</sup> L. Zacharko, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – jako pozasądowy organ ochrony praw przedsiębiorców*, EUNOMIA 2(95)/2018, s. 20.

rzecz ochrony praw przedsiębiorców oraz poszanowania zasady wolności gospodarczej i równego traktowania;

4. inicjować i organizować działalność edukacyjną i informacyjną w zakresie związanym z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w dziedzinie przedsiębiorczości oraz prawa gospodarczego<sup>404</sup>.

Ponadto Rzecznik MŚP nie posiada inicjatywy ustawodawczej, ale może zainicjować zmiany aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej.

Natomiast na podstawie art. 9 pkt 1, w zakresie ochrony praw przedsiębiorców, Rzecznik MŚP może:

- 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej;
- 2) występować do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeśli przepisy będące przedmiotem wniosku budzą wątpliwości w praktyce lub ich stosowanie wywołało rozbieżności w rozstrzygnięciach wydawanych przez właściwy organ administracji publicznej;
- 3) informować właściwe organy nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej;
- 4) występować do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych z wnioskiem, o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- 5) występować do Sądu Najwyższego z wnioskiem, o którym mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r., poz. 5 i 650);
- 6) wnosić skargę nadzwyczajną, na podstawie art. 89 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym;
- 7) występować do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;

---

<sup>404</sup> P. Ruczkowski, *Ustawa z 06.03.2018r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja Biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 388-390.

- 8) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 9) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu;
- 10) informować właściwe organy o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.<sup>405</sup>

W celu wykonywania zadań Rzecznik może zawierać umowy na przeprowadzenie badań lub sporządzenie ekspertyz i opinii. Umowy te mają charakter cywilnoprawny, a przede wszystkim są to umowy o dzieło.

Wymieniony wyżej artykuł jest kluczowy, aby Rzecznik mógł wywierać wpływ na sytuację przedsiębiorców z sektora MŚP.

Rzecznik MŚP tak jak Rzecznik Praw Dziecka czy Rzecznik Finansowy posiada kompetencje o charakterze interwencyjnym. Do uprawnień interwencyjnych Rzecznika MŚP zalicza się:

1. występowanie do właściwych organów o wydanie objaśnień prawnych, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeśli przepisy będące przedmiotem wniosku budzą wątpliwości w praktyce lub ich stosowanie wywołało rozbieżności w rozstrzygnięciach wydawanych przez właściwy organ administracji publicznej;
2. występowanie do Sądu Najwyższego z wnioskiem, o którym mowa w art. 83 par. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>9</sup>, tj., jeżeli w orzeczeniach sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądzie Najwyższym ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa, będących podstawą ich orzekania;
3. wnoszenie skarg nadzwyczajnych, na podstawie art. 89 par. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym;
4. występowanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzeczeniach sądów administracyjnych;

---

<sup>405</sup> Ibidem. s. 390-392.

5. zwracanie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenie skarg i skarg kasacyjnych do sądu administracyjnego, a także uczestniczenie w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi;
6. żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu;
7. czy informowanie właściwe organy o istotnych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej.

Omawiane uprawnienia – tj. możliwość wnoszenia nadzwyczajnych środków odwoławczych, takich jak skarga kasacyjna, czy skarga nadzwyczajna od prawomocnych orzeczeń – są szczególnie istotne w indywidualnych sprawach podejmowanych przez Rzecznika MŚP.

Na podstawie art. 50 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), Rzecznikowi MŚP przysługuje prawo do wniesienia skargi do Sądu Administracyjnego. Rzecznik MŚP posiada inne uprawnienia niż strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Pierwsza różnica w uprawnieniach dotyczy zwolnienia z obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia. Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy to Rzecznik MŚP bierze udział w postępowaniu na prawach strony<sup>406</sup>. Druga różnica dotyczy terminu wniesienia skargi. Mianowicie termin dla Rzecznika MŚP wynosi sześć miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach – sześć miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi<sup>407</sup>. Art. 53 § 2a p.p.s.a. określa akty, dla których sześciomiesięczny termin nie ma zastosowania, tj. akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz innych uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>408</sup>. Rzecznik MŚP jest także zwolniony na mocy prawa z obowiązku uiszczania kosztów takich jak: opłaty sądowe<sup>409</sup>. Co prawda ustawodawca nie wymienił Rzecznika MŚP w art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a., ale z uwagi na to, że występuje on w postępowaniu sądowno administracyjnym na podobnych zasadach jak prokurator, zwolnienie z mocy prawa z obowiązku uiszczania kosztów odnosi się też do niego<sup>410</sup>. Ponadto Rzecznik MŚP ma prawo wniesienia na podstawie art. 173 § 2 p.p.s.a skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu

---

<sup>406</sup> Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2011 roku, II SAB/Rz 12/11, Legalis nr 866871; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 roku, VIII SA/Wa 460/17, LEX nr 2419216.

<sup>407</sup> art. 53 § 3 p.p.s.a.

<sup>408</sup> Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2005 roku, GSK 1258/04, Legalis nr 71639

<sup>409</sup> art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

<sup>410</sup> Uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 3 lipca 2017 roku, I OPS 1/17, ONSAiWSA 2017/6/95



administracyjnego oraz postanowień kończących postępowanie w sprawie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej wynosi 30 dni od doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem, jednakże w sytuacji, gdy stronie nie doręcza się orzeczenia, Rzecznik MŚP może w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną, na co również ma trzydzieści dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 177 § 2 p.p.s.a.). Sporządzenie skargi kasacyjnej jest objęte przymusem adwokacko-radcowskim. Powstaje pytanie, czy obowiązek ten odnosi się również do Rzecznika MŚP. Odpowiada na nie Dorota Sylwestrzak w swoim artykule. Autorka przypomina, że w odniesieniu do prokuratora, RPO, RPD w doktrynie i orzecznictwie prezentowano stanowisko, że przymus adwokacko-radcowski nie obejmuje tych podmiotów. W ocenie autorki omawiane rozwiązanie prawne odnosi się także do Rzecznika MŚP<sup>411</sup>. Kolejnym uprawnieniem na podstawie art. 8 § 3 p.p.s.a jest złożenie zażalenia na postanowienie wymienione w art. 194 § 1 p.p.s.a.

Rzecznik MŚP został także wyposażony w prawo do złożenia nadzwyczajnego środka, takiego jak skarga o wznowienie postępowania<sup>412</sup>. W postępowaniu ze skargi o wznowienie postępowania stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji<sup>413</sup>. W sytuacji przystąpienia Rzecznika MŚP do postępowania przed sądem administracyjnym przez wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego czy też złożenia środków zaskarżenia (skargi kasacyjnej, zażalenia, skargi o wznowienie postępowania) bądź złożenia oświadczenia o przystąpieniu do toczącego się przed sądem administracyjnym postępowania, uzyskuje on status uczestnika na prawach strony.<sup>414</sup> W związku z dużą dyspozycyjnością w sferze wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym, może on także wystąpić ze sprawy<sup>415</sup>. Przyjmuje się, że takie oświadczenie ma charakter wiążący dla sądu<sup>416</sup>. Sąd nie ma możliwości wzywania Rzecznika MŚP do osobistego stawiennictwa<sup>417</sup>. Zasadniczo jego nieobecność na rozprawie, stosownie do art. 92

---

<sup>411</sup> D. Sylwestrzak, „*Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądownoadministracyjnym*”, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3977 PRAWO CCCXXIX Wrocław 2019, s. 125.

<sup>412</sup> art. 8 § 3 w zw. z art. 271–274 p.p.s.a

<sup>413</sup> art. 276 p.p.s.a.

<sup>414</sup> J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s.278.

<sup>415</sup> M. Masternak, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 235.

<sup>416</sup> M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005,

<sup>417</sup> B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2018.

§ 2 p.p.s.a., nie wstrzymuje rozpoznania sprawy przez sąd, niemniej jednak, jak słusznie zauważa się w doktrynie, zaniechanie zawiadomienia Rzecznika MŚP o terminie posiedzenia może być zakwalifikowane jako podstawa kasacyjna z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w sytuacji, gdy mogło to mieć istotny wpływ na wynik sprawy<sup>418</sup>. Następne kontrowersje dotyczą wyłączenia jawności posiedzenia przed sądem dotyczącego uprawnień Rzecznika MŚP. Mianowicie, na podstawie art. 97 § 1 p.p.s.a., Rzecznik MŚP – mimo wyłączenia jawności posiedzenia – może wziąć w nim udział tak jak prokurator czy RPD<sup>419</sup>.

Rzecznik MŚP ma również możliwość zainicjowania podjęcia uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny (zwany dalej NSA). Uchwała ma wyjaśnić przepisy prawne, których zastosowanie wywołało odmiennosc w orzecznictwie sądów administracyjnych<sup>420</sup>. Wynika z tego, że uprawnienie dotyczące działalności uchwałodawczej sądów administracyjnych nie obejmuje prawa do zainicjowania podjęcia uchwał konkretnych<sup>421</sup>. Konkretnie uchwały podejmowane są na podstawie postanowienia składu orzekającego NSA. W doktrynie rozważany był problem udziału prokuratora i RPO w posiedzeniach NSA, podczas których podejmowane są uchwały abstrakcyjne i konkretne. Przyjęto, że oba podmioty mogą brać udział w posiedzeniach NSA, przy czym w odniesieniu do prokuratora kompetencje te zostały przyznane organom określonego szczebla<sup>422</sup>. W art. 265 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził obowiązek udziału Prokuratora Generalnego albo jego zastępcy w posiedzeniu całego składu NSA lub też w posiedzeniu danej Izby NSA, którego przedmiotem jest podjęcie uchwały abstrakcyjnej bądź uchwały konkretnej. Obowiązkowy udział przewidziano także w posiedzeniu składu siedmiu sędziów NSA dla prokuratora Prokuratury Krajowej lub prokuratora innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowanego do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczonego przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach NSA. Ze względu na to – w ocenie autorki – Rzecznik MŚP będzie uprawniony do udziału w posiedzeniu NSA, którego przedmiotem będzie podjęcie uchwały abstrakcyjnej. Jego udział w przeciwieństwie do podmiotów wymienionych w art. 265 p.p.s.a. nie będzie mieć charakteru obligatoryjnego, a – co za tym idzie – jego nieobecność nie będzie stanowić przeszkody do odbycia posiedzenia lub podstawy do odroczenia posiedzenia.

---

<sup>418</sup> J.P. Tarno., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 278; B. Dauter, ...op. cit.

<sup>419</sup> M. Jagielska, A. Wiktorowska, K. Zalańska, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2019.

<sup>420</sup> art. 264 § 2 p.p.s.a.

<sup>421</sup> J.P. Tarno, ...op. cit., s. 662.

<sup>422</sup> M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, ...op. cit., s. 236

Z udziałem Rzecznika MŚP w postępowaniu sądowo-administracyjnym wiąże się kolejny problem, dotyczący instytucji wyłączenia (art. 24 p.p.s.a.). Przepis art. 24 p.p.s.a. stanowi wyłącznie o prokuratorze. W doktrynie zaprezentowano pogląd, zgodnie z którym jeżeli uczestnik na prawach strony bierze udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym na takich prawach jak prokurator, instytucja wyłączenia będzie mieć odpowiednie zastosowanie<sup>423</sup>. Z uwagi na to, że Rzecznik MŚP bierze udział w postępowaniu przed sądami administracyjnymi na takich prawach jak prokurator, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 8 u.r.m.ś.p., przepisy dotyczące wyłączenia będą miały zastosowanie także do niego.

Rzecznik MŚP, przystępując do wykonywania zadań ustawowych ustala sposób działania, który jest adekwatny do indywidualnej sytuacji. Podejmuje działania na wniosek przedsiębiorcy, organizacji przedsiębiorców bądź z własnej inicjatywy. Czynnikiem wpływającym na fakt podejmowania przez niego działań z własnej inicjatywy wiążą się z napływaniem do niego informacji dotyczących naruszeń praw przedsiębiorców. Przed podjęciem działań interwencyjnych Rzecznik MŚP jest zobligowany do podjęcia działań kontrolnych. Na uwagę zasługują również kompetencje umożliwiające mu możliwość żądania wszczęcia postępowania w sprawach administracyjnych oraz możliwość brania udziału w już toczących się postępowaniach, na prawach przysługujących prokuratorowi, mając na uwadze ochronę praworządności, praw przedsiębiorcy lub interesu społecznego, jeżeli według oceny Rzecznika MŚP będzie wymagała takiej ochrony. Ponadto Rzecznik MŚP może zwrócić się z wnioskiem o nałożenie sankcji bądź żądać wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez właściwą jednostkę nadrzędną<sup>424</sup>.

Rzecznik MŚP po zapoznaniu się ze skierowanym wnioskiem może podjąć czynności oraz zbadać czy doszło do naruszenia praw bądź interesów przedsiębiorcy przez organy władzy publicznej. Może również wskazać wnioskodawcy przysługujące mu prawa i środki działania bądź przekazać sprawę według właściwości. Rzecznik MŚP może również odmówić podjęcia czynności. Musi jednak zawiadomić o tym wnioskodawcę i uzasadnić swoją decyzję<sup>425</sup>.

Rzecznik MŚP ma prawo do oceny działań organów, organizacji bądź instytucji publicznych z punktu widzenia skuteczności przestrzegania praw przedsiębiorców. Podmioty, do których może się skierować, mają obowiązek podjąć z nim współpracę oraz udzielać mu pomocy. Zobowiązane są do zapewnienia mu dostępu do akt i dokumentów spraw już

---

<sup>423</sup> Ibidem., s.237.

<sup>424</sup> P. Ruczkowski, *Ustawa z 06.03.2018r.o ....op. cit. [w:] Konstytucja...op. cit. ,s*

<sup>425</sup> Ustawa o RMŚP art. 10.

zakończonych. Rzecznik MŚP może także żądać od nich wyjaśnień dotyczących podstawy prawnej i faktycznej swoich rozstrzygnięć. Na tej podstawie przysługuje mu prawo do zwracania się do tych podmiotów z wnioskami o podjęcie działań, które mają zmierzać do skuteczniejszej ochrony praw przedsiębiorców, a także ulepszenia trybu załatwiania spraw w tym obszarze. Konkluzje przedstawione przez Rzecznika MŚP mogą dotyczyć podjęcia czynności prawnych oraz różnych działań faktycznych, których zadaniem będzie zrealizowanie wolności i praw przedsiębiorców bądź polepszenie jakości obsługi.

Na marginesie powyższych rozważań można wskazać najczęstsze nieprawidłowości dostrzegane przez Rzecznika MŚP w funkcjonowaniu organów administracji publicznej. W Sprawozdaniu Rzecznika MŚP z 2022 roku zawarto poniższe naruszenia<sup>426</sup>:

- 1) zasady wyrażonej w art. 8 ustawy PP, zgodnie z którym „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (przykładowo, w sprawach dotyczących przedsiębiorców z branży farmaceutycznej itp.);
- 2) zasady domniemania uczciwości przedsiębiorcy i rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy wyrażonej w art. 10 ustawy PP (przykładowo w sprawach dotyczących przedsiębiorców z branży farmaceutycznej, stosowanie przepisów o. p. w zakresie dowodzenia instrumentalnego wszczęcia postępowania karnoskarbowego);
- 3) zasady przyjaznej interpretacji przepisów dotyczących przedsiębiorców wyrażonej w art. 11 ustawy PP (przykładowo w sprawach dotyczących przedsiębiorców z branży farmaceutycznej, sprawy dotyczące kosztów uzyskania przychodów w przypadku należności licencyjnych za korzystanie znaków towarowych);
- 4) zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania wyrażonej w art. 12 ustawy PP (przykładowo w sprawach dotyczących przedsiębiorców z branży farmaceutycznej, w sprawach dotyczących nakładania kar pieniężnych na podstawie ustawy o SENT, itp.);
- 5) zasady pewności prawa wyrażonej w art. 14 ustawy PP (przykładowo w sprawach dotyczących przedsiębiorców z branży farmaceutycznej, w sprawach dotyczących podatku akcyzowego);
- 6) przepisu art. 70 § 6 pkt 1 Ordynacji Podatkowej poprzez instrumentalne wszczynanie postępowań karnych skarbowych w celu zawieszenia biegu terminu

---

<sup>426</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP za 2022r s.59.

przedawnienia zobowiązań podatkowych (w większości spraw będących podstawą wniosków Rzecznika o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych);

- 7) przepisów prawa konkurencji poprzez błędne stosowanie przepisów dotyczących koncentracji przez WIF-y, w tym błędne stosowanie pojęcia wywierania decydującego wpływu.

W ramach postępowania interwencyjnego przygotowuje odpowiednią argumentację, która może przekonać organ, organizację bądź instytucję publiczną do podjęcia określonych działań, zmiany stanowiska bądź podjęcia innych czynności zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorców. Wspomniane wyżej organy, organizacje bądź instytucje publiczne są zobowiązane do rozpatrzenia spraw skierowanych do nich przez Rzecznika MŚP. Podmioty muszą uczynić to niezwłocznie, czyli bez zbędnej zwłoki. Nie później niż w terminie 30 dni zobowiązane są poinformować Rzecznika MŚP o podjętych działaniach bądź zajęтым stanowisku. Warto wyjaśnić w tym miejscu, że użycie terminu *niezwłocznie* nie oznacza działań natychmiastowych, ale realnie możliwych do realizacji w okolicznościach danej sprawy<sup>427</sup>. Orzecznictwo definiuje termin *niezwłocznie* jako „tak szybko, jak tylko to jest możliwe, możliwie szybko, czy też w pierwszym możliwym terminie”<sup>428</sup>. W związku z tym nie zawsze to pojęcie powinno się identyfikować z działaniem natychmiastowym<sup>429</sup>. W sytuacji gdy dochodzi do uchybienia terminu bądź gdy Rzecznik MŚP nie podziela ich stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie stosownych działań. Ustawodawca nie określa trybu zwracania się do jednostki nadrzędnej, terminu przekazania informacji o podjętych działaniach oraz nie precyzuje konsekwencji niepodjęcia właściwych działań przez podmiot. Piotr Ruczkowski wskazuje, że „właściwe jest przyjęcie analogicznego rozwiązania, czyli obowiązku niezwłocznego, nie później jednak niż w terminie 30 dni, informowania Rzecznika MŚP o podjętych działaniach przez jednostkę nadrzędną”<sup>430</sup>.

Rzecznik MŚP w sytuacji gdy stwierdzi naruszenie praw przedsiębiorcy w związku z działaniami organów, organizacji bądź instytucji publicznych może, lecz nie musi zwrócić się z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego. Skorzystanie z tego uprawnienia jest uzależnione od stopnia, jak i kategorii ustalonych nieprawidłowości. Organ bądź jednostka, do której został złożony taki wniosek, ma obowiązek wszczęcia takiego

---

<sup>427</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 19.07.2018r., ISA/Wr501/18, LEX nr 2564741

<sup>428</sup> Zob. wyrok NSA z 01.07.2014r., II GSK 656/13, LEX nr 2007082,

<sup>429</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z 09.05.2018r., III SA/Kr, CBOSA, wyrok SN z 13.12.2006r., II CSK 293/06, LEX nr 453147.

<sup>430</sup> Zob. P. Ruczkowski, Ustawa z 06.03.2018r.o...op. cit., [w:] Konstytucja...op. cit., s.394.

postępowania<sup>431</sup>. Należy podkreślić także, że dochodzenie ochrony prawnej w postępowaniu prowadzonym przez rzecznika jest wolne od opłat.

Ustawodawca nakłada na organy, organizacje i instytucje publiczne obowiązek współdziałania i udzielania pomocy Rzecznikowi MŚP, jeśli się do nich zwróci. Wymienione podmioty są zobowiązane do zapewnienia dostępu do akt i dokumentów spraw zakończonych, udzielać żądanych przez Rzecznika MŚP informacji i wyjaśnień oraz udzielać wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć<sup>432</sup>. Rzecznik nie może żądać informacji dotyczących informacji uznanych za niejawne. Ponadto nie może zajmować się problematyką dotyczącą spraw objętych postępowaniami prowadzonymi na podstawie przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>433</sup> oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>434</sup>.

Warto wskazać, że ustawodawca narzuca obowiązek objęcia tajemnicą służbową wszystkich spraw rozpatrywanych przez Rzecznika MŚP. Ochronie podlegają informacje oraz dane uzyskane w toku prowadzonych postępowań, jeśli stanowią one tajemnice prawnie chronione tzn. służbowe, państwowe, skarbowe i inne, którym przepisy prawne przyznają przymiot informacji i danych chronionych. Ochronie powinny podlegać również tzw. tajemnice przedsiębiorstwa<sup>435</sup>.

Rzecznik MŚP posiada również kompetencje opiniotwórcze. Rzecznik MŚP w ramach tych kompetencji opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium RP. Należy zaznaczyć, że Rzecznik MŚP powinien wybrać odpowiedni projekt aktu prawnego. Odpowiedni tzn. projekt, który dotyczy po pierwsze interesów przedsiębiorców z sektora MŚP, a po drugie zasad podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Warto zwrócić uwagę, że aktualnie zasady dotyczące podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej określa wyłącznie ustawa Prawo Przedsiębiorców, a jej regulacje obejmują wszystkich przedsiębiorców<sup>436</sup>.

---

<sup>431</sup> Art. 11 ust.6 URMSP

<sup>432</sup> Art. 12 URMSP

<sup>433</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119.

<sup>434</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.

<sup>435</sup> L. Bielecki, Ustawa z 06.03.2018r.o...op. cit., [w:] Konstytucja ...op. cit., s. 396.

<sup>436</sup> E. Przeszło, *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalności*, (red.) A. Powalowski, H. Wolska, Wyd. Wydawnictwo C. H. Beck,

Przepisy prawne dają Rzecznikowi MŚP możliwość udzielania pomocy w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej. Chociaż pomoc ta w założeniu miała być skierowana stricte do przedsiębiorców z sektora MŚP, to – niejako przy okazji – korzystają z niej organy administracji publicznej. Podstawę prawną w tej materii stanowi ustawa z dnia 13 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, art. 10-11<sup>437</sup>. Warto podkreślić, że umiejętność bezkonfliktowego załatwiania spraw przez administrację publiczną jest bardzo istotna z punktu widzenia obywateli, a zwłaszcza przedsiębiorców. Organy publiczne oczywiście podejmują działania władcze, ale również konsensualne. Podejmowanie działań o charakterze konsensualnym przez organ administracji publicznej może następować na podstawie przepisów, które przewidują wprost zastosowanie określonej instytucji zaliczanej do kategorii alternatywnych metod rozwiązywania sporów<sup>438</sup>. Należy podkreślić, że w sferze administracji publicznej ważne jest niekonfrontacyjne ustalanie stanowisk. Zastosowanie mediacji, a także innych metod ADR<sup>439</sup> w rozstrzygnięciu konfliktów w zakresie administracji publicznej można uznać za rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Mediacja jest urzeczywistnieniem jednej z zasad prawa administracyjnego – zasady polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych. Na jej podstawie organy administracji publicznej w sprawach, w których charakter na to pozwala, zmierzają do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach. Przybliżając tematykę mediacji, należy zaznaczyć, iż jest procesem służącym osiągnięciu porozumienia. Wykorzystywana jest w przypadku sporów oraz w sytuacjach gdzie nieodzowne jest zadośćuczynienie, a także w momencie impasu bądź zastoju w negocjacjach. Ponadto może służyć nawiązaniu kontaktu między stronami. W aspekcie sfery publicznej mediacja może przybierać różne formy działania organów państwa – zarówno zinstytucjonalizowane, jak i niezinstytucjonalizowane. Mediacja w postępowaniu administracyjnym służy wyjaśnieniu i rozważeniu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz używotnieniu ustaleń dotyczących załatwienia sprawy, przy udziale bezstronnego mediatora. Mediacja odnajduje zastosowanie zarówno w zakresie stosunków cywilnoprawnych, gdzie stronami są organy władzy publicznej, jak i w zakresie stosunków regulowanych prawem publicznym. Mediacja stanowi inny mechanizm w stosunku do

---

<sup>437</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 174 ze zm.

<sup>438</sup> M. Tabernacka „*Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*”, wyd. 2, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 19, 119.

<sup>439</sup> ADR (ang. alternative dispute resolution), czyli właśnie alternatywne sposoby rozwiązywania sporów do których należą mediacje, negocjacje, arbitraż

typowych rozwiązań postępowania administracyjnego, jakim jest władcze rozstrzygnięcie spraw indywidualnych przez organ administracji publicznej<sup>440</sup>.

Mediacja administracyjna daje szansę na wypracowanie rozwiązania i tym samym doprowadzenie do definitywnego załatwienia sprawy administracyjnej. Ustalenia dokonane podczas mediacji administracyjnej nie mogą być dowolne, ale muszą mieścić się w granicach obowiązującego prawa. Dla organu administracji publicznej oznacza to, że działania podjęte po zakończeniu mediacji administracyjnej muszą być w pełni zgodne z prawem. W przypadku spraw, w których organ administracji publicznej działa w granicach uznania administracyjnego, ustalenia nie mogą wychodzić poza granice tego uznania. Mediacja administracyjna, co należy podkreślić, nie polega na ugodowym rozwiązaniu sporu przez wzajemne ustępstwa stron, jak ma to miejsce w prawie cywilnym. Natomiast ma służyć wypracowaniu rozwiązania sprawy administracyjnej, które strona postępowania rozumie i akceptuje, organ administracji publicznej natomiast zyskuje pewność przyjęcia właściwego rozstrzygnięcia.

Istota mediacji w postępowaniu administracyjnym nie odnosi się, co do zasady, do sporu między organem administracji publicznej a stroną. Skupia się na wyważeniu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Pośród zalet mediacji w administracji należy wymienić<sup>441</sup>:

- szybkość postępowania i zakończenia sprawy;
- szansę na uniknięcie postępowania odwoławczego lub postępowania sądowo-administracyjnego;
- nieformalny przebieg postępowania;
- poufny charakter;
- kształtowanie dobrych relacji między administracją publiczną a społeczeństwem;
- efektywną komunikację między stronami dzięki wsparciu mediatora;
- niższe koszty postępowania;

---

<sup>440</sup> A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu mediacyjnym*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 32-33

<sup>441</sup> Mediacja w postępowaniu administracyjnym Podręcznik dla pracowników administracji publicznej przygotowany we współpracy Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z Centrum Mediacji Gospodarczej przy Krajowej Izbie Radców Prawnych, wrzesień 2019, [Mediacja\\_w\\_postepowaniu\\_administracyjnym-podrecznik.pdf](#) (dostęp 04.10.2022)



- łatwość przedstawienia dowodów i ustalenia faktów, w szczególności w sprawach złożonych i skomplikowanych, w których wyjaśnienie istotnych okoliczności danej sprawy trwa bardzo długo.

Przedstawienie obszernie tematyki mediacji w administracji ma pokazać jak istotne jest propagowanie rozwiązywania sporów dzięki tej instytucji. Rzecznik MŚP, jak już zostało wspomniane, ma prawo do udzielania pomocy przy organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej. Biorąc pod uwagę istotne zalety mediacji, powinien on dbać o jak największe jej popularyzowanie. Większa liczba spraw zakończonych dzięki alternatywnym metodom spowodowałaby skuteczniejsze rozwiązywanie problemów dotyczących przedsiębiorców. Ponadto, dzięki alternatywnym metodom rozwiązywania sporów, można wypracować „nic” współpracy między organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Aktywność Rzecznika MŚP w tematyce mediacji jest dość niewielka. Jak wynika ze Sprawozdania Rzecznika MŚP z działalności w roku 2021, Rzecznik MŚP, na podstawie złożonych przez przedsiębiorców wniosków, zwrócił się o udział w jednej mediacji. W sprawie wniosku skierowanego do Prezesa PFR z dnia 25 stycznia 2021 r. podjęto decyzję o mediacji. Głównym zamierzeniem mediacji miało być przedsądowe zakończenie sprawy zgłoszenia reklamacyjnego do umowy przedsiębiorcy Subwencji Finansowej w ramach Tarczy 1.0. PFR odmówił udziału w mediacji<sup>442</sup>.

Należy podkreślić, że sposób konstrukcji przepisów określających kompetencje Rzecznika MŚP jest poddawany w doktrynie krytyce. Piotr Lissoń wskazuje mankament dotyczący formułowania katalogu–zadań Rzecznika MŚP. Zwraca on uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy i chaos przepisów. Najważniejszym zadaniem Rzecznika MŚP wskazanym w art. 1 ustawy o Rzeczniku MŚP jest ochrona praw małych i średnich przedsiębiorców, przy czym kompetencje w tej sferze zostały szczegółowo uregulowane dopiero w art. 8 wspomnianej ustawy.<sup>443</sup> Wydaje się więc, że niektóre kwestie prawne wymagają doprecyzowania lub ich sprawdzenia w praktyce. Warto zaznaczyć, że potrzebę zmiany ustawy dostrzegł sam Rzecznik MŚP, który zaledwie po roku sprawowania urzędu wniósł projekt nowelizacji tejże ustawy. W projekcie zaproponowano zmiany poszerzające między innymi katalog kompetencji. Proponowane zmiany dotyczą zwiększenia uprawnień w zakresie: organizowania mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, jak również wprowadzenia

<sup>442</sup> Zob. Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2021r., s. 58.

<sup>443</sup> Zob. Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: Ombudsman czy organ administracji rządowej?*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i socjologiczny, rok LXXX – zeszyt 4-2018.s. 58-59.

możliwości brania udziału w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, gdy sprawa ta dotyczy przedsiębiorcy z sektora MŚP.<sup>444</sup>

W 2021 roku, na podstawie przedstawionych przez przedsiębiorców wniosków, Rzecznik MŚP zwrócił się o udział w jednej mediacji w sprawie dotyczącej wniosku skierowanego do Prezesa PFR z dnia 25 stycznia 2021 r. Przedmiotem mediacji miało być przedsądowe zakończenie sprawy zgłoszenia reklamacyjnego do Umowy przedsiębiorcy, odnoszącej się do Subwencji Finansowej w ramach Tarczy 1.0. PFR odmówił jednak udziału w mediacji<sup>445</sup>.

Ponadto Rzecznik MŚP opiniował projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych. Celem projektu jest zwiększenie roli mediacji jako polubownej metody rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych. Rzecznik MŚP wyraził poparcie dla idei zwiększenia roli mediacji oraz zgłosił kilka uwag dla poszczególnych rozwiązań. Zaproponował między innymi wprowadzenie, zamiast lub obok projektowanych rozwiązań, modyfikacji przepisów o pouczeniu stron postępowań sądowych tak, aby na początku postępowania strony otrzymywały informację o możliwościach i korzyściach związanych z mediacją. Rzecznik MŚP zauważył również, że nie jest zasadne obciążanie stron kosztami czynności związanych z mediacją w przypadkach, w których strona nie przyczyniła się do ich powstania<sup>446</sup>.

#### **4.1.1. Nowe uprawnienia Rzecznika MŚP**

W 2023 roku Rzecznik MŚP uzyskał nowe kompetencje. Mianowicie 26 stycznia 2023 roku Sejm RP uchwalił poprawkę do ustawy deregulacyjnej, która rozszerzyła uprawnienia Rzecznika MŚP. Jak czytamy w ustawie deregulacyjnej:

„Art. 13. W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. poz. 648) w art. 9 w ust. 1 po pkt 6 dodaje się pkt 6a w brzmieniu: „6a) brać udział w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, o których mowa w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII w dziale III ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm., jeżeli stroną jest przedsiębiorca, który wyraził zgodę na piśmie na udział

---

<sup>444</sup> <https://www.prawo.pl/biznes/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorcow-nowe-uprawnienia-2019,493576.html> (dostęp 16.03.2020)

<sup>445</sup> Zob. Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2021 roku s. 58.

<sup>446</sup> Ibidem. s. 73-74

Rzecznika, oraz jeżeli Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym to postępowanie sądowe – na prawach przysługujących prokuratorowi<sup>447</sup>”.

Do tej pory w ramach swoich kompetencji Rzecznik MŚP mógł wspierać przedsiębiorców będących w sporze z organem administracji publicznej tylko na etapie postępowania administracyjnego.

Przykładem sprawy, w której Rzecznik MŚP wykorzystał swoje nowe uprawnienia jest sprawa lekarki z Gdańska, której po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego ZUS odmówił dalszych zasiłków chorobowych w związku z faktem, iż lekarka nie zgłosiła się do ubezpieczenia chorobowego po zakończonym zasiłku macierzyńskim.

Przedsiębiorczynie złożyła dokument ZUS ZUA (dokument zgłoszeniowy), w którym z przyczyn technicznych pojawiła się data z 2015 roku (była to data rozpoczęcia działalności) zamiast daty 12 lipca 2022 roku. Po zakończeniu okresu pobierania zasiłku macierzyńskiego przedsiębiorczynie opłacała wszystkie składki, w tym chorobowe, zatem wyraźną intencją przedsiębiorczynie było zgłoszenie się do ubezpieczenia chorobowego bezpośrednio po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego. Przedsiębiorczynie nie otrzymywała żadnych pouczeń od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odnośnie wadliwości dokonanego zgłoszenia do ubezpieczeń.

Rzecznik MŚP wstąpił – na prawach przysługujących prokuratorowi – do niniejszego postępowania przed organem rentowym jeszcze przed wydaniem decyzji z dnia 27 stycznia 2023 roku, w której stwierdzono, że przedsiębiorczynie jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie podlega dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu od 12 lipca 2022 roku do 31 sierpnia 2022 roku.

Od 12 maja 2023 roku Rzecznik MŚP zyskał nowe uprawnienie, tj. może uczestniczyć w postępowaniach przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, jeśli przedsiębiorca wyraził zgodę na piśmie na jego udział, oraz jeżeli Rzecznik MŚP brał udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym to postępowanie sądowe – na prawach przysługujących prokuratorowi. W związku z tym Rzecznik MŚP wniósł do Sądu Okręgowego o zmianę ww. decyzji ZUS poprzez orzeczenie, że przedsiębiorczynie podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 12 lipca 2022 roku do 31 sierpnia 2022 roku, podnosząc, iż działania ZUS i wydana decyzja narusza przepisy prawa i zasady wynikające z Konstytucji Biznesu. Przede

---

<sup>447</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, Warszawa, dnia 27 kwietnia 2023 r. Poz. 803

wszystkim nie poinformowanie przedsiębiorcy przez ZUS, iż winien dokonać zgłoszenia do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego stanowi naruszenie naczelnej i podstawowej zasady postępowania administracyjnego, tj. zasady informowania strony postępowania.

Rzecznik przytoczył Uchwałę Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 11 lipca 2019 r. o sygn. akt III UZP 2/19, zgodnie z którą obowiązkiem ZUS jest pouczenie osoby prowadzącej pozarolniczą działalność, że po zakończeniu pobierania zasiłku macierzyńskiego ponowne objęcie dobrowolnym ubezpieczeniem chorobowym w związku z prowadzoną pozarolniczą działalnością może nastąpić dopiero po złożeniu stosownego wniosku (dokumentu ZUS ZUA). Sąd Najwyższy miał przy tym na uwadze, że jedynym podmiotem, dysponujących pełnymi danymi o wystąpieniu tego skutku, jest właśnie organ rentowy.

Sąd Okręgowy podkreślił, iż data wskazana w ZUS ZUA została wygenerowana automatycznie, a ZUS nie wzywał przedsiębiorcy do dokonania korekty tego dokumentu ani uzupełnienia. Zasadniczo organ rentowy pozostawił wadliwy dokument ZUS ZUA bez jakiegokolwiek reakcji i nie udzielił żadnego stosownego pouczenia. Jednocześnie wola przedsiębiorcy odnośnie podlegania ubezpieczeniu chorobowemu była jednoznaczna.

Wobec powyższego, Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu, wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2023 r., sygn. akt III U 199/23, w całości podzielił stanowisko Rzecznika MŚP i zmienił wadliwą decyzję ZUS.<sup>448</sup>

Z wypowiedzi Rzecznika MŚP wynika, że nowe uprawnienia do występowania przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych było bardzo potrzebne. Wcześniej mała firma była często bezbronna wobec decyzji urzędników łamiących zasady Konstytucji Biznesu. *Urząd jest dla obywatela, a nie odwrotnie, dlatego wyrok sądu wskazujący, że na urządzie ciąży należyta staranność w informowaniu strony postępowania powinien być wskazówką dla ZUS do przeprowadzenia szkoleń urzędników w tym zakresie* – podkreślił Adam Abramowicz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców.

---

<sup>448</sup> <https://rzecznikmsp.gov.pl/pierwsza-wygrana-rzecznika-w-sadzie-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych/> (dostęp 12.10.2023 r.)

## **4.2. Udział Rzecznika MŚP w postępowaniach administracyjnych i sądowno-administracyjnych**

Działalność Rzecznika MŚP jako organu wspierającego przedsiębiorców wyraża się przez współpracę z innymi organami administracji publicznej. Współpraca Rzecznika MŚP z innymi podmiotami sprowadza się do zwracania się do właściwych organów, instytucji lub organizacji o podjęcie działań z zakresu ich kompetencji. Należy zaznaczyć, że Rzecznik MŚP nie wkracza w kompetencje organów ani wyspecjalizowanych instytucji. Interweniuje wówczas, gdy wcześniejsze działania nie przynosiły rezultatów. Instytucje mają obowiązek współpracy z Rzecznikiem MŚP. Na podstawie art. 12 ustawy o Rzeczniku MŚP wyżej wymienione instytucje i organy zobowiązane są niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika MŚP o podjętych działaniach bądź zajęтым stanowisku. Ponadto podmioty te są obowiązane zapewnić dostęp do akt i dokumentów spraw już zakończonych. Rzecznik MŚP dysponuje ponadto prawem wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego. Uprawnienie to ma charakter fakultatywny i znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których Rzecznik MŚP stwierdzi naruszenie praw przedsiębiorców przez organy, organizacje lub instytucje publiczne.

Rzecznik MŚP może podjąć działania w postępowaniu sądowno administracyjnym, gdy uzna, że wymaga tego ochrona praw przedsiębiorców. Działanie to może polegać na wnoszeniu środków zaskarżenia: skarga, skarga kasacyjna, zażalenie, skarga o wznowienie postępowania bądź też na udziale w toczącym się postępowaniu sądowno administracyjnym niezależnie od jego stadium.<sup>449</sup>

## **4.3. Prawne formy działania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

Na gruncie teorii prawa, prawne formy działania administracji publicznej podlegają różnym klasyfikacjom. Definiowane są jako: „wyodrębniony lub dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”<sup>450</sup>. Fundamentalnym kryterium oceny prawnych form działania administracji jest

---

<sup>449</sup> [Przystąpienie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do postępowania przed sądem administracyjnym - OpenLEX](#)

<sup>450</sup> K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 138.

analizowanie ich jako ustalonych instytucji prawnych. Mogą być one traktowane w kontekście: czynności prawnych oraz czynności faktycznych, działań zewnętrznych oraz działań wewnętrznych, form władczych oraz form nie władczych, aktów stanowienia oraz aktów stosowania prawa. Marian Zimmermann dokonał podziału działań administracji na działania prawne i faktyczne<sup>451</sup>.

Jerzy Starościek definiuje prawne formy działania jako określone przepisem prawa typy konkretnej czynności organu administracyjnego, czyli dopuszczalny prawem środek zastosowany przez administrację dla załatwienia określonej sprawy<sup>452</sup>. Wyodrębnił on sześć fundamentalnych form prawnych działania: stosowanie przepisów powszechnie obowiązujących, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, zawieranie porozumień administracyjnych, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, wykonywanie czynności materialno-technicznych<sup>453</sup>. Doktryna do prawnych form działania administracji zalicza bezczynność oraz milczenie organu<sup>454</sup>.

Według Adama Błasia konstrukcja form działania administracji publicznej zawsze jest ukształtowaną przyjętą koncepcją administracji publicznej oraz wykonawczym bądź nie tylko wykonawczym charakterem jej działań<sup>455</sup>. Natomiast Elżbieta Ury przez prawne formy działania rozumie określony przepisami prawa rodzaj konkretnej czynności, który może być wykorzystany przez organ administracji do załatwienia określonej sprawy<sup>456</sup>.

Dla lepszego zrozumienia omawianych zagadnień należy rozróżnić pojęcie prawnych form i prawnych metod działania administracji. Prawne formy działania opierają się na dozwolonych prawem zachowaniach wewnątrz i na zewnątrz administracji. Natomiast metody działania administracji definiuje się jako przejawy oraz cele jej wiodących polityk, oraz sposoby osiągnięcia tych celów określonych przez przepisy ustrojowe, procesowe i kompetencyjne przez wybór najwłaściwszej formy prawnej działania w tym zakresie<sup>457</sup>.

Działania podejmowane przez Rzecznika MŚP muszą posiadać podstawę prawną. Jego każde działanie może mieć charakter zewnętrzny albo wewnętrzny jak np. wydawanie poleceń

---

<sup>451</sup> M. Zimmermann [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320.

<sup>452</sup> J. Starościek, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 123.

<sup>453</sup> J. Starościek, *Prawne formy ...op. cit.*, s. 32, J. Starościek, *System prawa administracyjnego t. III*, Warszawa 1978, s. 40-45.

<sup>454</sup> Por. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *prawne formy działania administracji*, T. V, Warszawa 2013, s.4-5.

<sup>455</sup> A. Błaś, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 218.

<sup>456</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s.107.

<sup>457</sup> L. Bielecki, *Prawne formy działania ...op. cit.*, s. 216.

służbowych oraz wytycznych pracownikom Biura Rzecznika MŚP. Aby móc odpowiednio sklasyfikować działania podejmowane przez Rzecznika MŚP należy dokonać identyfikacji przysługujących mu kompetencji oraz prawnych form działania. Podstawową cechą organu jest to, że istotą jego wyodrębnienia oraz podstawą działania jest kompetencja<sup>458</sup>. W nauce prawa administracyjnego, „kompetencja” używana jest w dwóch znaczeniach. Pierwsze znaczenie dotyczy sytuacji prawnej organu administracyjnego rozpatrywanej w odniesieniu do sytuacji innych organów na tym samym poziomie hierarchicznym. Fundamentalnym celem jest wyszczególnienie działań podejmowanych przez jeden konkretny organ. Bez własnej kompetencji podmiot wyodrębniony organizacyjnie nie może być nazywany organem. Kompetencja organu to uprawnienie, a zarazem obowiązek korzystania z formy działania wskazanej przez prawo.

J. Boć stwierdziła, że „przedmiotem kompetencji jest skonkretyzowane aktualizowanie potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo. Realizacja tak pojętej kompetencji zmierza do ustalenia uprawnień i obowiązków jednostki”. Na gruncie prawa administracyjnego za przedmiot kompetencji uznaje się określony zbiór czynności prawnych określanych również jako stosowanie prawa, a stosowanie prawa jest procesem indywidualizacji, konkretyzacji czy też na wyprowadzenia z normy abstrakcyjnie generalnej.

Poprzez kompetencje należy rozumieć zespół uprawnień dotyczących określonego zakresu spraw. Pojęcie to obejmuje nie tylko wskazanie zakresu spraw, które ma organ, ale również określenie działań, jakie organ ma prawo i obowiązek podejmować w tych sprawach. Wyposażenie organów w kompetencje jest niczym innym jak zakreśleniem możliwości jego działania oraz cechą charakteryzującą dany podmiot jako organ administracji, ponieważ podmiot nieposiadający kompetencji nie może być nazywany w świetle prawa organem administracji. Posiadanie przez ten podmiot określonych kompetencji wiąże się z koniecznością ich realizacji pod rygorem pozostawiania w bezczynności.

Rzecznika MŚP nie można uznać za organ administracji, więc nie dysponuje on prawnymi formami działania. Art. 9 ustawy o Rzeczniku MŚP przyznaje mu instrumenty prawne w celu wykonywania jego zadań, ale – jak już zostało wcześniej wspomniane – nie może on wydawać aktów normatywnych powszechnie obowiązujących. Rzecznik MŚP może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej.

---

<sup>458</sup> J. Nowacki, Z. Tabor, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 1994, s. 138 i n.

Rzecznik MŚP posiada kompetencje do występowania do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych zawartych w art. 33 ustawy Prawo przedsiębiorców, tj. wiążących organy administracji publicznych wyjaśnień przepisów dotyczących działalności gospodarczej, jeśli przepisy będące przedmiotem wniosku budzą zastrzeżenia w praktyce lub ich stosowanie wywołało rozbieżność w rozstrzygnięciach wydawanych przez właściwy organ administracji publicznej. Art. 69 ustawy Prawo przedsiębiorców, a także art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy o Rzeczniku MŚP, daje mu możliwość występowania do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych z wnioskiem o przygotowanie oceny funkcjonowania aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. Kolejnym uprawnieniem Rzecznika MŚP jest możliwość informowania właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych błędach w funkcjonowaniu administracji publicznej. Rzecznik MŚP może również występować do Sądu Najwyższego z wnioskiem w sprawie rozstrzygnięcia rozbieżności wykładni prawa w zakresie przepisów dotyczących działalności gospodarczej oraz wnoszenie do Sądu Najwyższego skargi nadzwyczajnej. Ponadto może występować do Naczelnego Sądu Administracyjnego z konkluzjami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie przywołało rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rzecznik MŚP może także zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargę kasacyjną do sądu administracyjnego oraz może uczestniczyć w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi. Wymieniony art. 9 ustawy o Rzeczniku MŚP daje możliwość postulowania o wszczęcie przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynanych z urzędu.

Poruszając tematykę prawnych form działań Rzecznika MŚP, należy pochylić się również nad pytaniem, czy działania Rzecznika MŚP można zaklasyfikować jako działania kontrolne. Art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o Rzeczniku MŚP daje możliwość informowania właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej. Wymieniony artykuł ma realny wpływ na poprawę sytuacji małych i średnich przedsiębiorców. Działania kontrolne mogą być postrzegane w różnoraki sposób, biorąc pod uwagę rodzaj i kryterium kontroli. Kontrola definiowana jest jako sprawdzanie działalności jednostek poprzez obserwowanie, ustalanie oraz wykrywanie stanu faktycznego. Celem kontroli jest porównanie stanu faktycznego z pożądanym oraz informowanie



właściwych organów o wynikach<sup>459</sup>. W sytuacji kiedy zaistnieje różnica pomiędzy stanem rzeczywistym, a stanem normatywnym należy dokonać sprecyzowania przyczyn tych różnic, a także sformalizowania zaleceń w celu wykluczenia nieodpowiednich zjawisk<sup>460</sup>. Obszar kontroli uwarunkowany jest jej celami, charakterem organów kontroli oraz jej zakresem przedmiotowym i podmiotowym, a także ustalonymi kryteriami. Akty kontroli najczęściej mają postać aktów administracyjnych, czynności faktycznych, a także aktów o niesprecyzowanym charakterze, takich jak: uwagi, konkluzje, zalecenia, wystąpienia pokontrolne oraz raporty<sup>461</sup>. Jak podkreśla Tomasz Czech akty kontroli ulegają nieustannemu rozszerzeniu o nowe rodzaje aktów dotyczących sfery działań administracji<sup>462</sup>.

Kontrola to proces następujących po sobie czynności, które tworzą pewien schemat postępowania. Czynności te układają się w określone fazy procesu działalności kontrolnej, a mianowicie stadium informacyjno-rozpoznawcze, stadium analityczno-oceniające i diagnostyczne, a także stadium oddziaływania w zakresie naprawczym. Integralny element procesu kontrolnego stanowią wnioski pokontrolne, zalecenia pokontrolne oraz wystąpienia pokontrolne. Czynności pokontrolne polegają nie tylko na odnajdywaniu błędów, ale także na ich naprawianiu i unikaniu. Instytucja kontrolująca przekazuje uwagi o naprawianiu błędów w formie zaleceń, postulatów, uwag, wystąpień, wniosków, które nie mają charakteru władczego, co w konsekwencji odróżnia je od pojęcia nadzoru czy kierownictwa<sup>463</sup>.

Przedmiotem kontroli może być zarówno struktura organizacyjna administracji, jak również jej działalność. Forma przeprowadzenia kontroli, jej zakres, a także prawa i obowiązki podmiotu poddanego kontroli są różnie precyzowane w przepisach prawnych<sup>464</sup>. Zależnie od przedmiotu kontroli może być ona prowadzona z różnych punktów widzenia, na przykład strukturę organizacyjną bada się pod kątem racjonalnej organizacji pracy administracji publicznej oraz zgodności z przepisami ustrojowymi. Natomiast działalność administracji bada się zasadniczo z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem czy też polityką

---

<sup>459</sup> Zob. G. Szpor, [w:] M. Kallas i in., *Prawo administracyjne, część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 275-305., K. Duda, [w:] B. Orlik, A. Puczko (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s.123-166,

<sup>460</sup> P. Sołtysiak, *Rzecznik Praw Dziecka, ...op. cit. s. 158.*

<sup>461</sup> M. Stahl, [w:] *Akty kontroli*, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, t. V, Warszawa 2013, s. 351.

<sup>462</sup> T. Czech, *Zarządzanie pokontrolne Organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, ZNSA nr 3/2011, s.95-96.

<sup>463</sup> J. Jagielski, *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 1999, s.18 i n, E. Knosala, *Doradztwo i decyzja w administracji publicznej*, Bytom, s.2003, s.107 i n.

<sup>464</sup> J. Lang, [w:] Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 329.

państwa. W tej kwestii pod uwagę bierze się zasady legalności, celowości, gospodarności itp.<sup>465</sup>.

Formułując odpowiedź na zadane powyżej pytanie, należy stwierdzić, że Rzecznika MŚP można zakwalifikować do instytucji, które sprawują pieczę nad poprawnością funkcjonowania organów administracji publicznej w sferze prowadzenia działalności gospodarczej. Uprawnienia Rzecznika MŚP, w kontekście uprawnień kontrolnych, odnoszą się do przyjmowania zgłoszeń z prośbą o interwencję w związku z niewłaściwymi działaniami organów administracji publicznej w stosunku do przedsiębiorców. Wiąże się to z jego uprawnieniami, do których przede wszystkim należy ochrona praw sektora MŚP. Rzecznik MŚP zobligowany jest do podjęcia działań interwencyjnych oraz formułowania wystąpień w konkretnych sprawach. Jego działania polegają na badaniu, sprawdzaniu oraz ocenie działań organów administracji publicznej. Rzecznik MŚP kontroluje działania i zaniechania organów administracji publicznej. W podejmowanych przez niego działaniach przeważają środki o charakterze informacyjnym.

Oddzielną grupę form działania Rzecznika MŚP stanowią czynności materialno-techniczne polegające na wykonywaniu różnorodnych czynności biurowych przez pracowników Biura Rzecznika MŚP.

W kontekście klasyfikacji należy podkreślić, że działania Rzecznika MŚP nie mają charakteru władczego.

W związku z powyższymi rozważaniami można stwierdzić, że prawne formy działania Rzecznika MŚP są dość skąpe, jeśli analizy dokonujemy z perspektywy organu administracji publicznej. Jego kompetencje wykazują zbliżenie do organów pomocy prawnej, takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Rzecznik Praw Dziecka.

#### **4.4. Współpraca Rzecznika MŚP z otoczeniem społeczno-gospodarczym**

Jednym z zadań Rzecznika MŚP jest również propagowanie wiedzy na temat prawa gospodarczego i szeroko rozumianej przedsiębiorczości.<sup>466</sup> W tym miejscu warto zaznaczyć, iż Rzecznik MŚP współdziała z fundacjami, stowarzyszeniami oraz innymi dobrowolnymi zrzeszeniami, których celem jest działanie nakierowane na ochronę praw przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę fakt, iż około 2500-3000 skarg przedsiębiorców wpływa rocznie do

---

<sup>465</sup> Ibidem.

<sup>466</sup> P. Lissoń ., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: op. cit.* . 58-59.

Rzecznika Praw Obywatelskich, można stwierdzić, iż jego współpraca z innymi podmiotami – w tym z Rzecznikiem MŚP – jest niezbędna dla kompleksowej ochrony praw przedsiębiorców.<sup>467</sup>

Rzecznik MŚP może współpracować z różnego rodzaju organizacjami i organami. Ustawa o Rzeczniku MŚP w art. 8 pkt 3 wskazuje dwie grupy takich organizacji i organów. Rzecznik MŚP powinien współpracować z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, tylko jeśli do ich celów statutowych należy ochrona praw przedsiębiorców. Ponadto może on współdziałać ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami, a także z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony praw przedsiębiorców. Nie ma niestety jasnej odpowiedzi, kto powinien w celu ewentualnego podjęcia współpracy ustalić istnienie celów statutowych – Rzecznik MŚP czy dana organizacja.

Art. 9. Ustawy o Rzeczniku MŚP wskazuje również możliwość podejmowania innych działań, o ile służą one ochronie praw przedsiębiorców. W ramach współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym podjął inicjatywę stworzenia Pomnika Polskich Przedsiębiorców – Twórców Siły Państwa i Bogactwa Narodów. Główną ideą jest uhonorowanie współtwórców sukcesów gospodarczych oraz promowanie przedsiębiorczości. Postacie, które mają być uhonorowane, to m.in. Franciszek Ksawery Drucki-Lubecki, Mieczysław Wilczek oraz Mirosław Dzielski. Do Komitetu budowy Pomnika należy Rzecznik MŚP, przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe, publicyści oraz przedstawiciele nauki<sup>468</sup>.

#### **4.5. Działalność edukacyjna i informacyjna w zakresie wykonywania działalności gospodarczej w Polsce**

Na podstawie art. 8 pkt 4 ustawy o Rzeczniku MŚP, może on inicjować i organizować działalność edukacyjną i informacyjną w kwestiach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium państwa. Omawiana działalność powinna w szczególności dotyczyć dziedzin przedsiębiorczości oraz prawa gospodarczego. W związku z tym Rzecznik MŚP bierze czynny udział w spotkaniach z przedsiębiorcami, szkoleniach oraz sporządza raporty. W latach 2018-2023 Rzecznik MŚP oraz pracownicy Biura Rzecznika MŚP organizowali lub byli uczestnikami konferencji bądź kongresów.

---

<sup>467</sup> Zob. Projekt ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Druk nr. 2052. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>468</sup> [POMNIK PIONIERÓW TRANSFORMACJI GOSPODARCZEJ POLSKI \(rzecznikmsp.gov.pl\)](http://rzecznikmsp.gov.pl)

Tabela 8 Wybrana aktywność Rzecznika MŚP oraz pracowników Biura Rzecznika MŚP

Wybrana aktywność Rzecznika MŚP oraz pracowników Biura Rzecznika MŚP (konferencje, kongresy, wydarzenia edukacyjne, spotkania z przedsiębiorcami)	
Data	Wydarzenie
3-5 września 2019 r.	XXIX Forum Ekonomiczne w Krynicy-Zdroju
3 grudnia 2019 r.	Konferencja „Prawo dla przedsiębiorców” w Poznaniu:
28 stycznia 2020 r.	Spotkanie konsultacyjne z przedsiębiorcami w Katowicach
27 lutego 2020 r.	Biała Podlaska Spotkanie „Piątka na 100 dni Rządu”;  Wystąpienie pt. „Praktyka funkcjonowania Konstytucji Biznesu w kontekście problemów i wyzwań sektora MŚP”
20 maja 2020 r.	Okrągły Stół Gospodarczy w ramach 311 Europejskiego Kongresu Gospodarczego (online), Warszawa
26 maja 2020 r.	Webinarium w ramach Dni Przedsiębiorczości Społecznej Akademii Nauk 2020; Warszawa  Temat webinarium: Rola Rzecznika w realizacji Konstytucji Biznesu
8-9 września 2020 r.	Forum Ekonomiczne Udział w panelu pt. „MŚP kołem zamachowym polskiej gospodarki” oraz w debacie „Wyzwania podatkowe w gospodarce po pandemii” w Karpaczu

8 października 2020 r.	Samorządowe Forum Kapitału i Finansów Udział w panelu pt. „Odpowiedzialność dyscyplinarna urzędników” w Katowicach
26 października 2020 r.	Debata „W poszukiwaniu trwałych mechanizmów rozwoju polskiej gospodarki” (Forum Polskiej Gospodarki) w Warszawie
7-9 września 2021 r.	XXX Forum Ekonomicznym pt. „Europa w poszukiwaniu przywództwa” w Karpaczu
30 września 2021 r.	Europejskim Kongresie MŚP „Podatki, administracja publiczna a przedsiębiorcy, co nowego czeka MŚP?” w Katowicach
9 grudnia 2021 r.	Konferencja „RESC-EWE: Premiera narzędzi rozwijających kompetencje odpowiedzialne za odporność firm na sytuacje kryzysowe”, zorganizowanej przez Fundację <i>Firmy Rodzinne</i> w Ministerstwie Rozwoju i Technologii
18 marca 2022 r.	30-lecie Izby Przemysłowo-Handlowej Południowej Wielkopolski w Ostrowie Wielkopolskim
25-26 kwietnia 2022 r.	Udział w Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach
4 maja 2022 r.	Debata SWPS „Wolność gospodarcza w Polsce” w Katowice
17 listopada 2022 r.	Spotkanie z przedsiębiorcami we Wrześni
14 grudnia 2022 r.	Udział w Europejskim Forum Gospodarczym – Łódź 2022
9 lutego 2023 r.	Kolacja biznesowa w Siedlcach

6-7 marca 2023 r.	Konferencja „Podatki, ubezpieczenia, przedsiębiorczość”, Biała Podlaska
19 kwietnia 2023 r.	Kongresu „Polska Wieś XXI wieku”, Warszawa
24-26 kwietnia 2023 r.	European Economic Congress w Katowicach
12-14 czerwca 2023 r.	Ogólnopolski Dzień Przedsiębiorcy w Łodzi
25-27 maja 2023 r.	Krajowy Kongres Rzemiosła Zduńskiego w Krakowie
20-21 września 2023 r.	2 Baltic Economic Congress
9-11 października 2023 r.	Konferencja “Podatki – ubezpieczenia – przedsiębiorczość” w Białej Podlaskiej
26 października 2023 r.	Europejski Kongres MŚP w Katowicach

Jak pokazuje powyższe zestawienie aktywności Rzecznika MŚP, w kontekście działalności edukacyjnej i informacyjnej, jest ona bardzo szeroka. Przede wszystkim aktywność Rzecznika MŚP nakierowana jest na problematykę kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zwłaszcza tematyka podatków, ubezpieczeń społecznych oraz przeregulowań prawnych. Rzecznik MŚP, dbając o obecność w wydarzeniach, które mają znaczenie dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, zwiększa zaufanie do siebie jako instytucji strzeżącej prawom przedsiębiorców.

Ponadto Rzecznik MŚP, przy współpracy z Zespołem ds. Obsługi Rady Przedsiębiorców, tworzy biuletyn „Aktualności Biura Rzecznika MŚP”. Biuletyn jest rozsyłany drogą elektroniczną do zarejestrowanych osób, w tym wszystkich członków Rady Przedsiębiorców przy Rzeczniku, Zespołów Roboczych Rady, dziennikarzy i wszystkich zainteresowanych. Biuletyn zawiera aktualne informacje o wszystkich bieżących wydarzeniach z działalności Biura Rzecznika MŚP, w tym o działaniach podejmowanych przez Rzecznika MŚP, a także o odbytych w ostatnim czasie i planowanych na najbliższy czas posiedzeniach Rady Przedsiębiorców oraz jej Zespołów Roboczych. W biuletynie można też zapoznać się z wystąpieniami Rzecznika MŚP do właściwych organów oraz otrzymanymi odpowiedziami na te wystąpienia.

*Tabela 9 Biuletyn Rzecznika MŚP w liczbach*

Biuletyn Rzecznika MŚP w liczbach:	
Rok	Liczba wydań Biuletynu
2019	11
2020	17
2021	22
2022	5

Rzecznik MŚP tworzy również raporty, które dostarczają istotnych informacji na temat wykonywania działalności gospodarczej w Polsce, w szczególności w dziedzinie przedsiębiorczości oraz prawa gospodarczego. Poniższa tabela przedstawia raporty opracowane przez Rzecznika MŚP na przestrzeni pięciu lat swojej działalności.

*Tabela 10 Raporty opracowane przez Rzecznika MŚP*

Raporty opracowane przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców	
Nazwa	Rok publikacji
Problematyka stosowania przez organy podatkowe przepisów o zawieszeniu biegu terminu przedawnienia z uwagi na wszczęcie postępowania karnego skarbowego	2021
Wpływ zmian przepisów prawa farmaceutycznego na prowadzenie aptek ogólnodostępnych w świetle wniosków o interwencję kierowanych do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców	2021
Płaca minimalna (Partner Raportu Biuro Rzecznika MŚP)	2021

Bariery i utrudnienia w zakresie naboru wniosków na dotacje i granty na kapitał obrotowy	2021
System SENT – Problematyka nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców	2020



## Rozdział V: Rezultaty działań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (Analiza Sprawozdań z działalności Rzecznika MŚP)

### 5.1. Opiniowanie aktów prawnych

#### 5.1.1. Opiniowanie projektów ustaw

Poniższa tabela przedstawia, jakie projekty ustaw zaopiniował Rzecznik MŚP, na przestrzeni 5 lat funkcjonowania:

*Tabela 11 Projekty ustaw zaopiniowane przez Rzecznika MŚP na przestrzeni 5 lat*

Projekty ustaw zaopiniowane przez Rzecznika MŚP na przestrzeni 5 lat funkcjonowania		
Lp.	Data	Projekt ustawy
Rok 2022		
1.	7 stycznia 2022 r.	Projekt ustawy w obronie Ojczyzny
2.	10 stycznia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw
3.	11 stycznia 2022 r.	Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach zapewniających możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w czasie epidemii COVID-19
4.	14 stycznia 2022 r.	Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu
5.	14 stycznia 2022 r.	Ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
6.	14 stycznia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania lichwie
7.	8 luty 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym
8.	2 marzec 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach
9.	10 marzec 2022 r.	Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

10.	10 marzec 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw
11.	11 marzec 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw
12.	24 marzec 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw
13.	8 kwietnia 2022 r.	Ustawa o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa
14.	11 kwietnia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji
15.	26 kwietnia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców
16.	05 maj 2022 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (przedstawiciel wnioskodawców: Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Jacek Tomczak)
17.	13 maj 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw podatkowych w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium Ukrainy
18.	20 maj 2022 r.	Projekt ustawy o delegowaniu kierowców w sektorze transportu drogowego
19.	09 czerwca 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz zmianie niektórych innych ustaw
20.	24 czerwca 2022 r.	Projekt ustawy prawo własności przemysłowej
21.	20 lipca 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych
22.	22 lipca 2022 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt
23.	1 sierpnia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wykonawczy oraz niektórych innych ustaw
24.	1 sierpnia 2022 r.	Ustawa o dodatku węglowym

25.	18 sierpnia 2022 r.	Projekt ustawy o Polskiej Agencji Obiektów Sportowych
26.	24 sierpnia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw
27.	30 sierpnia 2022 r.	Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
28.	9 września 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach konsumenta oraz niektórych innych ustaw
29.	12 września 2022 r.	Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej
30.	13 września 2022 r.	Projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców
31.	3 października 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych
32.	11 października 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw
33.	21 października 2022 r.	Projekt ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora
34.	29 października 2022 r.	Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa
35.	27 października 2022 r.	Projekt ustawy o działalności lombardowej
36.	28 października 2022 r.	Projekt ustawy o fundacji rodzinnej
37.	28 października 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw
38.	25 listopada 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku
39.	28 listopada 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw
40.	28 listopada 2022 r.	Projekt ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu
41.	30 listopada 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej
42.	2 grudnia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw

43.	20 grudnia 2022 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw
Rok 2021		
1.	19 listopada 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw
2.	4 stycznia 2021 r.	Poselski projekt ustawy o statusie artysty zawodowego
3.	5 stycznia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska
4.	21 stycznia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw
5.	27 stycznia 2021 r.	Projekt ustawy o wyrównaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.
6.	28 stycznia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw
7.	29 stycznia 2021 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw oraz autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw
8.	3 lutego 2021 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, innych chorobach zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: Poseł Dariusz Wieczorek)
9.	5 lutego 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw
10.	5 lutego 2021 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
11.	18 lutego 2021 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw
12.	19 lutego 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw
13.	22 lutego 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz niektórych innych ustaw

14.	26 lutego 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy 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
15.	8 marca 2021 r.	Projekt ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej i projektu ustawy wprowadzającej ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej
16.	18 marca 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw
17.	19 marca 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców
18.	31 marca 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw
19.	7 kwietnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw
20.	15 kwietnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks – postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw
21.	19 kwietnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw
22.	21 kwietnia 2021r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw
23.	26 kwietnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o kinematografii.
24.	6 maj 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi
25.	12 maj 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy – Prawo telekomunikacyjne
26.	17 maj 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw
27.	31 maj 2021 r.	Projekt ustawy o organizowaniu zadań na rzecz bezpieczeństwa i obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców i programie mobilizacji gospodarki

28.	2 czerwca 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
29.	10 czerwca 2021 r.	Projekt ustawy o uprawnieniach artysty zawodowego
30.	11 czerwca 2021 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi
31.	21 czerwca 2021r.	Projekt ustawy o ekonomii społecznej
32.	21 czerwca 2021 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw
33.	24 czerwca 2021 r.	Projekt ustawy o rolnictwie ekologicznym
34.	25 czerwca 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej oraz niektórych innych ustaw
35.	8 lipca 2021 r.	Projekt ustawy o Systemie Informacji Finansowej
36.	15 lipca 2021 r.	Projekt ustawy o sprawozdawczości organizacji pozarządowych
37.	16 lipca 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw
38.	4 sierpnia 2021 r.	Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych
39.	23 sierpnia 2021 r.	Poselski projekt ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego
40.	24 sierpnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw
41.	30 sierpnia 2021 r.	Projekt ustawy z dnia 26 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw
42.	31 sierpnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych oraz niektórych innych ustaw
43.	2 września 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania przestępczości środowiskowej

44.	3 września 2021 r.	Ustawa o zmianie ustawy o usługach płatniczych
45.	10 września 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni
46.	20 września 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw
47.	1 października 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw
48.	1 października 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych
49.	4 października 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
50.	15 października 2021 r.	Projekt ustawy o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia
51.	20 października 2021 r.	Projekt ustawy o ochronie wolności słowa w internetowych serwisach społecznościowych
52.	29 października 2021 r.	Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa
53.	5 listopada 2021 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw
54.	12 listopada 2021 r.	Poselski projekt ustawy o Agencji Cyberbezpieczeństwa
55.	30 listopada 2021 r.	Projekt ustawy o wyrobach medycznych
56.	3 grudnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw
57.	13 grudnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów oraz ustawy o utracie mocy prawnej niektórych ksiąg wieczystych
58.	15 grudnia 2021 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera

59.	17 grudnia 2021 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw
60.	31. grudnia 2021 r.	Projekt ustawy o niektórych umowach zawieranych elektronicznie
Rok 2020		
1.	27 lutego 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym
2.	21 stycznia 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw
3.	9 stycznia 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw
4.	30 marca 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw
5.	16 stycznia 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw
6.	10 stycznia 2020 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw
7.	24 stycznia 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów
8.	5 lutego 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw
9.	10 lutego 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw
10.	11 lutego 2020 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy
11.	28 lutego 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o kołach gospodyń wiejskich
12.	20 marca 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym



13.	27 marca 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw
14.	5 kwietnia 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zawodzie farmaceuty
15.	5 kwietnia 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o wyrobach medycznych
16.	2 czerwca 2020 r.	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
17.	10 lipca 2020 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw
18.	12 sierpnia 2020 r.	Projekt ustawy o rzemiośle i kształceniu dualnym
19.	3 września 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo bankowe
20.	4 września 2020 r.	Ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw
21.	9 września 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw
22.	11 września 2020 r.	Projekt ustawy wprowadzającej – Prawo komunikacji elektronicznej
23.	22 września 2020 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt
24.	25 września 2020 r.	Projekt ustawy o rozpatrywaniu reklamacji i sporów klientów podmiotów rynku finansowego
25.	26 września 2020 r.	Projekt ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych

26.	8 października 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów
27.	21 października 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19
28.	7 grudnia 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw
29.	27 października 2020 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych
30.	9 listopada 2020 r.	Projekt ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw
31.	19 listopada 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw
32.	28 grudnia 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw oraz projekt rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2021
33.	23 grudnia 2020 r.	Projekt ustawy o podatku od niektórych usług cyfrowych i Funduszu Technologii Cyfrowych
34.	28 grudnia 2020 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz niektórych innych
35.	28. grudnia 2020 r.	Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych oraz ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych
Rok 2019		
1.	14 maja 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw
2.	28 marca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw.

3.	11 kwietnia 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw
4.	14 czerwca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw
5.	30 stycznia 2019 r.	Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary
6.	5 lipca 2019r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym
7.	2 kwietnia 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o działalności leczniczej
8.	28 marca, 8 maja, 19 czerwca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych
9.	11 lutego 2019 r.	Senacki projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego
10.	28 czerwca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw
11.	14 czerwca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw
12.	12 lipca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Ordynacja podatkowa
13.	17 kwietnia, 24 czerwca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw
14.	21 i 27 lutego 2019 r.	Projekt ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz razem z nim opiniowany projekt ustawy – Przepisy wprowadzające – Prawo zamówień publicznych.
15.	9 kwietnia 2019 r.	Poselski projekt ustawy o zasadach wykonywania pracy w placówkach handlowych
16.	14 marca 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o systemie instytucji rozwoju oraz zmianie niektórych innych ustaw
17.	3 kwietnia 2019 r.	Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych

18.	17 kwietnia 2019 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw
19.	29 kwietnia, 14 maja 2019 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw
20.	7 czerwca 2019 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw
21.	6 czerwca 2019 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W dniu 7 maja 2019 r. projekt wpłynął do Sejmu RP.
22.	23 maja 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy – Prawo bankowe
23.	13 czerwca 2019 r.	Projekt ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw
24.	25 września 2019 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw
25.	22 sierpnia 2019 r., 19 września 2019 r.	Projekt ustawy o zawodzie farmaceuty
26.	19 kwietnia 2019 r., 22 stycznia 2019 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w wersji z 12 kwietnia
27.	16 października 2019 r.	Projekt ustawy o wzajemnym uznawaniu towarów zgodnie z prawem wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim
28.	31 października 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej
29.	24 października 2019 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw
30.	11 grudnia 2019 r.	Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej
31.	19 grudnia 2019 r.	Poselski projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw
Rok 2018		
1.	Lipiec 2018 r.	Projekt ustawy – Ordynacja podatkowa z 4 lipca 2019 r.

2.	Sierpień 2018 r.	Projekt ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 sierpnia 2018 r.
3.	Sierpień 2018 r.	Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Podatnika z dnia 6 sierpnia 2018 r.
4.	Październik 2018 r.	Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych z 1 października 2018 r.
5.	2018 r.	Wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych

Rzecznik MŚP, na przestrzeni 5 lat funkcjonowania, zaopiniował 174 projekty ustaw. Tak ogromna liczba opinii świadczy o jego dużym zainteresowaniu sprawami sektora MŚP na każdej płaszczyźnie. Opiniowane ustawy dotyczyły przede wszystkim podatków, ubezpieczeń społecznych oraz przeregulowań prawnych.

#### 5.1.2. Opiniowanie projektów rozporządzeń

*Tabela 12 Projekty rozporządzeń zaopiniowane przez Rzecznika MŚP na przestrzeni 5 lat*

Projekty rozporządzeń zaopiniowane przez Rzecznika na przestrzeni 5 lat funkcjonowania		
Lp.	Data	Projekt rozporządzenia
Rok 2022		
1.	1 kwietnia 2022 r.	Projekt rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w sprawie określenia innego terminu w zakresie zamieszczenia przez organizacje pożytku publicznego sprawozdania merytorycznego z działalności i sprawozdania finansowego w roku 2022
2.	11 kwietnia 2022 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości wpłat dokonywanych w związku ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia na pracę lub zezwolenia na pracę sezonową oraz ze złożeniem oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi
3.	25 maja 2022 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie warunków technicznych i organizacyjnych oraz

		sposobu wnoszenia pism procesowych na adres do doręczeń elektronicznych sądu
4.	20 czerwca 2022 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022
5.	24 sierpnia 2022 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie podstawowych warunków prowadzenia apteki
6.	9 sierpnia 2022 r.	Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r.
7.	27 września 2022 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących
Rok 2021		
1.	1 lutego 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego, jakie powinny spełniać rurociągi przemysłowe transportujące materiały niebezpieczne o właściwościach trujących, żrących i palnych
2.	16 lutego 2021 r.	Projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie nadania Instytutowi Sportu w Warszawie statusu państwowego instytutu badawczego
3.	16 marca 2021 r.	Rządowy projekt rozporządzenia w sprawie określenia zadań Krajowej Administracji Skarbowej, które mogą być wykonywane przez naczelników urzędów skarbowych na obszarze całego kraju lub jego części, niezależnie od terytorialnego zasięgu ich działania
4.	19 marca 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2021 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje w 2021 r
5.	22 marca 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym
6.	16 kwietnia 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie projektu rozporządzenia dot. udzielania przez

		Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy publicznej w formie gwarancji transakcji leasingowych w związku ze skutkami COVID-19.
7.	23 kwietnia 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki zmieniającego rozporządzenie w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków
8.	1 czerwca 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości o zmianie w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych
9.	17 sierpnia 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020
10.	29 września 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej soków i nektarów owocowych
11.	21 października 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej zmieniającego rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 18 czerwca 2014 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka 2007-2013”
12.	3 grudnia 2021 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłaty za wydanie zezwolenia na odstępstwo od warunków technicznych, jakim powinien odpowiadać pojazd
Rok 2020		
1.	20 marca 2020 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (nr z wykazu: 138).
2.	17 marca 2020 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie minimalnych środków technicznych i organizacyjnych

		oraz metod, jakie przedsiębiorcy telekomunikacyjni są obowiązani stosować w celu zapewnienia bezpieczeństwa lub integralności sieci lub usług (nr z wykazu: 147).
3.	18 kwietnia 2020 r.	Projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii z 17 kwietnia 2020 r.
4.	14 sierpnia 2020 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (nr z wykazu 56)
5.	23 października 2020 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Klimatu w sprawie określenia szczegółowych kryteriów utraty statusu odpadów dla odpadów destruktu asfaltowego (nr z wykazu 57)
6.	19 i 23 października 2020 r.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 1758) – ocena prawna
7.	23 października 2020 r.	Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000” w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych”, objętego PROW na lata 2014-2020 w ramach poddziałania „Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych” objętego PROW na lata 2014-2020 (nr z wykazu: 140).
8.	23 i 26 listopada 2020 r.	Kolejne projekty rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii
Rok 2019		
1.	30 stycznia 2019 r.	Projekt Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących (Numer z wykazu: 628).
2.	24 stycznia 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielenia wsparcia ze środków Funduszu



		Niskoemisyjnego Transportu (Numer w wykazie prac Ministra Energii: 96.2.18)
3.	10 kwietnia 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dla magazynowania odpadów z dnia 17 stycznia 2019 r. (numer z wykazu 464)
4.	22 maja 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (numer w wykazie prac legislacyjnych Rządowego Centrum Legislacji: 231)
5.	27 lutego 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie warunków udzielania oraz rozliczania wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (Numer w wykazie prac Ministra Energii: 95.2.18).
6.	29 marca 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej” w ramach poddziałania „Pomoc na rozpoczęcie pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Numer z wykazu: 59).
7.	17 kwietnia 2019 r.	Projekty rozporządzeń Ministra Energii w sprawie rejestru systemu zapasów interwencyjnych, wzoru deklaracji składanej przez producentów i handlowców Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, wzoru sprawozdania o podmiotach zlecających usługi magazynowania, przeładunku, przesyłania lub dystrybucji paliw ciekłych, wzoru sprawozdania o rodzajach i ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu oraz wzoru informacji o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej do prowadzonej działalności
8.	Maj 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Numer z wykazu: 286).
9.	14 sierpnia 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych czynności diagnostów

		związanych z odczytem wskazania drogomierza oraz wysokości opłaty z tym związanej (numer w wykazie prac legislacyjnych Rządowego Centrum Legislacji: 291)
10.	1 sierpnia 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie stawki opłaty recyklingowej, wnioskując o wydłużenie vacatio legis przynajmniej do 1 stycznia 2020 r
11.	21 sierpnia 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych (numer w wykazie prac Rady Ministrów: 64).
12.	25 września 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wzoru wniosku o wydanie wiążącej informacji stawkowej (numer z wykazu 987).
13.	7 listopada 2019 r.	Projekt rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie egzaminu czeladniczego, egzaminu mistrzowskiego oraz egzaminu sprawdzającego, przeprowadzanych przez komisje egzaminacyjne izb rzemieślniczych (Numer z wykazu 203).
14.	2-5 grudnia 2019r.	Projekt rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie sposobu przekazywania za pomocą środków komunikacji elektronicznej ksiąg podatkowych oraz wymagań technicznych dla informatycznych nośników danych, na których te księgi mogą być zapisane i przekazywane (Numer z wykazu: 24).

Rzecznik MŚP, na przestrzeni 5 lat funkcjonowania, zaopiniował 41 projektów rozporządzeń, które dotyczyły różnych aspektów. Będąc instytucją stojącą na straży praw przedsiębiorców, opiniował rozporządzenia, które w sposób bezpośredni, ale i pośredni, dotyczą przedsiębiorców. Dlatego – przykładowo – w powyższej tabeli znajdziemy opinię do projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania badań technicznych pojazdów oraz wzorów dokumentów stosowanych przy tych badaniach (Numer z wykazu: 286), jak również opinię do projektu rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki zmieniającego rozporządzenie w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków.

### 5.1.3. Opiniowanie aktów prawa miejscowego

Tabela 13 Opinia projektów uchwał rad gminnych i miejskich

Opinia projektów uchwał rad gminnych i miejskich	
Rok	Nazwa projektu
2022 r.	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Projekt Uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2023 rok;</li><li>2) Projekt Uchwały Rady Gminy Kleszczów w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok;</li><li>3) Projekt Uchwały Rady Miasta Żory w sprawie podatku od nieruchomości na 2023 rok;</li><li>4) Projekt Uchwały Rady Miasta Żory w sprawie podatku od środków transportowych na 2023 rok;</li><li>5) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Bełchatowie w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości;</li><li>6) Projekt Uchwały Rady Gminy Boronów w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości;</li><li>7) Projekt Uchwały Rady Gminy Nowe Ostrowy w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2023 rok;</li><li>8) Projekt Uchwały Rady Gminy Nowe Ostrowy w sprawie określenia wysokości podatku od środków transportowych na 2023 rok;</li><li>9) Projekt Uchwały Rady Gminy Rzeczyca w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na obszarze Gminy Rzeczyca na 2023 rok;</li><li>10) Projekt Uchwały Rady Gminy Rzeczyca w sprawie określenia wysokości stawek podatku od</li></ol>

	<p>nieruchomości na obszarze Gminy Rzeczyca na 2023 rok;</p> <p>11) Projekt Uchwały Rady Miasta Węgorzyna w sprawie podatku od nieruchomości na 2023 rok;</p> <p>12) Projekt Uchwały Rady Miasta Węgorzyna w sprawie podatku od środków transportowych na 2023 rok;</p> <p>13) Projekt Uchwały Rady Miasta Żory w sprawie opłaty targowej;</p> <p>14) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Przedborzu w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Przedbórz;</p> <p>15) Projekt Uchwały Rady Gminy Czarnożyły w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>16) Projekt Uchwały Rady Gminy Czarnożyły w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>17) Projekt Uchwały Rady Miasta Kutno w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2023 rok;</p> <p>18) Projekt Uchwały Rady Miasta Kutno w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2023 rok;</p> <p>19) Projekt Uchwały Rady Gminy w Lgocie Wielkiej w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>20) Projekt Uchwały Rady Gminy Ksawerów w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>21) Projekt Uchwały Rady Gminy Goszczanów w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>22) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Złoczewie w sprawie określenia</p>
--	--

	<p>stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>23) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Złoczewie w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>24) Projekt Uchwały Rady Miejskiej Orzesze w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Miasta Orzesze od dnia 1 stycznia 2023 r.;</p> <p>25) Projekt Uchwały Rady Gminy w Lgocie Wielkiej w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>26) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Przedborzu w sprawie określenia wysokości rocznej stawki podatku od środków transportowych na terenie Miasta i Gminy Przedbórz;</p> <p>27) Projekt Uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>28) Projekt Uchwały Rady Gminy Lubochnia w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>29) Projekt Uchwały Rady Gminy Lubochnia w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości obowiązujących na terenie Gminy Lubochnia;</p> <p>30) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Tucznie w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>31) Projekt Uchwały Rady Gminy Ksawerów w sprawie określenia</p>
--	---

	wysokości rocznych stawek podatku o środków transportowych.” <sup>469</sup>
2021 r.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Tuszynie z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu finansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Tuszyn”;</li> <li>2) Projekt Uchwały Rady Gminy Mysłowice w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty płatności należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawny, przypadających Gminie Masłowice oraz jej jednostkom organizacyjnym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organów uprawnionych do udzielania tych ulg;</li> <li>3) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Tuszynie z dnia 9 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu finansowania zadań z zakresu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Tuszyn”;</li> <li>4) Projekt Uchwały Rady Miasta Kutno w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie oraz niedochodzeniu należności pieniężnych, mających charakter cywilnoprawnych przypadających Miastu Kutno i jego jednostkom organizacyjnym;</li> <li>5) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Przedborzu w sprawie określenia</li> </ol>

<sup>469</sup> Sprawozdanie Rzecznika z 2022 r. s. 141 – 142.

	<p>stawek podatku od nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Przedbórz;</p> <p>6) Projekt Uchwały Rady Miasta Piotrków Trybunalski w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>7) Projekt Uchwały Rady Gminy Boronów w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>8) Projekt Uchwały Rady Miasta Żory w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>9) Projekt Uchwały Rady Miasta Żory w sprawie wysokości stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>10) Projekt Uchwały Rady Gminy Wiry w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok;</p> <p>11) Projekt Uchwały Rady Gminy Wiry w sprawie określenia dziennych stawek opłaty targowej w 2022 rok;</p> <p>12) Projekt Uchwały Rady Gminy Nowe Ostrowy w sprawie podatku od nieruchomości na 2022 rok;</p> <p>13) Projekt Uchwały Rady Gminy Nowe Ostrowy w sprawie podatku od środków transportowych na 2022 rok;</p> <p>14) Projekt Uchwały Rady Miasta Kutno w sprawie podatku od nieruchomości na 2022 rok;</p> <p>15) Projekt Uchwały Rady Miasta Kutno w sprawie podatku od środków transportowych na 2022 rok;</p> <p>16) Projekt Uchwały Rady Gminy Tuczno w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>17) Projekt Uchwały Rady Gminy Czarnożyły w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok;</p>
--	---

	<ol style="list-style-type: none"><li>18) Projekt Uchwały Rady Miasta Zduńska Wola w sprawie podatku od nieruchomości;</li><li>19) Projekt Uchwały Rady Miasta Zduńska Wola w sprawie podatku od środków transportowych;</li><li>20) Projekt Uchwały Rady Gminy w Kleszczewie w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</li><li>21) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Błazkach w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok;</li><li>22) Projekt Uchwały Rady Miasta Rzgowa w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok;</li><li>23) Projekt Uchwały Rady Gminy Rzeczyca w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2022 rok;</li><li>24) Projekt Uchwały Rady Gminy Rzeczyca w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok;</li><li>25) Projekt Uchwały Rady Miasta w Węgorzynie w sprawie podatku od nieruchomości;</li><li>26) Projekt Uchwały Rady Miasta w Węgorzynie w sprawie podatku od środków transportowych;</li><li>27) Projekt Uchwały Rady Miasta w Kamieniu Pomorskim w sprawie stawek podatku od nieruchomości;</li><li>28) Projekt Uchwały Rady Miasta Orzesze w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Miasta Orzesze od 1 stycznia 2022;</li><li>29) Projekt Uchwały Rady Miasta Bełchatowa w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości;</li></ol>
--	---



	<p>30) Projekt Uchwały Rady Gminy Czerniewice w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na terenie gminy Czerniewice;</p> <p>31) Projekt Uchwały Rady Gminy Ksawerów w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>32) Projekt Uchwały Rady Gminy Ksawerów w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>33) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Przedborzu w sprawie określenia wysokości rocznej stawki podatku od środków transportowych na terenie Miasta i Gminy Przdbórz;</p> <p>34) Projekt Uchwały Rady Miasta w Złoczewie w sprawie określenia stawek podatku od środków transportowych na 2022 rok;</p> <p>35) Projekt Uchwały Rady Miasta w Złoczewie w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2022 r.”<sup>470</sup></p>
2019 r.	<p>1) Projekt Uchwały Rady Miasta Radomska zmieniającej uchwałę w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>2) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Rzgowie w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2020;</p> <p>3) Projekt Uchwały Rady Gminy Góra Świętej Małgorzaty w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2020;</p> <p>4) Projekt Uchwały Rady Miasta Bełchatowa w sprawie wysokości stawek opłaty za zajęcie pasa drogowego dróg gminnych na</p>

<sup>470</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP za 2021 r. s. 129 – 131.

	<p>obszarze Miasta Bełchatowa na cele związane z budową, przebudową, utrzymaniem i ochroną dróg;</p> <p>5) Projekt Uchwały Rady Gminy Nowe Ostrowy w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>6) Projekt Uchwały Rady Gminy Nowe Ostrowy w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>7) Projekt Uchwały Rady Gminy Wyry w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2020;</p> <p>8) Projekt Uchwały Rady Gminy Wyry w sprawie opłaty targowej w 2020 roku;</p> <p>9) Projekt Uchwały Rady Gminy Wyry w sprawie wysokości stawek podatku od środków transportowych w 2020 roku;</p> <p>10) Projekt Uchwały Rady Miasta Bełchatowa w sprawie określenia wysokości rocznych stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>11) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Błaszczach w sprawie podatku od nieruchomości dotyczącej stawek obowiązujących w 2020 roku;</p> <p>12) Projekt Uchwały Rady Gminy Boronów w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>13) Projekt Uchwały Rady Gminy Kluki w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>14) Projekt Uchwały Rady Gminy Koszęcin w sprawie wysokości stawek podatku od środków transportu na 2020 rok jako podstawa obliczenia podatku od środków transportu na obszarze Gminy Koszęcin na rok 2020;</p> <p>15) Projekt Uchwały Rady Gminy Koszęcin w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2020 rok jako podstawa</p>
--	---

	<p>obliczenia podatku od nieruchomości na obszarze Gminy Koszęcin na rok 2020;</p> <p>16) Projekt Uchwały Rady Gminy Czarnożyły w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na rok 2020;</p> <p>17) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Złoczewie w sprawie określenia stawek podatku od środków transportowych ma 2020 rok;</p> <p>18) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Złoczewie w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2020 rok;</p> <p>19) Projekt Uchwały Rady Gminy Rzeczyca w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych;</p> <p>20) Projekt Uchwały Rady Gminy Rzeczyca w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2020 rok;</p> <p>21) Projekt Uchwały Rady Miejskiej w Przedborzu w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Przedbórz;</p> <p>22) Projekt Uchwały Rady Miasta Kutno w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2020 rok;</p> <p>23) Projekt Uchwały Rady Miasta Kutno w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych na 2020 rok;</p> <p>24) Projekt Uchwały Rady Gminy Lgota Wielka w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p> <p>25) Projekt Uchwały Rady Miasta Orzesze w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Miasta Orzesze od 1 stycznia 2020 r.;</p> <p>26) Projekt Uchwały Rady Gminy Kleszczów w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości;</p>
--	--

	<p>27) Projekt Uchwały Rady Gminy Czerniewice w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości na terenie Gminy Czerniewice;</p> <p>28) Projekt Uchwały Rady Gminy Lubochnia w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2020;</p> <p>29) Projekt Uchwały Rady Miasta Orzesze w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie Miasta Orzesze od 1 stycznia 2020 r. (po zmianach).<sup>471</sup></p>
--	--

Na przestrzeni 5 lat funkcjonowania, Rzecznika MŚP zaopiniował 139 projektów aktów prawa miejscowego. Najczęściej zwracały się do niego gminy z województwa łódzkiego i śląskiego. Jak wynika z *Raportu Analitycznego z 2020 roku o rozwoju regionalnym Polski*, oba województwa przyczyniają się do wzrostu gospodarczego w naszym kraju<sup>472</sup>. Wnioski pochodzące z tego rejonu mogą wskazywać na chęć współpracy organów administracji publicznej z Rzecznikiem MŚP, aby zwiększyć zaufanie przedsiębiorców. Analizując powyższe akty prawa miejscowego należy zaznaczyć, że projekty te dotyczyły przede wszystkim określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych.

## 5.2. Objasnienia prawne

Rzecznik MŚP na podstawie swoich kompetencji może występować do organów administracji publicznej z wnioskami o objaśnienia prawne, dotyczące zawitych oraz wieloaspektowych przepisów prawnych odnoszących się do działalności gospodarczej.

<sup>471</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2019 r., s. 149 – 150.

<sup>472</sup> Zob. *Rozwój regionalny Polski – raport analityczny 2020*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020r. s.106-120.

Rzecznik MŚP od roku 2018 do 2023 złożył 84 wnioski o objaśnienia prawne.

Tabela 14 Objaśnienia prawne

L.p.	Data	Temat	Adresat
1.	22 listopada 2018 r.	Wniosek do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju o objaśnienie prawne dotyczące obowiązku załączania mapy do celów projektowych do wniosku o pozwolenie na budowę	Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju
2.	27 listopada 2018 r.	Wniosek do Ministerstwa Finansów o objaśnienie prawne dotyczące ustawy o podatku od towarów i usług oraz rozporządzenia ws. zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących	Teresa Czerwińska, Ministerstwo Finansów
3.	16 stycznia 2019 r.	Wniosek do Ministerstwa Finansów o objaśnienie prawne do ustawy o podatku od towarów i usług	Teresa Czerwińska, Minister Finansów
4.	14 maja 2019 r.	Pismo do Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z wnioskiem o objaśnienie prawne do ustawy z dn. 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług	Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii
5.	17 maja 2019 r.	Pismo do Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z wnioskiem o objaśnienie prawne do ustawy z dn. 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa w świetle objaśnień podatkowych wydanych przez Ministerstwo Finansów "Informacje o schematach podatkowych (MDR)"	Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii
6.	29 lipca 2019 r.	Pismo do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o	Bożena Borys- Szopa, Minister

		wydanie objaśnienia prawnego ws. wskazania czy pracodawca jest uprawniony do samodzielnej kontroli trzeźwości pracownika	Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
7.	12 sierpnia 2019 r.	Pismo do MliR ws. wydania objaśnienia prawnego dot. art. ustawy z dnia 20 lipca 2018r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów	Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju
8.	4 października 2019 r.	Pismo do MRPiPS w sprawie wydania objaśnienia prawnego dot. prawidłowego rozumienia i stosowania przepisu art. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010	Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
9.	6 listopada 2019 r.	Wniosek do MZ o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni art. 103 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 99 ust. 1 i 104 a ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne	prof. Łukasz Szumowski, Minister Zdrowia
10.	6 listopada 2019 r.	Wniosek do MZ o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni art. 104 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne	prof. Łukasz Szumowski, Minister Zdrowia
11.	6 kwietnia 2020 r.	Wniosek do Ministra Finansów z dnia 6 kwietnia 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczący wykładni art. 15za ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych	Tadeusz Kościński, Minister Finansów

		nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw	
12.	9 kwietnia 2020 r.	Wniosek do Minister Rozwoju z dnia 9 kwietnia 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczący wykładni art. 15zzzf ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju
13.	15 kwietnia 2020 r.	Wniosek do Minister Rodziny z dnia 15 kwietnia 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczący wykładni art. 15zq, art. 15zr, art. 15zs oraz art. 15zu ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw	Marlena Małąg, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
14.	15 kwietnia 2020 r.	Wniosek do Minister Rodziny z dnia 15 kwietnia 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczący wykładni art. 15zzb ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw	Marlena Małąg, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
15.	17 kwietnia 2020 r.	Wniosek do Minister Rodziny z dnia 17 kwietnia 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczący wykładni art. 15g ustawy z dnia 2 marca 2020	Marlena Małąg, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

		roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw	
16.	4 maja 2020 r.	Wniosek do Minister Rozwoju z dnia 4 maja 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni art. 15zdz ust. 1 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju
17.	6 maja 2020 r.	Wniosek do Minister Rozwoju z dnia 6 maja 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni § 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 roku w sprawie udzielania pomocy w formie dotacji lub pomocy zwrotnej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju
18.	6 maja 2020 r.	Wniosek do Minister Rozwoju z dnia 6 maja 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni § 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 roku w sprawie udzielania pomocy w formie dotacji lub pomocy zwrotnej w ramach programów	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju



		operacyjnych na lata 2014-2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19	
19.	29 maja 2020 r.	Wniosek do Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 maja 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni art. 15zzb ust. 5 i art. 15zzzh ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem COVID-19	Marlena Małąg, Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej
20.	1 czerwca 2020 r.	Wniosek do Minister Rozwoju z dnia 1 czerwca 2020 r. o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni punktu 3.3.1. załącznika do uchwały nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 roku w sprawie programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju
21.	14 października 2020 r.	Pismo do Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii – pismo z prośbą o wydanie objaśnień prawnych dotyczących art. 15zua ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, dalej „Specustawa”), poprzez wyjaśnienie jak należy rozumieć wymóg wykazania, że sytuacja materialna wskazana	Jarosław Gowin, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii

		we wniosku, o którym mowa w art. 15zs Specustawy albo 15zsa Specustawy nie uległa poprawie	
22.	8 stycznia 2021 r.	Pismo do Ministra Klimatu i Środowiska – wniosek o wydanie objaśnień prawnych w sprawie wątpliwości co do możliwości zbierania lub magazynowania odpadów komunalnych przez kilku przedsiębiorców na tej samej nieruchomości, stanowiącej przedmiot ich współwłasności	dr Michał Kurtyka, Minister Klimatu i Środowiska
23.	2 lutego 2021 r.	Pismo do Ministra Zdrowia z wnioskiem o wydanie objaśnienia prawnego w przedmiocie stosowania ustawy z dn. 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym	dr Adam Niedzielski, Minister Zdrowia
24.	20 kwietnia 2022 r.	Pismo z prośbą o wydanie objaśnienia prawnego, o którym mowa w art. 33 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców, w odniesieniu do art. 15r ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który ustanawia zakaz potrącania kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy lub innych jego należności sygn.: WPL.80.2022.TO	Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii
25.	5 sierpnia 2022 r.	Pismo z prośbą o wydanie objaśnienia prawnego dotyczącego przepisu art. 6 ust. 1 pkt 10 ustawy z 10 stycznia 2018 r. o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni (T.j. Dz. U. z 2021 r.	Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii

		<p>poz. 936 z późn. zm.), w szczególności poprzez wyjaśnienie zakresu podmiotowego i przedmiotowego wskazanego powyżej przepisu prawa oraz odniesienie do istoty i charakteru wzajemnej relacji między placówką handlową a zakładem prowadzącym działalność w zakresie kultury, sportu, oświaty, turystyki i wypoczynku – w kontekście nieobowiązującego zakazu, o który mowa w art. 5 niniejszej ustawy. Sygn.: WPL.267.2022.TO</p>	
26.	5 sierpnia 2022 r.	<p>Pismo z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych, w szczególności przepisu § 6 ust. 5 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie szczegółowych wymogów, jakim powinien odpowiadać lokal apteki (Dz. U. Nr 171, poz. 1395 z późn. zm.) w celu rozstrzygnięcia wątpliwości co do standardów dla pomieszczeń do przeprowadzania w aptece ogólnodostępnej szczepień ochronnych oraz świadczenia opieki farmaceutycznej, przy czym wymogi te powinny być odpowiednio elastyczne i uwzględniać wszelkie rozwiązania realizujące cel ich ustanowienia. Sygn.: WPL.276.2022.GS</p>	<p>dr Adam Niedzielski, Minister Zdrowia</p>
27.	1 września 2022 r.	<p>pismo z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych dotyczących przepisów § 8 ust. I pkt 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie</p>	<p>Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości</p>

		<p>szczególowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 819), w szczególności poprzez objaśnienie czy możliwe jest odbieranie przesyłek pocztowych w placówkach pocztowych przez osoby uprawnione na podstawie innych dokumentów niż pełnomocnictwo pocztowe, wskazujących na odpowiednie umocowanie, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej, jakimi dokumentami osoba uprawniona do odbioru przesyłek pocztowych może wykazać swoje umocowanie w placówce pocztowej, jak również tego, czy rzeczywiście żądanie wykazywania tych uprawnień w placówkach pocztowych należy uznawać za uzasadnione, gdy dane takiej osoby wraz z informacją o uprawnieniu do reprezentacji ujawnione są w jawnych i powszechnie dostępnych rejestrach (także on-line) - takich jak: Rejestr Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) i Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). sygn.: WPL.311.2022.GG</p>	
28.	1 września 2022 r.	<p>Pismo z wnioskiem o wydanie objaśnień prawych dotyczących przepisu art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 896), w szczególności poprzez objaśnienie czy możliwe jest odbieranie przesyłek</p>	<p>Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury</p>

		<p>pocztowych (w tym sądowych) w placówkach pocztowych przez osoby uprawnione na podstawie innych dokumentów niż pełnomocnictwo pocztowe, wskazujących na odpowiednie umocowanie, a w wypadku odpowiedzi twierdzącej, jakimi dokumentami osoba uprawniona do odbioru przesyłek pocztowych może wykazać swoje umocowanie w placówce pocztowej, jak również tego, czy rzeczywiście żądanie wykazywania tych uprawnień w placówkach pocztowych należy uznawać za uzasadnione, gdy dane takiej osoby wraz z informacją o uprawnieniu do reprezentacji ujawnione są w jawnych i powszechnie dostępnych rejestrach (także on-line) - takich jak: Rejestr Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) i Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG). Sygn.: WPL.311.2022.GG</p>	
29.	4 stycznia 2023 r.	<p>Pismo z wnioskiem o wydanie objaśnień prawych dotyczących przepisu art. 102 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301), w szczególności poprzez objaśnienie, czy kontynuowanie działalności apteki ogólnodostępnej po wybudowaniu nowego obiektu budowlanego w tym celu, w tej samej lokalizacji i pod tym samym adresem, tj. na miejscu dotychczasowej apteki, musi skutkować koniecznością ponownego pozyskania</p>	<p>dr Adam Niedzielski, Minister Zdrowia</p>

		<p>zezwolenia na prowadzenie apteki przez ten sam podmiot.          Sygn.: POZ-WPL.1881.2022.DS.GG</p>	
30.	17 stycznia 2023 r.	<p>Pismo z wnioskiem o wydanie objaśnienia prawnego dotyczącego prawidłowego rozumienia i stosowania przepisu art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 888, dalej: „ustawa o grach hazardowych”), poprzez wyjaśnień</p> <p>1) kto na gruncie przedmiotowego przepisu, jest krajowym organizatorem sportowego współzawodnictwa ludzi lub zwierząt i czy może być nim uznany jedynie polski związek sportowy w rozumieniu ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1599) lub podmiot przez niego wskazany;</p> <p>2) czy w myśl rzeczzonego przepisu ustawy o grach hazardowych za krajowego organizatora współzawodnictwa sportowego może być uznany prywatny podmiot komercyjny, niezrzeszony w żadnej krajowej lub międzynarodowej organizacji sportowej w formie związku sportowego lub jego międzynarodowego odpowiednika;</p> <p>3) czy za sportowe współzawodnictwo w rozumieniu przedmiotowego przepisu ustawy o grach hazardowych należy traktować działalność rozrywkową, artystyczną, w tym rywalizację opartą o zmagania niezwiązane</p>	<p>Magdalena Rzeczkowska,          Minister Finansów</p>

		z wypracowaniem lub poprawieniem kondycji fizycznej i psychicznej lub osiągnięciem wyników sportowych, a także e-sport. Sygn.: WPL.20.2023.DL	
31.	31 stycznia 2023 r.	Pismo z wnioskiem o wydanie objaśnień prawych w zakresie, czy podmiot pełniący rolę organizacji odzysku sprzętu elektrycznego i elektronicznego, o której mowa w art. 60 i następnych ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1622) może jednocześnie pełnić rolę organizacji odzysku opakowań, o której mowa w art. 27 i następnych ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1114 ze zm.). Sygn.: WPL.22.2023.JJ	Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska
32.	2 maja 2023 r.	Pismo z wnioskiem o wydanie objaśnień prawych dotyczących podstaw prawnych w oparciu, o które ZUS stał się prawotwórczą instytucją. ZUS wykreował „nieustawowego współnika iluzorycznego” a to godzi w przepisy „Konstytucji Biznesu”, m.in.: zasadę "co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone", czyli: przepis art. 8 Prawa Przedsiębiorców, „Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie	Marlena Małąg, Minister Rodziny i Polityki Społecznej do wiadomości: dr hab. Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz prof. dr hab. Gertruda Uścińska, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

		przepisów prawa”. Sygn.: WPL.99.2023.ZS	
33.	25 maja 2023 r.	Pismo z wnioskiem o wydanie objaśnień prawych w zakresie podwójnego obowiązku opłacenia składki zdrowotnej przez przedsiębiorców za styczeń 2022 r. Dotyczy on przedsiębiorców, którzy: rozliczali podatek dochodowy od osób fizycznych w formie tak zwanej skali podatkowej lub podatku liniowego, w roku 2022 osiągnęli na tyle niskie dochody (niższe niż minimalne wynagrodzenie obowiązujące 1 lutego 2022 roku), że muszą rozliczyć składkę roczną w oparciu nie o faktyczny dochód z prowadzonej działalności, lecz od podstawy wynoszącej iloczyn liczby miesięcy podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu w roku kalendarzowym, za który ustalany był dochód i minimalnego wynagrodzenia miesięcznego, zawiesili lub zakończyli działalność najpóźniej z końcem grudnia 2022 r. Sygn.: WPL.142.2023.JJ	dr Adam Niedzielski, Minister Zdrowia do wiadomości: Magdalena Rzeczkwoska, Minister Finansów, Marlena Małąg, Minister Rodziny i Polityki Społecznej oraz Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii

Na przestrzeni 5 lat funkcjonowania Rzecznik MŚP wystąpił z 84 wnioskami do organów administracji publicznej. Ze względu na dużą liczbę wniosków kierowanych do organów administracji publicznej powyższa tabela przedstawia tylko wybrane objaśnienia prawne. Dotyczyły one głównie spraw związanych z podatkami, kosztami prowadzenia działalności gospodarczej oraz niejasnością przepisów prawnych. Wydawane przez organy administracji publicznej objaśnienia prawne znacząco przyczyniają się do poprawy funkcjonowania otoczenia społeczno-gospodarczego. Stanowią przede wszystkim bazę wiedzy dla przedsiębiorców.



### 5.3 . Sprawy prowadzone przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Biura terenowe Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

#### 5.3.1. Biuro terenowe w Białymstoku

Biuro terenowe w Białymstoku działa od 16 kwietnia 2019 roku. Swym zasięgiem obejmuje województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie.

Tabela 15 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Białymstoku

Liczba spraw interwencyjnych prowadzonych w Biurze terenowym Rzecznika MŚP w Białymstoku (w tym spraw przekazanych do innych oddziałów)					
Rok	Łączna liczba spraw	Liczba spraw w toku	Liczba spraw przekazanych	Liczba spraw zakończonych	Odmowa podjęcia interwencji
2022	272	111	16	124	21
2021	873	79	111	464	219
2020	257	153	19	63	12
2019	37	-	3	34	-

Jak wskazuje powyższa tabela, Biuro terenowe Rzecznika MŚP w Białymstoku na przestrzeni 5 lat podjęło 1439 spraw. Większość z nich dotyczyła subwencji w ramach Tarczy Finansowej z PFR 1.0 i 2.0 oraz Tarczy Antykryzysowej ZUS, PUP, WUP.

Przykładowa sprawa Oddziału terenowego w Białymstoku:

Sprawa odnosiła się do wniosku interwencyjnego przedsiębiorcy w nawiązaniu do decyzji Polskiego Funduszu Rozwoju( zwanego dalej PFR) w kwestii odmowy zwolnienia z obowiązku zwrotu subwencji finansowej otrzymanej w ramach programu rządowego „Tarcza Finansowa 1.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro, Małych i Średnich Firm”.

Jak czytamy w Sprawozdaniu Rzecznika MŚP z 2022 roku:

„Stan faktyczny: Przedsiębiorca zwrócił się do Biura Rzecznika z wnioskiem o interwencję w związku z decyzją PFR, dotyczącą rozliczenia subwencji finansowej otrzymanej w ramach programu rządowego „Tarcza Finansowa 1.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro, Małych i Średnich Firm”. Przedsiębiorca za pośrednictwem banku otrzymał decyzję w sprawie zwolnienia z obowiązku zwrotu subwencji finansowej, zgodnie z którą wyliczone zostało

zwolnienie z obowiązku zwrotu subwencji finansowej w wysokości 0%. Na podaną wartość składało się 0% związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w całym okresie 12 miesięcy od dnia przyznania subwencji finansowej oraz 0% związane z utrzymaniem zatrudnienia przez 12 miesięcy. Tym samym PFR ustalił wartość subwencji finansowej pozostającej do spłaty na kwotę 144 000,00 zł (100%). Przedsiębiorca licznymi pismami, m.in. 24 czerwca 2021 r. dokonał zgłoszenia wyjaśniającego (reklamacji), stosownie do procedury wynikającej z § 14 ust. 1 regulaminu PFR. W zgłoszeniu przedsiębiorca wyjaśnił, że prowadzi działalność w zakresie kodu PKD 73.11.Z – działalność agencji reklamowych, uprawniającą go do umorzenia kwoty subwencji w wysokości 100%. Wskazał ponadto, że niewłaściwa decyzja w przedmiocie rozliczenia subwencji jest wynikiem błędnego oświadczenia wygenerowanego poprzez formularz na stronie banku, który automatycznie podstawił maksymalną wnioskowaną kwotę umorzenia na poziomie 0 zł.

Stanowisko Rzecznika: Rzecznik zwrócił się do PFR z wnioskiem o podjęcie działań, zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony praw przedsiębiorców przez przyspieszenie rozpatrywania zgłoszenia wyjaśniającego (reklamacji), złożonego przez przedsiębiorcę. Rzecznik zwrócił uwagę na § 4 ust. 6 lit. a oraz b regulaminu PFR, zgodnie z którym mikroprzedsiębiorcy, którzy nie zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej we wskazanych datach oraz ich zakres działalności faktycznie wykonywanej oraz ujawnionej w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej według stanu 31 grudnia 2019 r. obejmuje co najmniej jeden z wymienionych rodzajów działalności, a także odnotowały spadek przychodów i 31 grudnia 2019 r. nie posiadały statusu przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 rozporządzenia pomocowego, są zwolnieni z obowiązku zwrotu subwencji finansowej w całości. Ponadto Rzecznik wskazał, że przedsiębiorca spełnił przesłanki uprawniające go do uzyskania zwolnienia z obowiązku zwrotu subwencji finansowej łącznie w 100%, zaś błędne działanie systemu lub pracowników banku pośredniczącego w procedurze rozliczania subwencji PFR nie może negatywnie wpływać na beneficjentów.

Rozstrzygnięcie: Decyzją kończącą postępowanie wyjaśniające PFR postanowił zwolnić przedsiębiorcę z obowiązku zwrotu subwencji w wysokości 100%, zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy oraz stanowiskiem Rzecznika<sup>473</sup>.

---

<sup>473</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2022 r., s. 319 – 320 .

### 5.3.2. Biuro terenowe w Gdańsku

Biuro terenowe w Gdańsku funkcjonuje od 15 lutego 2019 roku i obejmuje swym zasięgiem województwa kujawsko-pomorskie, pomorskie i zachodniopomorskie.

Tabela 16 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Gdańsku

Liczba spraw interwencyjnych prowadzonych w Biurze terenowym Rzecznika MŚP w Gdańsku (w tym spraw przekazane do innych oddziałów)					
Rok	Łączna liczba spraw	Liczba spraw w toku	Liczba spraw przekazanych	Liczba spraw zakończonych	Odmowa podjęcia interwencji
2022	751	293	64	216	178
2021	528	132	-	163	234
2020	470	32	25	208	205
2019	103	2	4	48	49

Biuro terenowe w Gdańsku na przestrzeni 5 lat podjęło łącznie 1852 sprawy. Większa część spraw, jakimi się zajmuje, dotyczy zakresu ubezpieczeń społecznych. W 2021 roku omawiany oddział terenowy podjął 381 spraw dotyczące tematyki ubezpieczeń społecznych, a w 2022 roku było to 200 spraw. W roku 2020 liczba ta wyniosła aż 427 spraw, a w 2019 roku było ich tylko 73.

Przykładowa sprawa w Biurze terenowym Rzecznika MŚP w Gdańsku:

W sprawozdaniu z 2021 roku przywołano sprawę dotyczącą wydania przez ZUS decyzji odmawiających prawa do zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od 1 do 20 listopada 2020 roku, prawa do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, prawa do ponownego świadczenia postojowego oraz przyznania dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca zwrócił się do ZUS z wnioskami o zwolnienie z obowiązku opłacenia należnych składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od 1 do 30 listopada 2021 roku, o przyznanie jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego oraz o przyznanie ponownego świadczenia postojowego, wskazując jako przeważającą działalność gospodarczą według kodu PKD 47.71.Z. Przedsiębiorca zwrócił się również do PUP z wnioskiem o przyznanie dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikro- i małego

przedsiębiorcy przyznawanej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r., wskazując jako przeważającą działalność według kodu PKD 47.71.Z. Pismem z 4 stycznia 2021 roku przedsiębiorca został poinformowany o odmowie przyznania mu ww. dotacji. Organ wskazał, iż podany we wniosku kod PKD jako rodzaj przeważającej działalności jest niezgodny z kodem przeważającej działalności przedsiębiorcy widniejącym w rejestrach: REGON i CEIDG. Decyzją z dnia 28 stycznia 2021 r. ZUS odmówił przedsiębiorcy prawa do zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenie zdrowotne za okres od dnia 1 listopada 2020 r. do dnia 30 listopada 2020 r. Decyzją z dnia 26 stycznia 2021 r. ZUS odmówił przedsiębiorcy prawa do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, a decyzją z dnia 23 lutego 2021 r. odmówił także prawa do ponownego świadczenia postojowego. W uzasadnieniu ww. decyzji wskazano, że w rejestrach REGON i CEIDG na dzień 30 września 2020 r., przeważająca działalność gospodarcza przedsiębiorcy oznaczona była kodem 46.42.Z, natomiast kod PKD 47.71.Z wskazany przez niego we wnioskach, został dodany dopiero w dniu 13 stycznia 2021 r. Mając na uwadze powyższe, przedsiębiorca zwrócił się o pomoc do Rzecznika MŚP wskazując, że działalność gospodarczą prowadzi od 1 lipca 1990 roku. Początkowo jego przeważającą działalnością był handel hurtowy, a od 2010 roku jego przeważającą działalnością jest sprzedaż detaliczna oznaczona kodem PKD 47.71.Z. i od tego czasu nie dokonywał żadnych zmian kodu PKD. Zamiana kolejności obowiązujących kodów PKD mogła nastąpić podczas przenoszenia danych z ewidencji gminnej. Przedsiębiorca wyjaśnił również, że o tym, iż ma wpisany nieprawidłowy kod PKD wskazany jako przeważający, powziął wiedzę dopiero, gdy otrzymał odmowne decyzje na jego wnioski o pomoc, o którą starał się z powodu pandemii COVID-19. Powód, jaki mu podano, to nieprawidłowe kody PKD przeważające w rejestrach CEIDG i REGON. Podczas próby wyjaśnienia tej sprawy w Urzędzie Miasta poinformowano przedsiębiorcę, że system w 2011 roku zgrywał dane przedsiębiorców z rejestrów REGON i CEIDG, i wówczas mogło dojść do zamiany kolejności obowiązujących kodów PKD. Rzecznik MŚP, korzystając z kompetencji określonych w art. 11 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o Rzeczniku MŚP, zwrócił się do Urzędu Statystycznego o udzielenie wyjaśnień w niniejszej sprawie, wskazując, że przy migracji danych w 2011 roku kody widniejące w rejestrze były wpisane w kolejności numerycznej i w konsekwencji, prawdopodobnie jako kod przeważającej działalności gospodarczej, w systemie CEIDG znalazł się pierwszy w kolejności kod widniejący w ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej dla przedsiębiorcy, czyli kod 46.42.Z „Sprzedaż hurtowa odzieży i obuwia”, która to działalność nie jest działalnością przeważającą przedsiębiorcy, co potwierdzał wpis widniejący w GUS, z którego wynika, że rodzajem

przeważającej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) przed migracją danych był kod 47.71.Z „Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach”. Rzecznik podniósł, że świadczy to o rozbieżności między stanem faktycznym istniejącym przed dokonaniem migracji danych przedsiębiorcy a stanem po ich migracji i nieodwzorowaniem faktycznego przeważającego kodu prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności, mimo zapisów w rejestrze prowadzonym przez GUS. W odpowiedzi na powyższe, Dyrektor Urzędu Statystycznego wskazał, że wpisy w rejestrze CEIDG, a w konsekwencji w rejestrze REGON, były obarczone błędem. Wobec powyższego należy uznać, że właściwą działalnością przeważającą przedsiębiorcy była działalność opisana kodem PKD 47.71.Z – sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach. Mając na uwadze powyższe, Rzecznik MŚP zwrócił się do ZUS oraz PUP z wnioskami o udzielenie wyjaśnień, czy w związku z pismem Urzędu Statystycznego organy zmieniają swoje decyzje i przyznają przedsiębiorcy prawo do zwolnienia z obowiązku opłacenia należnych składek na ubezpieczenie zdrowotne za listopad 2020 roku, prawo do jednorazowego dodatkowego świadczenia postojowego, prawo do ponownego świadczenia postojowego oraz dotację na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Na skutek interwencji Rzecznika MŚP, decyzjami z dnia 11 maja 2021 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych uchylił decyzję z dnia 26 stycznia 2021 r. i przyznał przedsiębiorcy prawo do świadczenia postojowego na podstawie wniosku RSP-DD6 z dnia 21 stycznia 2021 r., uchylił decyzję z dnia 23 lutego 2021 r. i przyznał przedsiębiorcy prawo do świadczenia postojowego na podstawie wniosku RSP-DD7 z dnia 10 lutego 2021 r. oraz uchylił decyzję z dnia 28 stycznia 2021 r. i decyzję z dnia 22 lutego 2021 r. i przyznał przedsiębiorcy prawo do zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek za listopad 2020 r. i styczeń 2021 r. Powiatowy Urząd Pracy, biorąc pod uwagę wyjaśnienia Rzecznika MŚP, Urzędu Statystycznego w Rzeszowie oraz Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 19 lutego 2021 r., z których wynika, że dotacja może być przyznana na podstawie potwierdzenia z gminy lub GUS, że niewłaściwy kod PKD przeważający jest skutkiem błędu w procesie migracji danych, postanowił dokonać ponownej weryfikacji złożonych przez przedsiębiorcę wniosków<sup>474</sup>.

### **5.3.3. Biuro terenowe w Poznaniu**

Biuro terenowe w Poznaniu powstał 15 stycznia 2019 roku i obejmuje tereny województwa dolnośląskiego, lubuskiego, opolskiego i wielkopolskiego.

---

<sup>474</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2021 r., s. 332 – 335.

Tabela 17 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Poznaniu

Liczba spraw interwencyjnych prowadzonych w Biurze terenowym Rzecznika MŚP w Poznaniu (w tym spraw przekazanych do innych oddziałów)					
Rok	Łączna liczba spraw	Liczba spraw w toku	Liczba spraw przekazanych	Liczba spraw zakończonych	Odmowa podjęcia interwencji
2022	520	111	15	210	184
2021	621	67	30	11	252
2020	526	117	11	300	98
2019	86	18	7	6	31

Łącznie Biuro terenowe w Poznaniu podjęło 1753 sprawy w trakcie 5 lat działalności. Biuro zajmuje się sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale przede wszystkim tymi, sprawami, które dotyczą umorzeń, kontroli lub przedawnień. Ponadto omawiane biuro zajmowało się sprawami związanymi ze sporami cywilnymi pomiędzy przedsiębiorcami oraz sprawami dotyczącymi subwencji w ramach Tarczy Finansowej z PFR 1.0 i 2.0 / Tarczy Antykryzysowej ZUS, PUP, WUP.

Przykładowa sprawa prowadzona przez Biuro terenowe w Poznaniu:

Do Biura Rzecznika MŚP w Poznaniu zgłosił się przedsiębiorca, któremu ZUS, decyzją z dnia 1 lutego 2021 r., odmówił prawa do zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od dnia 1 kwietnia 2020 r. do maja 2020 r. Przedsiębiorca zaskarżył do WSA decyzję odmawiającą mu prawa do zwolnienia ze składek, a także zwrócił się o udział Rzecznika MŚP w sprawie.

Rzecznik MŚP, korzystając ze swoich kompetencji, na podstawie art. 8 § 3 i art. 45 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 8 i art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy o Rzeczniku MŚP, wstąpił do postępowania na prawach przysługujących prokuratorowi. Rzecznik MŚP, jako uczestnik postępowania przed WSA, przedstawił stanowisko w sprawie. Przede wszystkim Rzecznik MŚP nie podzielił wykładni przepisu dokonanej przez ZUS. Co więcej, rozstrzygnięcie WSA w przedmiotowej sprawie miało niewątpliwie bezpośredni wpływ na sytuację prawną, w jakiej znalazł się przedsiębiorca. Z posiadanych przez Rzecznika MŚP informacji oraz dokumentacji przedstawionej mu przez przedsiębiorcę wynikało, że ZUS, w oparciu o wyżej wymienioną

decyzję (zaskarżoną do WSA przez przedsiębiorcę) kolejne decyzje wobec przedsiębiorcy, tj. z dnia 3 lutego 2021 r. oraz z dnia 15 marca 2021 r., które przedsiębiorca zmuszony był zaskarżyć do sądu powszechnego. Następnie ZUS wydał decyzję ustalającą z dnia 9 czerwca 2021 r., w której stwierdził, że przedsiębiorca nie podlega pod dobrowolne ubezpieczenie chorobowe, chociaż przedsiębiorca prowadził spór z organem przed WSA, co do zgodności z prawem decyzji z dnia 1 lutego 2021 r. Udział Rzecznika MŚP w postępowaniu przed WSA był zatem konieczny.

Stan faktyczny sprawy: „Przedsiębiorca wskazał, że w dniu 6 kwietnia 2020 r. złożył do ZUS wnioski RDZ o zwolnienie ze składek ZUS za miesiące od marca 2020 r. do maja 2020 r. za siebie i za pracownika. Następnie, w dniu 1 czerwca 2020 r., po kontakcie z pracownikiem ZUS, dokonał korekty wniosku o zwolnienie z opłacania składek, tj. za marzec 2020 r. złożył odrębny wniosek o zwolnienie ze składek jako osoba prowadząca działalność gospodarczą, opłacająca składki wyłącznie za siebie, a za kwiecień – maj 2020 r. jako płatnik składek, który miał zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych innych ubezpieczonych (w tym również za siebie). ZUS zwolnił przedsiębiorcę z obowiązku opłacania składek tylko na własne ubezpieczenie. Natomiast decyzją z dnia 1 lutego 2021 r. ZUS odmówił przedsiębiorcy prawa do zwolnienia ze składek za kwiecień oraz maj 2020 r. za innych ubezpieczonych niż osoba prowadząca działalność gospodarczą. ZUS wyjaśnił, iż z Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS wynika, że przedsiębiorca był zgłoszony jako płatnik składek przed dniem 1 lutego 2020 r. i na dzień 29 lutego 2020 r. nie zgłaszał do ubezpieczeń żadnych innych ubezpieczonych poza swoją osobą. W związku z powyższym, w ocenie ZUS, przedsiębiorcy nie przysługuje za kwiecień oraz maj 2020 r. prawo do zwolnienia z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek za innych ubezpieczonych niż osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą. Na powyższe rozstrzygnięcie ZUS przedsiębiorca złożył skargę do WSA, zarzucając organowi naruszenie prawa procesowego, tj. art. 12 KPA, art. 35 KPA, art. 8 § 1 KPA, art. 107 § 3 KPA, art. 7 KPA, art. 11 KPA, art. 7 a § 1 KPA oraz przepisów prawa materialnego – art. 31zo ust. 1 ustawy o COVID-19. Przedsiębiorca wskazał, że spełnia przesłanki do zwolnienia z obowiązku opłacania składek za siebie za marzec 2020 r. i za siebie oraz za pracownika za kwiecień 2020 r. i maj 2020 r.”<sup>475</sup>

---

<sup>475</sup> Ibidem.

Stanowisko Rzecznika MŚP w sprawie Przedsiębiorcy: Zaskarżona decyzja ZUS z dnia 1 lutego 2021 r., w ocenie Rzecznika MŚP, naruszała przepisy prawa procesowego mające istotny wpływ na wynik postępowania, tj.:

- 1) art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1 oraz art. 80 KPA w zw. z art. 12 ustawy PP poprzez błędne ustalenie przez organ, że zgłoszenie przez przedsiębiorcę pracownika do ubezpieczeń społecznych z dniem 1 marca 2020 r. pozbawia prawa do zwolnienia ze składek należnych od tego pracownika za kwiecień i maj 2020 r., gdyż w ocenie organu, skarżący jako płatnik składek musiałby mieć zgłoszonych do ubezpieczeń innych ubezpieczonych również na dzień 29 lutego 2020 r., z czym nie sposób się zgodzić i co skutkowało wydaniem przez organ decyzji z dnia 1 lutego 2021 r. sprzecznej z przepisami ustawy o COVID-19;
- 2) art. 7a KPA w zw. z art. 10 oraz art. 11 PP poprzez brak rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej uprawniającej do uzyskania zwolnienia z opłacenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne na korzyść skarżącego, ubiegającego się również o zwolnienie ze składek ZUS za kwiecień i maj 2020 r. na pracownika zatrudnionego z dniem 1 marca 2020 r.;
- 3) art. 107 § 3 w zw. z art. 8 KPA oraz art. 11 KPA z uwagi na brak prawidłowego uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia przez organ, a w szczególności poprzez brak uzasadnienia prawnego decyzji ZUS z dnia 1 lutego 2021 r. oraz poprzez niewyjaśnienie skarżącemu zasadności przesłanek, którymi organ kierował się przy załatwieniu sprawy;
- 4) art. 9 oraz art. 112 KPA poprzez brak pouczenia skarżącego przez ZUS jako organ administracji publicznej, w decyzji z dnia 1 lutego 2021 r., w sposób wyczerpujący, o skutkach prawnych złożenia skargi do WSA z pominięciem wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, co miało wpływ na wynik sprawy;
- 5) art. 31zo ust. 1 ustawy o COVID-19 poprzez nieprawidłową wykładnię niniejszego przepisu prawa, czego wynikiem było błędne odmówienie przedsiębiorcy prawa do zwolnienia z obowiązku opłacenia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne od kwietnia do maja 2020 r., również na innych ubezpieczonych niż sam płatnik składek, w sytuacji, gdy spełnione zostały ustawowe przesłanki do przyznania prawa do zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne za pracownika skarżącego.

Zgodnie z brzmieniem art. 31zo ust. 1 ustawy o COVID-19, na wniosek płatnika składek, zwalnia się z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia



społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych, należne za okres od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 maja 2020 r., wykazanych w deklaracjach rozliczeniowych złożonych za ten okres, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek: 1) przed dniem 1 lutego 2020 r. i na dzień 29 lutego 2020 r., 2) w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. do dnia 29 lutego 2020 r. i na dzień 31 marca 2020 r., 3) w okresie od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. i na dzień 30 kwietnia 2020 r. – zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych. Rzecznik MŚP wskazał, że przedsiębiorca spełnił wymóg wymieniony w art. 31zo ust. 1 pkt 2 ustawy o COVID-19, ponieważ w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. do dnia 29 lutego 2020 r. był zgłoszony jako płatnik składek, a ponadto zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych na dzień 31 marca 2020 r. Tym samym, niezasadnie organ odmówił skarżącemu zwolnienia z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek za pracownika za kwiecień 2020 r. Dodatkowo przedsiębiorca był zgłoszony jako płatnik składek w okresie od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. i na dzień 30 kwietnia 2020 r. zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych. Tym samym niezasadnie organ odmówił skarżącemu zwolnienia z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek za maj 2020 r. Ponadto, w ocenie Rzecznika, uzasadnienie decyzji z dnia 1 lutego 2021 r. narusza przepis art. 107 § 3 KPA, gdyż: „(...) obowiązkiem organu było prawidłowe uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia. W odpowiedzi na skargę organ nie może uzupełniać zaskarżonej decyzji. Odpowiedź na skargę nie może, jako pismo procesowe, być traktowana jako swego rodzaju „aneks do decyzji.” Na marginesie, Rzecznik wskazał jedynie, że ZUS jako organ administracji publicznej nie pouczył skarżącego w sposób wyczerpujący w decyzji z dnia 1 lutego 2021 r. o skutkach prawnych złożenia przez niego od razu skargi do WSA, co stanowi o naruszeniu przez organ art. 9 KPA i art. 112 KPA, tj. o skutkach prawnych złożenia skargi do WSA z pominięciem wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Rzecznik w swoim stanowisku wskazał, że przyjęta przez ZUS interpretacja art. 31zo ust. 1 ustawy o COVID-19 świadczyła o zignorowaniu zasad PP. Rozstrzygnięcie: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 10 marca 2022 r. uchylił zaskarżoną przez przedsiębiorcę, przy udziale Rzecznika, decyzję w przedmiocie odmowy prawa do zwolnienia z opłacenia należności z tytułu składek za kwiecień oraz maj 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny (zwany dalej WSA) w Łodzi w uzasadnieniu wyroku wskazał, że zaskarżona decyzja została podjęta z naruszeniem przepisów prawa materialnego oraz procesowego, w stopniu obligującym do wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Sąd stanął na stanowisku, że konstrukcja art. 31zo ust. 1 ustawy o COVID-19 jest złożona i z treści tego przepisu można

wyinterpretować normę prawną właściwą dla danego okresu i deklaracji rozliczeniowej złożonej za ten okres. Przepis w pierwszej jego części dotyczy trzech okresów rozliczeniowych od marca 2020 r. do maja 2020 r., natomiast poszczególne punkty odnoszą się do każdego z okresów z osobna, zarówno pod względem zgłoszenia jako płatnika składek, jak i zgłoszenia ubezpieczonych. Odczytując poprawnie ww. przepis – zdaniem sądu – należy przyjąć, że:

- 1) zwalnia się płatnika z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia za marzec 2020 roku, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek przed dniem 1 lutego 2020 roku i na dzień 29 lutego 2020 roku zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych;
- 2) zwalnia się płatnika z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia za kwiecień 2020 roku, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek w okresie od dnia 1 lutego 2020 roku do dnia 29 lutego 2020 roku i na dzień 31 marca 2020 roku zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych;
- 3) zwalnia się płatnika z obowiązku opłacania nieopłaconych należności z tytułu składek na ubezpieczenia za maj 2020 roku, jeżeli był zgłoszony jako płatnik składek w okresie od dnia 1 marca 2020 roku do dnia 31 marca 2020 roku i na dzień 30 kwietnia 2020 roku zgłosił do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych.

Zdaniem WSA w Łodzi z akt sprawy nie wynikało, czy skarżący w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. do dnia 29 lutego 2020 r. oraz od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. był zgłoszony jako płatnik składek, a zatem czy spełniał wymogi określone w art. 31zo ust. 1 pkt 2-3 ustawy o COVID-19 oraz jaki był stan osób zgłoszonych przez stronę do ubezpieczenia na dzień 31 marca 2020 r. i na dzień 30 kwietnia 2020 r., co w efekcie uniemożliwia przeprowadzenie pełnej i prawidłowej kontroli wydanego w sprawie rozstrzygnięcia.

W toku kontrolowanego postępowania, według WSA w Łodzi, organ naruszył art. 7 i art. 77 § 1 KPA, albowiem nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego w zakresie wyznaczonym przez art. 31zo ust. 1 ustawy COVID-19. Sąd uznał, że w części, w jakiej wniosek przedsiębiorcy odnosił się do zwolnienia ze składek za kwiecień 2020 r., należało ustalić, czy strona była zgłoszona jako płatnik składek w okresie od dnia 1 lutego 2020 r. do dnia 29 lutego 2020 r. i na dzień 31 marca 2020 r. zgłosiła do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych (art. 31zo ust. 1 pkt 2 ustawy o COVID-19), zaś w części, w jakiej wniosek ten odnosił się do zwolnienia ze składek za maj 2020 r., należało ustalić, czy

strona skarżąca była zgłoszona jako płatnik składek w okresie od dnia 1 marca 2020 r. do dnia 31 marca 2020 r. i na dzień 30 kwietnia 2020 r. zgłosiła do ubezpieczeń społecznych mniej niż 10 ubezpieczonych (art. 31zo ust. 1 pkt 3 ustawy o COVID-19). W ocenie WSA w Łodzi organ nie przeprowadził prawidłowych ustaleń w ww. zakresie, a zatem niewątpliwie naruszył obowiązki ciężące na nim z mocy art. 7 i art. 77 § 1 KPA. Ponownie rozpoznając sprawę, organ zobowiązany został przez WSA do uwzględnienia zawartych w wyroku podglądów co do wykładni art. 31zo ust. 1 ustawy o COVID-19 i przeprowadzenia postępowania zgodne z przepisami KPA, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes skarżącego. Wyrok WSA w Łodzi stał się prawomocny. Sprawa jest ponownie przedmiotem rozpoznania przez ZUS<sup>476</sup>.

#### 5.3.4. Biuro terenowe w Krakowie

Oddział terenowy w Krakowie został utworzony 13 września 2018 r. jako jeden z pierwszych biur terenowych. Swym zasięgiem obejmuje województwa: małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie.

*Tabela 18 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Krakowie*

Liczba spraw interwencyjnych prowadzonych w Biurze terenowym Rzecznika MŚP w Krakowie (w tym spraw przekazanych do innych oddziałów)					
Rok	Łączna liczba spraw	Liczba spraw w toku	Liczba spraw przekazanych	Liczba spraw zakończonych	Odmowa podjęcia interwencji
2022	517	94	45	115	263
2021	1014	67	30	-	494
2020	1178	-	94	-	486
2019	692	256	109	17	310

Sprawy jakimi najczęściej zajmuje się biuro terenowe w Krakowie są sprawy z zakresu problematyki podatkowej. Dotyczą one głównie rozliczeń PIT w związku z wniesieniem wkładu do spółki akcyjnej, czy pomocy, z jakiej można skorzystać, jeżeli na początku marca złożyło się wnioski do ZUS i US o raty, ale nie otrzymało się jeszcze decyzji w sprawie rat<sup>477</sup>.

<sup>476</sup>Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2022 r., s. 422- 426.

<sup>477</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2019 r., s. 271.

W 2020 roku duża liczba spraw dotyczyła wsparcia przedsiębiorców w związku z kryzysem wywołanym pandemią SARS-CoV-2. W czasie trwania pandemii przedsiębiorcy wnosili o pomoc do Rzecznika MŚP w związku z opieszałością organów w rozpatrywaniu wniosków przedsiębiorców o wsparcie (opieszałość w wypłacie mikropożyczki, warunków organizacji naboru do konkursu dotacji na kapitał obrotowy, warunków działania branży eventowej w warunkach pandemii). Ponadto wnosili o udzielenie porad prawnych bądź informacji o dostępnych instrumentach wsparcia<sup>478</sup>.

Przykładowa sprawa rozpatrywana przez Biuro terenowe w Krakowie:

Na wniosek przedsiębiorcy Rzecznik MŚP wstąpił do postępowania przed WSA w Warszawie, w związku ze skargą przedsiębiorcy na decyzję Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w przedmiocie wstrzymania użytkowania przez przedsiębiorcę instalacji do spalania bioodpadów.

Stan faktyczny:

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, decyzją z dnia 15 września 2021 r., uchylił decyzję Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 27 sierpnia 2020 r. w części dotyczącej pkt II i wyznaczył nowy termin wstrzymania użytkowania przez przedsiębiorcę instalacji do przetwarzania odpadów na dwa miesiące od dnia doręczenia decyzji oraz utrzymał w mocy decyzję w pozostałym zakresie. Postępowanie przed Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska zostało zainicjowane przez przedsiębiorcę na drodze odwołania z dnia 11 września 2020 r. od decyzji Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 27 sierpnia 2020 r. W dniu 10 października 2021 r. przedsiębiorca wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzję GIOŚ z dnia 15 września 2021 r.

Stanowisko Rzecznika MŚP: Na początku 2022 roku Rzecznik MŚP, po przedstawieniu przez przedsiębiorcę przedmiotowego zagadnienia, wstąpił do postępowania prowadzonego przez WSA w Warszawie. Rzecznik zarzucił decyzji GIOŚ z dnia 15 września 2021 r. naruszenie następujących przepisów:

1) prawa materialnego, tj. art. 365 ust. 1 POŚ przez dokonanie błędnej subsumcji do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, będącej wynikiem błędnego przyjęcia, że art. 365 ust. 1 POŚ

---

<sup>478</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2020 r., s. 334-335.

może być zastosowany, co w konsekwencji doprowadziło do niewłaściwego zastosowania art. 365 ust. 1 POŚ;

2) postępowania mającego istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- a) art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA, polegającego na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego i niepodjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego wbrew ciężącemu na organie drugiej instancji, na mocy art. 77 § 1 KPA, obowiązku w tym zakresie;
- b) art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA, polegającego na niewyczerpującym rozpatrzeniu materiału dowodowego oraz na jego dowolnej ocenie.

Stan sprawy na dzień 31 grudnia 2022 r.: Wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2022 r. WSA w Warszawie oddalił skargę przedsiębiorcy. Orzeczenie zostało zaskarżone skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>479</sup>.

#### **5.4. Występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej**

Rzecznik MŚP, na podstawie swoich uprawnień, może zwracać się do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź wydanie lub zmianę aktów normatywnych w sprawach odnoszących się do działalności gospodarczej. Poniżej przedstawione zostaną wybrane wnioski Rzecznika MŚP, które są kluczowe ze względu na poprawę funkcjonowania działalności gospodarczej.

W 2019 r. Rzecznik MŚP skierował 14 wniosków do organów administracji publicznej. Rzecznik wnioskował m.in. do Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z wnioskiem o podjęcie działań mających na celu skrócenie okresu (z obecnych 60 miesięcy do 12 miesięcy) poprzedzającego możliwość skorzystania z tzw. działalności nieewidencjonowanej. „We wniosku wskazano obecny stan prawny, przepisy intertemporalne wydane do Prawa przedsiębiorców pozwalające na skorzystanie z ww. ulgi osobom fizycznym, o ile w okresie 12 miesięcy przed dniem wejścia w życie Prawa przedsiębiorców nie były wpisane do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz argumenty celowościowe i związane

---

<sup>479</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2022r., s. 383-384

z praktycznym funkcjonowaniem przedsiębiorców, które to uzasadniają skrócenie rzeczzonego okresu. W odpowiedzi z Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 listopada 2019 r. wskazano, iż obecnie nie są prowadzone ani planowane zmiany w tym kierunku. Równocześnie resort będzie zbierał uwagi ze strony przedsiębiorców i innych uczestników obrotu gospodarczego odnośnie przedmiotowej materii (dotychczas nie odnotowano licznych głosów, które wskazywałyby na pilną interwencję legislacyjną na tym odcinku)<sup>480</sup>.

W 2020 r. Rzecznik MŚP skierował 18 wniosków do organów administracji publicznej. Miedzy innymi 9 stycznia 2020 r. zwrócił się do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o zmianę zasad objęcia i ustania dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego osób prowadzących pozarolniczą działalność. W pismach z 17 lutego 2020 r. oraz 20 maja 2020 r., Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazało, że „pracuje nad rozwiązaniami upraszczającymi zasady podlegania dobrowolnym ubezpieczeniom, jednakże prace te zostały wstrzymane z uwagi na podjęcie prac nad rozwiązaniami łagodzącymi bezpośrednie skutki gospodarcze pandemii COVID-19”<sup>481</sup>.

W 2021 r. Rzecznik MŚP skierował 9 wniosków do organów administracji publicznej. Jak czytamy w jego sprawozdaniu z 2021 roku, do Rzecznika MŚP zwrócił się Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, aby Rzecznik przedstawił propozycję do Tarczy Prawnej. Założeniem wspomnianej Tarczy jest wykluczenie barier administracyjnych i prawnych, które mają wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców. Tarcza prawna ma w szczególności uprościć procedurę, zminimalizować koszty ponoszone przez obywateli i przedsiębiorców oraz ułatwić ich kontakt z organami władzy publicznej. Jak czytamy w Sprawozdaniu Rzecznika MŚP: „W odpowiedzi z 22 lutego 2021 r. Rzecznik przedstawił propozycje w kilku zakresach tematycznych:

- 1) postępowania administracyjne, w których zostanie wprowadzona instytucja milczącego załatwienia sprawy (w formie milczącej zgody albo milczącego zakończenie postępowania), ewentualnie wraz z postępowaniem uproszczonym, albo samo postępowanie uproszczone bez milczącego załatwienia sprawy – Rzecznik zaproponował postępowanie uproszczone w OP;
- 2) postępowania, w których nastąpi elektroniczna procedura – propozycja Rzecznika w zakresie zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, wprowadzenie przepisów

---

<sup>480</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2019r., s. 158-159.

<sup>481</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2020 r., s. 148-149.

umożliwiających udzielanie pełnomocnictwa pocztowego z wykorzystaniem technologii cyfrowych, zapewniających jego uwierzytelnienie;

- 3) postępowania, w których nastąpi usprawnienie procedury w sposób inny niż wskazany powyżej – propozycja Rzecznika m.in. w zakresie możliwości bezpośredniej weryfikacji, czy o opłaty za korzystanie z praw autorskich i praw pokrewnych zwraca się do tej organizacji zarządzania zbiorowymi prawami autorskimi i prawami pokrewnymi zamiast kierowania zapytań do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
- 4) w zakresie zezwolenia na zbieranie odpadów i zezwolenia na przetwarzanie odpadów wprowadzenie przyrzeczenia administracyjnego, analogicznego do art. 412 Prawa wodnego;
- 5) obowiązki regulacyjne, które ze względu na panującą pandemię COVID-19 wymagają przesunięcia w czasie – propozycja Rzecznika m.in. w kwestii wyłączenia z obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 286 ust 1 Prawa ochrony środowiska mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców<sup>482</sup>.

Propozycje przedstawione przez Rzecznika MŚP są kluczowe z punktu widzenia interesów przedsiębiorców. Uproszczenie procedur administracyjnych wpłynie pozytywnie na relacje między przedsiębiorcą, a organami administracji publicznej.

W Sprawozdaniu Rzecznika MŚP z 2022 r. skierował on cztery wnioski do organów administracji publicznej. W omawianym sprawozdaniu warto zwrócić uwagę na pismo z dnia 26 stycznia 2022 r., w którym Rzecznik przedstawił Ministrowi Finansów swoje uwagi w sprawie dotyczącej obliczania składki zdrowotnej i skierował prośbę o zainicjowanie zmian legislacyjnych w tym zakresie. Zmiana jaką zaproponował Rzecznik: „polegała ona na tym, aby miesięczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne miała charakter stały i była ustalana w taki sposób, w jaki ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>483</sup> określała minimalną miesięczną podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne, to znaczy jako kwotę minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu 1 stycznia danego roku. Dopłata różnicy między roczną składką na ubezpieczenie zdrowotne ustaloną od rocznej podstawy, a sumą wpłaconych za poszczególne miesiące roku kalendarzowego składek na ubezpieczenie zdrowotne następowałyby wraz ze

---

<sup>482</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2021 r. s. 132.

<sup>483</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2105, 2349, 2427, 2469, ze zm.,

złożeniem zeznania o wysokości osiągniętego dochodu (lub przychodu, w wypadku podmiotów rozliczających się na podstawie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych) w roku podatkowym, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa podatkowego”<sup>484</sup>.

W swoich uwagach Rzecznik MŚP przywołał pewne wątpliwości w zakresie obliczania składki zdrowotnej, jakie wynikają z tzw. Polskiego Ładu i wymagają sformułowania jednoznacznych wyjaśnień. Wątpliwości dotyczyły w szczególności: „1) możliwości zapłaty składki zdrowotnej na starych zasadach (tj. obowiązujących do 31 grudnia 2021 r.) przez osoby wybierające rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych w oparciu o stawkę liniową, skalę podatkową oraz opodatkowania dochodu z kwalifikowanych praw własności intelektualnej – zachodziła konieczność wyjaśnienia, czy składka zdrowotna za styczeń 2022 r. powinna wynosić 4,9% czy 9%; 2) uwzględniania różnic remanentowych przy obliczaniu podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne przedsiębiorcy prowadzącego podatkową księgę przychodów i rozchodów – po zmianach różnic remanentowych nie była uwzględniana. Następnie Rzecznik podkreślił, że pilnego rozważenia wymagają także postulaty w zakresie zmian przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zgodnie z jej art. 81 ust. 2m zwrot kwoty stanowiącej różnicę między sumą wpłaconych za poszczególne miesiące roku kalendarzowego składek na ubezpieczenie zdrowotne a roczną składką na ubezpieczenie zdrowotne ustaloną od rocznej podstawy następuje na wniosek ubezpieczonego. Wniosek ten winien być złożony do ZUS w terminie miesiąca od upływu terminu do złożenia zeznania, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, za rok poprzedni. Przepisy te niewątpliwie kłócą się z zasadami wyrażonymi w PP, w myśl których, tworząc przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, należy kierować się zasadami proporcjonalności i adekwatności, a w szczególności m.in. dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do ich nakładania jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia ich celów. W tym świetle zwrot nadwyżki winien następować automatycznie, bez konieczności składania przez przedsiębiorcę wniosku i dodatkowo pilnowania terminu na jego złożenie. Ponadto zwrot nie powinien być obwarowany wymogiem braku zaległości na koncie płatnika z tytułu składek pobieranych przez ZUS”<sup>485</sup>.

---

<sup>484</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP z 2022 r. s. 148-150.

<sup>485</sup> Ibidem.



Ponadto Rzecznik MŚP wskazał na potrzebę zmian w zakresie obowiązku opłacania składki zdrowotnej przez emerytów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, zarówno z tytułu emerytury jak i działalności. Propozycje Rzecznika dotyczące zasad obliczania składki zdrowotnej zostały uwzględnione w uchwalonej w dniu 9 lutego 2022 r. ustawie o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw<sup>486</sup>.

Łącznie, na przestrzeni czterech lat, Rzecznik MŚP skierował 45 wniosków do organów administracji publicznej. Niestety nie na wszystkie wnioski Rzecznik otrzymał odpowiedzi.

### **5.5. Sprawy prowadzone przez Wydział Interwencyjno-Procesowy na przestrzeni pięciu lat działalności Rzecznika MŚP**

W 2022 roku Wydział Interwencyjno-Procesowy w Biurze Rzecznika MŚP w Warszawie (zwany dalej WIP) kontynuował prowadzenie 222 spraw rozpoczętych w latach 2019-2021. Łącznie w 2022 r. pracownicy WIP podejmowali czynności procesowe w 469 postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych.

W 2021 roku Wydział Interwencyjno-Procesowy w Biurze Rzecznika w Warszawie kontynuował prowadzenie 126 spraw rozpoczętych w latach 2019-2020. Łącznie w 2021 r. pracownicy WIP podejmowali czynności procesowe w 267 postępowaniach administracyjnych i sądowo-administracyjnych.

### **5.6. Dziesiątka Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców**

Rzecznik MŚP zaraz po rozpoczęciu działalności zwrócił się z prośbą do powołanej Rady Przedsiębiorców o przedstawienie najważniejszych postulatów systemowych zmian w obszarze prawa gospodarczego, których zadaniem będzie ułatwienie funkcjonowania wszystkich przedsiębiorców w Polsce. Po przeprowadzeniu licznych konsultacji z przedsiębiorcami i w drodze powszechnego konsensusu wyłoniono dziesięć postulatów obejmujących oczekiwania nie tylko sektora MŚP, ale i dużych przedsiębiorstw, które nazwano „Dziesiątką Rzecznika MŚP”. Panująca w 2020 roku pandemia koronawirusa zatrzymała działania w zakresie przeforsowania zmian dla przedsiębiorców. Obecnie Rzecznik MŚP wraz z Business Centre Club prowadzą cykl konferencji, których celem jest zaprezentowanie i promowanie najpotrzebniejszych zmian systemowych dla przedsiębiorców<sup>487</sup>.

---

<sup>486</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 807

<sup>487</sup> [XXII Posiedzenie Rady Przedsiębiorców „Dziesiątka Rzecznika MŚP. Konferencja programowa nr 1. Ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców” | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 17.07.2023)

Postulaty Dziesiątki Rzecznika MŚP są następujące:

1. Dobrowolny ZUS dla przedsiębiorców na wzór niemiecki.

Przedsiębiorcy mogliby zdecydować o tym, czy chcą opłacać składki na ubezpieczenia społeczne. Obowiązkową składką pozostałaby składka zdrowotna na NFZ. Ponadto sami mogliby wybrać formę oszczędzania na przyszłą emeryturę.

Rzecznik MŚP wraz z Business Centre Club 20 kwietnia 2021 roku zorganizowali pierwszą Konferencję programową Dziesiątki Rzecznika MŚP pt. „Ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców”, aby promować omawiany postulat wśród społeczeństwa. W trakcie konferencji poruszono problematykę niedogodności ryczałtowych składek na ubezpieczenie społeczne przedsiębiorców. Jeden z tematów dotyczył usunięcia z ustawy Mały ZUS Plus limitu przychodowego w wysokości 120 tysięcy złotych, a także ograniczenia czasowego możliwości korzystania z tej formy opłacania składek<sup>488</sup>.

2. Płaca minimalna jako połowa średniego wynagrodzenia

W Polsce w poszczególnych powiatach występują znaczące różnice między poziomem przeciętnego wynagrodzenia. W związku z tym, płaca minimalna powinna być powiązana z określonym obiektywnym parametrem ekonomicznym. Zastosowanie płacy minimalnej w wysokości połowy przeciętnego wynagrodzenia w powiecie będzie ekonomicznie akceptowalne dla przedsiębiorców w powiatach mniej rozwiniętych gospodarczo i spowoduje szybszy rozwój regionów.

W ramach popularyzacji działań związanych z pracami w ramach „Dziesiątki Rzecznika MŚP”, 8 czerwca 2021 roku odbyła się druga konferencja programowa pt. „Regionalizacja i powiązanie płacy minimalnej z obiektywnym parametrem ekonomicznym”. Podczas konferencji przedstawiono m.in. genezę i perspektywy płacy minimalnej w Polsce, rekomendacje OECD i Banku Światowego dla Polski w zakresie płacy minimalnej oraz zaprezentowano płacę minimalną z perspektywy związków zawodowych oraz pracodawców<sup>489</sup>.

3. Zakaz nakładania przez ustawodawcę nowych obowiązków biurokratycznych dla mikroprzedsiębiorców oraz redukcja obecnie istniejących

---

<sup>488</sup> Ibidem.

<sup>489</sup> [XXIV Posiedzenie Rady Przedsiębiorców. Dziesiątka Rzecznika MŚP. Konferencja programowa nr 2. Regionalizacja i powiązanie płacy minimalnej z obiektywnym parametrem ekonomicznym | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#)(dostęp 17.07.2023)

Postulat trzeci związany jest z wprowadzeniem w Prawie przedsiębiorców klauzuli generalnej, wyłączającej mikro firmy z nowych obowiązków formalno-prawnych. Rzecznik postuluje również o przeprowadzenie monitoringu skali sprawozdawczości. Wykluczenie powielania danych w sprawozdaniach do poszczególnych instytucji oraz likwidacja zbędnych regulacji, takich jak np. prowadzenia bazy danych odpadowych czy uproszczenie obowiązków informacyjnych z RODO. Omawiana regulacja wzorowana jest na standardach brytyjskich. W Wielkiej Brytanii najmniejsze firmy mają jedynie minimalne obowiązki księgowo.

4. Zmiany prawa gospodarczego nakładające obowiązki dla przedsiębiorców z minimum półrocznym wyprzedzeniem

W polskim prawie ustawodawca wprowadza zmiany dość często, co negatywnie wpływa na funkcjonowanie przedsiębiorców. Duża liczba nowelizacji tych samych aktów prawnych, jak również krótki okres *vacatio legis*, powodują, że przedsiębiorcy są zaskakiwani ciągłymi zmianami, przez co w efekcie nie są w stanie w należyty sposób się do nich przygotować.

Podczas VI edycji Kongresu 590 odbyło się XXVII Posiedzenie Rady Przedsiębiorców. Panel pierwszy dotyczył „Dziesiątki Rzecznika MŚP” i nazwany został Konferencja programową nr 3 i 4. Szczególną uwagę poświęcono tematowi ograniczenia biurokracji oraz wydłużeniu okresu *vacatio legis* do pół roku.<sup>490</sup>

5. Rozliczanie się ryczałtem od przychodów bez ograniczeń wraz z dostosowaniem stawek do możliwości w poszczególnych branżach

Punkt ten dotyczy nowelizacji ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych. Zdaniem Rzecznika MŚP uprawnieni do korzystania z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych powinni zostać wszyscy przedsiębiorcy niezależnie od wysokości osiąganego przychodu oraz charakteru prowadzonej działalności. Wysokość stawki podatku od przychodu powinny być ustalone tak, aby w odrębnych branżach wytwarzały podobne wpływy do budżetu co aktualne rozwiązania podatkowe<sup>491</sup>.

6. Brak możliwości zawieszenia biegu terminu zobowiązania na skutek wszczęcia postępowania karno-skarbowego

Obecnie obowiązujące przepisy pozwalają na zawieszenie biegu przedawnienia postępowania podatkowego z chwilą wszczęcia postępowania karno-skarbowego. W praktyce

---

<sup>490</sup> [XXVII Posiedzenie RP - Kongres 590 | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 18.07.2023)

<sup>491</sup> [Dziesiątka Rzecznika MŚP | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 31.07.2023)

proceeds to the annulment. Proposals of the Council of Entrepreneurs and the Ombudsman MŚP are such, as to annul provisions allowing for the suspension of the running of the term of the tax obligation by the initiation of criminal-tax proceedings. In such cases, the tax authority could extend the term of the tax obligation by the suspension of proceedings, but only in justified cases, once, for a strictly defined period. The decision of the authority will be subject to administrative court control, which will be able to annul it<sup>492</sup>

#### 7. Rada odwoławcza z udziałem przedstawicieli samorządów zawodowych oraz urzędów

The appeal council acting under the competent minister of finance would be a newly appointed body. Its members would be representatives of professional associations (tax advisors, lawyers and tax accountants), the Ombudsman MŚP, the National Tax Authority, the Ministry of Finance and the Ministry of Economic Development. The main task of the council would be to determine the justification of appeals against decisions of tax authorities, when the decision is favourable for the entrepreneur, and when there are grounds for the application of the Business Constitution principles. The council would consider appeals on the basis of applications from tax authorities, and its opinion would not be binding. The appeal council would act as a disciplinary body, which would be the appeal body for disciplinary decisions in relation to tax officials.

#### 8. Realna odpowiedzialność dyscyplinarna i majątkowa urzędników

Currently functioning disciplinary system of tax officials does not work in practice<sup>493</sup>. It is evident that there is a need for the amendment of the Act on the liability of public officials for serious violations of law and regulations: on civil service and employees of state bodies<sup>494</sup>.

The Act on the liability of tax officials is dead due to the necessity of the fulfilment of the condition of serious violation of law. Tax official should be liable for violation (not necessarily serious) of law, instead of the exemption from the punishment due to the minor fault or negligible damage. In the current legal state disciplinary cases are considered by committees composed of tax officials of the same level. Proposals of the Council of Entrepreneurs and the Ombudsman MŚP are such, as to handle cases

---

492

493

494

dyscyplinarne rozpatrywane były przez organ wyższego rzędu, pod kontrolą izb dyscyplinarnych powołanych przy organach nadzorujących pracę poszczególnych urzędów.

#### 9. Ograniczenie praktyki nadużywania tymczasowych aresztowań w przestępstwach gospodarczych.

Problemem jest nadużywanie wobec m.in. przedsiębiorców przez prokuratorów i sądy stosowania tymczasowych aresztowań przy podejrzeniu popełnienia przestępstwa gospodarczego, gdzie większość materiału dowodowego nie opiera się na wiedzy zdobywanej z przesłuchiwania świadków, a jedynie na zabezpieczeniu odpowiednich zbiorów dokumentów. Pierwszą propozycją postulowaną przez Radę Przedsiębiorców oraz Rzecznika MŚP jest skrócenie maksymalnej długości tymczasowego aresztowania do dziewięciu miesięcy. Sąd w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora mógłby zastosować aresztowanie na 3 miesiące, sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy, gdy zachodzi tego potrzeba, może wydłużyć ten czas znów o trzy miesiące, a sąd apelacyjny na kolejne trzy miesiące. Drugą propozycją jest wprowadzenie systemu dozoru elektronicznego (SDE) do katalogu środków zapobiegawczych (rozdział 28 KPK) – zastępowanie aresztów tymczasowych dozorem elektronicznym.

#### 10. Skrócenie czasu trwania postępowań gospodarczych

Nowe przepisy kodeksu postępowania cywilnego stanowią, że przewodniczący składu orzekającego i sąd są obowiązani podejmować czynności tak, by rozstrzygnięcie w sprawie zapadło nie później niż sześć miesięcy od dnia złożenia odpowiedzi na pozew. W praktyce, aby ten czas mógł być zachowany, kluczowa jest głęboka cyfryzacja postępowań sądowych – wprowadzenie e-doręczeń oraz zdalne prowadzenie części rozpraw, a także zastosowanie innych narzędzi usprawniających pracę sądu.

### **5.7. Piątka Rzecznika MŚP**

Piątka Rzecznika MŚP to postulaty stworzone przez Zespół Roboczy do spraw Kształcenia Zawodowego działający przy Radzie Przedsiębiorców Rzecznika MŚP. Problematyka postulatów dotyczy kształcenia zawodowego w Polsce wraz z propozycjami ich zmian.

Pierwszą zmianą jaką zaproponowano jest dołączenie przedsiębiorców do rad Szkół, aby mieli oni wpływ na wybór profili klas tworzonych w szkołach zawodowych. Druga zmiana dotyczy środków finansowania. Mianowicie środki na kształcenie młodych ludzi młodocianych powinny być przekazywane sukcesywnie i nie powinny być uzależniane od skończenia przez

młodych uczniów całego cyklu kształcenia. Trzeci postulat dotyczy również kwestii finansowych, a dokładnie finansowania szkół. Środki, którymi dysponują jednostki samorządu terytorialnego, i które są przekazywane do szkół, nie odzwierciedlają podziału subwencji wg rozporządzenia MEiN. Czwartym postulatem jest ułatwienie stosowania eksperymentu pedagogicznego. Celem jest właściwsze dostosowanie metod i kierunków kształcenia do aktualnych potrzeb. Piąta zmiana obejmuje formę egzaminu, która nie powinna zależeć od tego, czy młodych uczniów jest zatrudniony przez przedsiębiorcę będącego rzemieślnikiem<sup>495</sup>.

Zmiany, które proponuje Rzecznik MŚP, dotyczące kształcenia zawodowego są istotne, ponieważ borykamy się z brakiem osób pracujących w zawodach rzemieślniczych.

### **5.8. Działania Rzecznika MŚP podejmowane w trakcie pandemii Covid-19**

W związku z pandemią COVID-19 doszło do wygaszania światowej gospodarki, a polscy przedsiębiorcy jako jedni z pierwszych w Europie zaczęli odczuwać negatywne skutki gospodarcze tej sytuacji. Rzecznik MŚP mając na uwadze, że w tym trudnym okresie niezbędne są szybkie i realne działania, zainicjował rozpoczęcie akcji informacyjno-organizacyjnej pt. #RatujBiznes<sup>496</sup>.

Akcja była prowadzona dwutorowo. Z jednej strony jej adresatami byli mikro-, mali oraz średni przedsiębiorcy, którzy ucierpieli wskutek sytuacji gospodarczej wywołanej pandemią COVID-19. Przekazano im informacje dotyczące możliwości do uzyskania form wsparcia oraz zaoferowano pomoc w wypełnianiu wniosków o przyznanie środków pomocowych. Z drugiej strony akcję skierowano do kancelarii prawnych, podatkowych, notarialnych oraz do doradców restrukturyzacyjnych, którzy przystępując do niej, zobowiązali się świadczyć przedsiębiorcom nieodpłatną pomoc prawną przy wypełnianiu i składaniu wniosków o przyznanie wsparcia ze strony instytucji państwowych. W ramach akcji Rzecznik MŚP przygotował informacje dotyczące 34 form wsparcia w postaci ulg, zwolnień oraz instrumentów pomocowych, z których – na podstawie przepisów obowiązujących przed wprowadzeniem tzw. tarczy antykryzysowej, a także w myśl przepisów tzw. tarczy antykryzysowej oraz tarczy antykryzysowej 2.0 oraz zgodnie z przepisami tzw. tarczy finansowej – mogli skorzystać

---

<sup>495</sup> <https://rzecznikmsp.gov.pl/problemy-ksztalcenia-zawodowego-w-polsce-oraz-propozycje-ich-rozwiazania-prezentacja/> (dostęp 10.10.2023 r.)

<sup>496</sup> Zob. M. Łukawska, Wybrane działania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw na rzecz przedsiębiorców w czasie pandemii, [w:] System ochrony praw człowieka w Polsce w czasie wyzwań pandemicznych, (red.) J. Jaskiernia, K. Spryszak, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 255.

przedsiębiorcy. Ponadto w ramach akcji przygotowano 20 wniosków o wydanie objaśnień prawnych, dotyczących kwestii spornych, związanych z wprowadzeniem przepisów pomocowych, z czego 11 wniosków wystosowano do Ministra Rozwoju, 6 wniosków zostało skierowanych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a z 3 wnioskami zwrócono się do Ministra Finansów. W akcji wzięło udział ponad 400 podmiotów prowadzących działalność prawniczą. Były to zarówno duże kancelarie o zasięgu międzynarodowym, które zatrudniają setki prawników, jak również małe, jednoosobowe kancelarie. Zgodnie z wynikami ankiety, przeprowadzonej w dniach 20-24 kwietnia 2020 roku wśród 350 kancelarii prawnych i podatkowych biorących udział w akcji #RatujBiznes, z bezpłatnej pomocy do dnia przeprowadzenia ankiety skorzystało ponad 3800 przedsiębiorców<sup>497</sup>.

Wnioski o objaśnienia prawne w ramach akcji dotyczyły opłat prolongacyjnych przy udzielaniu ulg podatkowych, udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych przypadających Skarbowi Państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami oraz ulg w spłacie należności pieniężnych przypadających jednostce samorządu terytorialnego z tytułu gospodarowania nieruchomościami, oraz odstępiania od dochodzenia, przypadających jednostce samorządu terytorialnego, należności o charakterze cywilnoprawnym, a także dofinansowania wynagrodzeń pracowników, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług. Ponadto wnioski te odnosiły się do świadczeń postojowych, dofinansowania kosztów prowadzenia działalności przez samozatrudnionych oraz dofinansowania do wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Przedsiębiorcy wnioskowali również o wyjaśnienie takich kwestii jak zwolnienia z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne i objęcia przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy cudzoziemców wykonujących pracę na terytorium Polski; oraz warunków uzyskania mikropożyczki, a także możliwości skorzystania z tarczy finansowej przez przedsiębiorców, zatrudniających pracowników na więcej niż 9 i mniej niż 10 etatów.<sup>498</sup> Do Rzecznika MŚP o interwencję zwracali się także przedsiębiorcy ubiegający się o przyznanie subwencji z PFR w ramach tzw. tarczy antykryzysowej. Do aspektów najbardziej problemowych należał brak możliwości uzyskania subwencji finansowej przez przedsiębiorców, którzy na dzień 31 grudnia 2019 roku zatrudniali pracowników na więcej niż 9, a mniej niż 10 etatów oraz brak możliwości uzyskania subwencji finansowej przez

---

<sup>497</sup> *Ibidem*.

<sup>498</sup> [Wnioski o objaśnienia – Covid19 | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 02.06.2021)

przedsiębiorców, którzy na dzień 31 grudnia 2019 r. prowadzili jednoosobową działalność gospodarczą i nie zatrudniali pracowników czy też nie mieli możliwości korekty złożonego wniosku o przyznanie subwencji finansowej. Istotnym problemem okazał się, również błąd systemu weryfikującego napływające wnioski o przyznanie subwencji. Mianowicie odrzucał wnioski o przyznanie subwencji w sytuacji niestandardowej, np. gdy wnioskodawca dokonał korekty deklaracji podatkowej lub płatności składek na ubezpieczenia społeczne zostały rozłożone na raty. Rzecznik MŚP w odpowiedzi na zaistniałe problemy przygotował i – na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku MŚP – skierował do Ministra Rozwoju wnioski o wydanie objaśnień prawnych, dotyczących kwestii spornych, wynikających z zapisów Regulaminu ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm”.<sup>499</sup>

---

<sup>499</sup> Sprawozdanie Rzecznika MŚP za 2020 rok, s. 110.



## Zakończenie

Przeprowadzone w niniejszej monografii rozważania potwierdzają tezę, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców to nowoczesny organ ochrony prawnej przedsiębiorców, wspierający ich w relacjach z organami administracji publicznej, posiadający hybrydowy status w aparacie państwowym. Kompetencje ustawowe Rzecznika MŚP o charakterze interwencyjnym, opiniodawczym i mediacyjnym umożliwiają mu skuteczną pomoc przedsiębiorcom w sprawach administracyjnych, których stroną są organy administracji rządowej lub samorządowej bądź inne instytucje państwowe. Sformułowanie wniosków w omawianym zakresie poprzedzono przeanalizowaniem wybranych rozwiązań w ujęciu historycznym i prawnoporównawczym. To pozwoliło na wskazanie okoliczności, w których kształtowały się obecnie funkcjonujące organy ochrony prawnej i organy administracji publicznej. Analiza struktury organów administracji publicznej i organów ochrony prawnej pozwoliła na potwierdzenie, że Rzecznik MŚP, w tej strukturze jest organem hybrydowym.

Zwieńczeniem przeprowadzonych badań są następujące wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*:

1. Rzecznik MŚP nie może zostać uznany za typowy organ ochrony prawnej ponieważ – jak zostało wykazane w rozprawie – jego pozycja ustrojowa odbiega od klasycznej pozycji Ombudsmana, nie można go również zakwalifikować do typowych organów administracji publicznej. Rzecznik MŚP jako organ nie ma władztwa administracyjnego ani kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych. Za brakiem samodzielności przemawia zwłaszcza aspekt powoływania i odwoływania Rzecznika MŚP przez Prezesa Rady Ministrów, a także przedstawianie mu corocznych sprawozdań z działalności oraz brak immunitetu. Potwierdza to tezę, iż jest to hybrydowy organ ochrony prawnej.
2. Analiza przepisów normujących pozycję prawną Rzecznika MŚP i jego kompetencji prowadzi do wniosku, że jest to „quasi ombudsman o wyspecjalizowanych kompetencjach”. Świadczy o tym względna niezależność od organów administracji publicznej. Warto podkreślić, że organy rządowe nie posiadają wobec Rzecznika MŚP uprawnień nadzorczych, co odróżnia go od organów administracji np. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Jego hybrydowy charakter sprowadza się do połączenia w jednym organie cech rzecznika i organu administracji rządowej. Przyjęte rozwiązanie może pozytywnie wpływać na efektywność podejmowanych przez niego działań w kształtowaniu prawidłowych relacji między przedsiębiorcami a administracją

publiczną, wymagane jest jednak zwiększenie jego uprawnień i niezależności od administracji centralnej. W aktualnym stanie prawnym Rzecznika MŚP powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, a nie jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka - Sejm. Trudno w tym przypadku stwierdzić z pełnym przekonaniem, że organ będzie bezstronny, jeżeli jest powoływany i odwoływany przez organy centralne. W mojej ocenie warto rozważyć zwiększenie niezależności tego organu poprzez przekazanie Sejmowi prawa powoływania i odwoływania tego organu.

3. Ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych ustawodawca dokonał rozszerzenia kompetencji Rzecznika MŚP w sporach z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, co należy ocenić pozytywnie. Kwestia opłacania składek na ubezpieczenia społeczne od lat stanowi kluczowy problem podnoszony przez przedsiębiorców niejednokrotnie znajdując swój finał w sądzie. Rzecznik otrzymał możliwość włączenia się do postępowania cywilnego dotyczącego spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Zmiana zaowocowała m.in. pozytywnie rozpoznanymi skargami nadzwyczajnymi złożonymi przez Rzecznika do Sądu Najwyższego z zakresu ubezpieczeń społecznych w ważkich sprawach z punktu widzenia ochrony interesów podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, przyczyniając się do ujednoczenia linii orzeczniczej.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 13 marca 2024 r. o sygn. akt II NSNc 348/23 oraz wyrokiem z dnia 14 marca 2024 r. o sygn. akt II NSNc 324/23 uwzględnił dwie skargi nadzwyczajne wniesione przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i uchylił wyroki Sądu Apelacyjnego w Lublinie w sprawie o wysokość podstawy wymiaru składek osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą. Rzecznik MŚP zwracał, także uwagę na problem stosowania nieustawowego pojęcia „wspólnika iluzorycznego” przez ZUS. Sąd Najwyższy w dniu 21.02.2024 r. podjął uchwałę, która podzieliła stanowisko Rzecznika MŚP: „Wspólnik dwuosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością posiadający 99 proc. udziałów nie podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych”<sup>500</sup>.

4. „Piątka Rzecznika” znacząco wpłynęła na podejście polskiego społeczeństwa do kształcenia zawodowego i jego przydatności poprzez propagowanie tej formy

---

<sup>500</sup> Uchwała SN. z dnia 21.02.2024 r. III UZP 8/23

zdobywania kwalifikacji zawodowych. Można nawet stwierdzić, że zmieniły stosunek społeczeństwa do systemu edukacji, które do niedawno koncentrowało się wyłącznie na studiach wyższych. Do niedawna zawody rzemieślnicze były traktowane jako „gorsze” na rynku pracy, ta opinia powoli się zmienia, a zawody rzemieślnicze na powrót są doceniane. Rzecznik zwrócił bowiem uwagę na zaniedbanie a wręcz deprecjonowanie tego obszaru w polskim systemie edukacji, co spowodowało drastyczny spadek zainteresowania młodzieży kształceniem w zawodach rzemieślniczych, a w konsekwencji ogromny deficyt dobrze wykształconych fachowców na rynku pracy. Wielokierunkowe działania zainicjowane przez Rzecznika na rzecz rozwoju współpracy między szkołami a przedsiębiorcami przyczyniły się do stopniowej popularyzacji kształcenia zawodowego i nadania właściwego rangi zawodom rzemieślniczym. Włączenie przedsiębiorców do Rady Szkoły i ich wpływ na wybór profili klas tworzonych w szkołach zawodowych uważam za właściwe, ponieważ zwiększa to łączenie teorii z praktyką i umożliwia zdobycie kwalifikacji przydatnych na rynku pracy.

5. Analizując działania Rzecznika MŚP należy stwierdzić, że w okresie pięciu lat funkcjonowania podjął wiele inicjatyw mających charakter edukacyjny oraz informacyjny. W rozdziale piątym szeroko opisano aktywność Rzecznika MŚP. Do najbardziej spektakularnych działań zaliczyć można m.in. utworzenie Rady Przedsiębiorców czy działania podejmowane w trakcie pandemii Covid-19. Na szczególną uwagę zasługuje działalność Rady Przedsiębiorców przy Rzeczniku. W skład Rady Przedsiębiorców wchodzi przedstawiciele różnych branż gospodarki. Jako organ doradczy stworzył m.in. „Dziesiątkę Rzecznika”. Rzecznik MŚP działa aktywnie na polu współpracy z otoczeniem społeczno-gospodarczym uczestnicząc w spotkaniach z przedsiębiorcami, podczas których identyfikowane są bieżące problemy. Warto podkreślić, że ta aktywność wpłynęła na rozpropagowanie opisywanej instytucji. W warunkach ciągłych zmian przepisów prawa, działalność edukacyjna Rzecznika MŚP przyczynia się do podnoszenia wśród przedsiębiorców poziomu wiedzy prawnej i organizacyjnej z zakresu newralgicznych obszarów takich jak np.: podatki czy ubezpieczenia.
6. Rzecznik MŚP, w ciągu pięciu lat funkcjonowania, wykazał się dużą aktywnością w zakresie opiniowania aktów prawnych. W rozdziale piątym przedstawiono projekty ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, które opiniował Rzecznik MŚP. Projekty te dotyczyły kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,

strukturą i wysokością podatków, procedurami, jakie muszą stosować przedsiębiorcy w konkretnych branżach gospodarki. Wnioski o opinie kierowane do Rzecznika MŚP mogą wskazywać na umacnianie współpracy organów administracji publicznej z Rzecznikiem MŚP, co może korzystnie wpływać na wzrost zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej.

7. Znaczna liczba podmiotów tworzących sektor małych i średnich przedsiębiorców oraz ich usytuowanie na terenie całego kraju (często w zakątkach znacznie oddalonych od Warszawy), implikuje konieczność zapewnienia przedsiębiorcom bezpośredniego wsparcia ze strony organów ochrony w stosunkowo bliskiej odległości. Nadal aktualny pozostaje postulat powiększenia zaplecza terenowego Rzecznika MŚP. Warte rozważenia jest rozmieszczenie biur terenowych tak, aby znajdowały się w każdym województwie, na wzór zbliżony do rządowej administracji terenowej. Zwiększona aktywność Rzecznika MŚP w ostatnich pięciu latach miała miejsce w województwie śląskim i łódzkim, czyli na terenach wysoko rozwiniętych, przynosząc pozytywny wydzźwięk w środowisku przedsiębiorców. W mojej ocenie należałoby rozważyć uruchomienie biura terenowego w województwie śląskim jak i łódzkim charakteryzujących się wysoko rozwiniętym przemysłem. Potrzeba utworzenia biur terenowych dotyczy również województw słabiej rozwiniętych: podkarpackiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i podlaskiego. Przedsiębiorcy z Polski wschodniej powinni mieć ułatwiony dostęp do Rzecznika MŚP, chociażby z tego względu że jest obszar nadal najslabiej rozwinięty ekonomicznie. Problemy przedsiębiorców z wymienionych województw w dużym stopniu są zbliżone do tych, z którymi mierzą się przedsiębiorcy z innych obszarów, warto jednak zaznaczyć, że specyfika usytuowania ich działalności (przy wschodniej granicy kraju i Unii Europejskiej) powoduje, iż przed przedsiębiorcami z województw Polski wschodniej stoją wyzwania związane z niestabilnością polityczną sąsiednich krajów. Jako przykład może posłużyć obszar przygraniczny z Białorusią, gdzie od 2021 roku przedsiębiorcy borykają się z zagrożeniami związanymi z ruchem granicznym. Wybuch wojny w Ukrainie, również spowodował problemy i ograniczenia np. w handlu na tym obszarze. Działania Rzecznika MŚP powinny być zatem ukierunkowane na zapewnienie wsparcia prawnego i działań edukacyjnych dostosowanych do specyficznych problemów przedsiębiorców z tych terenów.
8. Analiza kompetencji Rzecznika MŚP oraz podejmowanych przez niego działań w bieżącej działalności pozwala na sformułowanie postulatu o potrzebie poszerzenia jego

kompetencji na wszystkich przedsiębiorców, również na duże podmioty gospodarcze. Pandemia Covid-19 pokazała, że duże przedsiębiorstwa również borykają się z problemami dotyczącymi niejasności przepisów, wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej czy ze zwiększającym się ryzykiem prowadzonej działalności.

9. Postulatem wartym rozważenia jest poszerzenie jego kompetencji na sferę relacji gospodarczych i konsumenckich – w sporach między przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a konsumentami. Obecne trendy wskazują na dynamiczny rozwój ochrony konsumenta, a to z kolei będzie rzutowało na warunki prowadzenia działalności gospodarczej zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorców w sytuacjach spornych. Polem do zagospodarowania przez Rzecznika MŚP jest sfera mediacji gospodarczych i konsumenckich.

Podsumowując powyższe rozważania w mojej ocenie wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji Rzecznika MŚP było rozwiązaniem prawidłowym, korzystnym z punktu widzenia reprezentowanych przez niego przedsiębiorców z sektora MŚP co wykazała niniejsza dysertacja.

## Bibliografia

1. Adamczyk A., *Prawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Wyd. Difin, Warszawa 2013.
2. Adamiec J., *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) w wybranych krajach europejskich*, „PAP”, Warszawa 1986, nr. 12/229,
3. Adamiak B., *Aspekty podmiotowe regulacji prawa procesowego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010.
4. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2017.
5. Arcimowicz J., *Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2001,
6. Arcimowicz J., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003r.,
7. Banaszak N., *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLI, Wrocław 1998
8. Bielecki L., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Zdyb, J. Stelmasiak, wyd. Wolters Kluwer wyd.2, Warszawa 2020.
9. Bielecki L., Ruczkowski P., *Ustrojowe prawo administracyjne*, wyd. Difin, Warszawa 2011
10. Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*. Opracowane przez dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo, Wrocław 1948.
11. Bisztyga A., *Municipalny Ombudsman Detroit*, „*Samorząd Terytorialny*” nr 3, 1991;
12. Blicharz R., *Podstawowe pojęcia. Wprowadzenie*, [w:] *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, (red.) R. Blicharz, Katowice 2017.
13. Błaś A., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
14. Boć J., *Nauka administracji*, Kolonia Limited, 2013.
15. Boć J., *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r., (red.) J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 181-193.

16. Boć J., *Pojęcie kompetencji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red) J. Boć, Wrocław 2005.
17. Boć J., *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005.
18. Boć J., Dziewięcka-Bokun L., *Umowy w administracji*, wyd. Kolonia 2008.
19. Boć J., *Konstytucja a prawo administracyjne*, wyd. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2011, z. 2.
20. Bodio J, Borkowski G., Demendecki t., *Ustrój organów ochrony prawnej, Część szczegółowa*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
21. Jakimowicz W., *Konstrukcja tak zwanego domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red). J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
22. Caiden G. F. (red.) *International Handbook of the ombudsman*, vol. I, London 1983
23. Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne* , (red). Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
24. Cherka M., *Decentralizacja -czy "reaktywacja"pojęcia jest groźna?*, [w:] „Studia Iuridica” XL1II/2004.
25. Chodubski A., *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrotu od społeczeństwa masowego*, w: *Samorząd Gminny w Polsce – doświadczenia i perspektywy*, (red.) B. Nawrot, J. Pokładanecki, Poznań 1999.
26. Cyman D, *System ochrony klienta na rynku finansowym w Polsce*, [w:] J. Monkiewicz, E. Rutkowska- Tomaszewska(red.), *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
27. Czarnek P., „*O pewność i bezpieczeństwo prawne przedsiębiorców – w drodze do nowej konstytucji*” [w:] *Wpływ prawa Unii Europejskiej na gospodarkę i samorząd terytorialny państw członkowskich*” red. M. Ganczar, J. Król, M. Szewczak. Wyd. Afinance, Łódź 2016r.
28. Czech T., *Zarządzanie pokontrolne Organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, ZNSA nr 3/2011.
29. Dauter B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, LEX 2018.
30. Dragan A., Małgorzata Korzeniowska D., Krasnowolski A., *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, wyd. Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2011.

31. Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H., *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
32. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, wyd. Wolters Kluwer, Kraków 1999.
33. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*”, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
34. Droba M., *Teoretyczne i praktyczne uwagi o powiatowym (miejskim) rzeczniku konsumentów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego: Seria ekonomiczna. Marketing i zarządzanie” 2, (red). J. Kitowski, Rzeszów 2004
35. Duda K., [w:] Orlik B., Puczko P. (red.) *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
36. Duniewska Z, Jaworska – Dębska B., Michalska Badziak R, Olejniczak – Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady teorii i orzecznictwie*, Warszawa, 2013.
37. *Erichsen H. U., Kommunalrecht*, [w:] *Nordhein- westfalisches Staats und Verwaltungsrecht*, Hrsg.D. Grim, H. Papier, Frankfurt am Main, 1986r.,
38. Eilschou Holm N., *The Ombudsman- A Gift from Scandinavia to the world*, [w:] *The Danish Ombudsman*, Copenhagen 1985,
39. Filipowicz A., *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” nr 12, 1982,
40. Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, t.1. Munchen, 1973
41. Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, Monachium-Berlin 1951
42. Fleiner F., *Institutionen des Deutsche Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928.
43. Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
44. Garlicki L., *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) w świecie współczesnym*, [w:] *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
45. Garlicki L., *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
46. Garlicki L., *Ewolucja instytucji rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989.
47. Gdulewicz E., Granat M., Kręcisiz W., Mojak R., Orłowski W., Patyra S., Sobczak J, Zakrzewski W, Zięba-Załucka H., Skrzydło W.,(red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2002,



48. Gebethner S., *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” nr 11, 1986,
49. Grzybowski M., *Ombudsman w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
50. Hansen E., *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „*Studia Prawnicze*”, z. 32, 1972.
51. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, wyd. C. H. Beck; Warszawa 2011,
52. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji*, T. V, Warszawa 2013.
53. Hilarowicz T., *Zasada swobodnego ocenienia w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917.
54. Hummer W., *Stellung und Funktion des Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments*, Innsbruck 1995.
55. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, wyd. Liber, Warszawa 1998.
56. Jagielski J., *Kontrola w administracji publicznej*, Warszawa 1999,
57. Jagielski J., *Pozycja prawna centralnych urzędów administracji państwowej*, wyd. Warszawa 1991.
58. Jagielska M., Wiktorowska A., Zalaśńska K., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2019
59. Jaros P. J., *Rzecznik Praw Dziecka w Polsce. Ukształtowanie Rzecznika Praw dziecka w Polsce jako organu państwowego, komentarz do ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka*, Warszawa 2013.
60. Jaros J., *Konstytucyjne podstawy ochrony praw dzieci*, [w:] *Polska dla dzieci*, Ogólnopolski szczyt w sprawach dzieci, Warszawa 23-24 maja 2003, Materiały i dokumenty, Warszawa 2003.
61. Jaśkowska M., Masternak M., Ochendowski E., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004.
62. Jaśkowska M., Sylwestrzak D., Kustra E., *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich*

- działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 2005*
63. Jellinek G., *Ogólna nauka o państwie, księga II i III*, tłumaczenie Balsigierowa M., Przedborski M., Warszawa 1924
  64. Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1929.
  65. Kaczmarczyk H., *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, [w] *Konstytucyjny system władz publicznych*, (red) P. Chmielnicki, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009
  66. Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, t. 2, Wilno 1936.
  67. Kiczka K., *Administracja gospodarcza w warunkach Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 3661, *Przegląd Prawa i Administracji C/1*, Wrocław 2015.
  68. Kiczka K., *Administracji gospodarcza – pojęcie*. [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, (red.) Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018.
  69. Kisała M., *Układ kompetencyjny w samorządzie terytorialnym*, Wyd. KUL, Lublin 2018.
  70. Kmiecik R., *Wielowymiarowość pojęcia samorządu – od związków terytorialnych do specjalnych*, Wyd. Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM w Poznaniu, Poznań 2015.
  71. Knosala E., *Doradztwo i decyzja w administracji publicznej*, Bytom, s.2003
  72. Kocot-Łaszczycza A., Łaszczycza G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu mediacyjnym*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018
  73. Kocowski T., *Reglamentacja forma interwencjonizmu państwowego w społecznej gospodarce rynkowej*, [w:] *Państwo i rynek. Obszary zawodności*, (red.) U. Kalina – Prasznic,, wyd. Gaskor, Wrocław 2011.
  74. Kocowski T., *Działalność gospodarcza*, [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, Warszawa 2013.
  75. Kokocińska K., *Państwo administracji*, wyd. Acta Universitatis Wratislaviensis No 4001 PRAWO CCCXXXI Wrocław 2020.
  76. Kokocińska K., *Koordinacja działań organów właściwych w sektorach infrastrukturalnych*, [w:] *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, (red.) M. Królikowska-Olczak, wyd. C. H. Beck, Warszawa 2018.
  77. Kokocińska K., „*Gwarancyjny charakter zasad prawa -rozważania na tle ustawy Prawo Przedsiębiorców*” [w:] *Prawo Przedsiębiorcy*, (red.) R. Blicharz, A. Powalowski, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019.

78. Kokocińska K., *Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja Biznesu. Komentarz*, (red.) Wierzbowski M., wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
79. Kokocińska K., *Wspieranie rozwoju działalności gospodarczej w ujęciu zasad i wartości*, RPEiS, 2018 nr.4,
80. Kotulski M., *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 4/1, 2004.
81. Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2010
82. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, komentarz*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2006.
83. Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Wyd. LexisNexis, Warszawa 2008.
84. Kosikowski C., *Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji RP*, PiP 1997, nr 11-12
85. Kowalska M., *Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo – Wschodniej i Południowej*, Lublin,
86. Kozik W., Status Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7–8.
87. Krzyczkowski B., *Prawne formy działania administracji – uwagi terminologiczne i systematyka*, Wyd. Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej, Tom 17/2017.
88. Kubiak A., *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Prawo i Państwo” 1990, nr.12.
89. Kulesza M., *Samorządowy model ustroju terenowego*, [w:] *Modele władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. I, (red.) M. Kulesza, wyd. Warszawa 1982,
90. Kumaniecki W., *Akt administracyjny, Studia nad istotą aktu administracyjnego z uwzględnieniem zasadniczego orzecznictwa austriackiego Trybunału Administracyjnego*, Kraków 1913.
91. Lang J., [w:] Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
92. Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego, zarys części ogólnej*, , wyd. Wolters Kluwer, Kraków 2003
93. Lipowicz I., *Prawne Formy Działania Administracji Publicznej – Między sttabilizacją a potrzebą Przełomu*, wyd. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny, i Socjologiczny, Rok LXXVIII – zeszyt 4 – 2016.

94. Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: Ombudsman czy organ administracji rządowej?*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i socjologiczny*, rok LXXX – zeszyt 4-2018.
95. Lissoń P., *Funkcje administracji gospodarczej a wyspecjalizowane organy administracji (ze szczególnym uwzględnieniem organów niezależnych od rządu)*, [w] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
96. L. v. Stein, *Die Verwaltungslehre*, Stuttgart 1868; idem, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzbuch von Frankreich, England und Deutschland*, Herausgegeben Utz Schleisky, Tübingen 2010. podano za: M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
97. Łętowska E., *Baba na świeczniku*, Warszawa 1992 r.
98. Łętowski J., *Prawo administracyjne*, Wyd. PWN, Warszawa 1990.
99. Łukawska M., *Wybrane działania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw na rzecz przedsiębiorców w czasie pandemii*, [w:] *System ochrony praw człowieka w Polsce w czasie wyzwań pandemicznych*, (red.) J. Jaskiernia, K. Spryszak, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2022.
100. Malinowska L., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
101. Martysz Cz., *Komentarz do art. 5* [w:] Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, *Komentarz do art. 1-103*, Lex 2010.
102. Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014.
103. Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Lipsk 1895.
104. Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, tom 1.
105. Mc Clellan G. B., *The role of Ombudsmann*, „*University of Miami Law Review*” 1968-1969, vol.23.
106. Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. Z. Duniewska et al., Instytucje prawa administracyjnego, Warszawa 2010.
107. Muras Z., *Podstawy prawa*, wyd.4, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2017.

108. Norek E., *Przedsiębiorstwo w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2008r.
109. Nowacki J., Tabor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994,
110. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
111. Oniszczyk J., *Pozycja ustrojowa organów administracji publicznej w Konstytucji RP- kierunki zmian*, [w:] red. J. Osiński, *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*. Wyd. Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.
112. Piwowarczyk A, Przeszło E., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, (red.) Blicharz R., Powałowski A., wyd. C.H. Beck, Warszawa 2019r.
113. Pogłódek A., *Instytucja Ombudsmana w Turkmenistanie*, *Roczniki Administracji i Prawa* nr XIX(1).
114. Popławska E., *Ombudsman Unii Europejskiej*, „*Przegląd Legislacyjny*” nr 1-2, 1998,
115. Przeszło E., *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalności*, (red.) A. Powałowski, H. Wolska, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2019.
116. Przybylska M., *Pozycja ustrojowa i funkcje organów regulacyjnych*, wyd. Mado, Toruń 2010.
117. Rossman H., *Ombudsman (rzecznik społeczny) a ochrona praw podstawowych w Austrii*, „*Państwo i Prawo*” nr 6, 1979.
118. Ruczkowski P., *Koncepcja aktów(źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, wyd. Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.
119. Ruczkowski P., *Ustawa z 06.03.2018r.o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja Biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
120. Ruczkowski, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej*, *Annales Universitatis Mariae Curie - Skłodowska Lublin – Polonia* VOL. LXIV, 2 2017.
121. Sagan S., Serzhanova V. „*Organy i korporacje ochrony prawa*”, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2014.
122. Sarnowski M., „*Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw a sektor MŚP*”, [w:] Powałowski A., Wolska H., *Przedsiębiorcy i ich działalność*, wyd. C. H.BECK,

123. Sawuła R., *Samodzielność prawna gminy – idea czy rzeczywistość?* [w:] S. Dolata, *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I, Prawo samorządowe i administracyjne, Opole 2000.
124. Serafin S., Szmulik B., *Organy ochrony prawnej*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2010.
125. Sieradzka M., *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu, oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy- ustawa z 6.03.2018r*, *Prawo Przedsiębiorców*, RPEiS 2018, z.4.
126. Sieradzka M. [w:] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013r.
127. Sołtysiak P., *Rzecznik Praw Dziecka, Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Wyd. Difin. Warszawa 2019.
128. Stahl M., [w:] *Akty kontroli*, Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji*, t. V, Warszawa 2013.
129. Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Wydawnictwo Prawnicze. Warszawa 1957.
130. Starościak J., *System prawa administracyjnego t. III*, Warszawa 1978
131. Starościak J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
132. Stasikowski R., *Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna*, wyd. Difin, Warszawa 2013.
133. Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
134. Swora M., *Komentarz do art. 21*, [w:] *Prawo energetyczne. Komentarz*, (red.)Muras Z., Swora M., Warszawa 2016.
135. Sylwestrzak D., „*Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądowoadministracyjnym*”, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3977 PRAWO CCCXXIX Wrocław 2019*.
136. Szanciło T., *Formy prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez podmioty zagraniczne*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2006.
137. Szepietowska B., *Obrońca Ludowy Hiszpanii*, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989.
138. Szewczyk H., *Zatrudnianie na wysokich stanowiskach w administracji rządowej w świetle ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 roku o państwowym zasobie kadrowym*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2008, nr 10, passim

139. Szpor G., [w:] Kallas M. i in., *Prawo administracyjne, część ustrojowa*, Warszawa 2002.
140. Szreniawska M., *Komentarz do art.11 ustawy o transporcie kolejowym*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, (red.) P. Wajda, M. Wierzbowski, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
141. Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
142. Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
143. Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.
144. Szydło M., National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities, „International Journal of Constitutional Law” 2012, nr 10.
145. Szyszka A., Sądy i Trybunały, [w:] *Konstytucyjny system władz publicznych*, (red). Chmielnicki P., wyd. LexisNexis, Warszawa 2010,
146. Tabernacka M. „*Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*”, wyd. 2, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
147. Taras W, Wróbel A., *Samodzielność prawo twórcze samorządu terytorialnego*, wyd. „Samorząd Terytorialny”1991, nr 7-8.
148. Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
149. Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
150. Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
151. Vasak K., „*Puor une troisieme generation des droits de l’homme*, “Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Picket’”, the Hague 1984.
152. Walaszek – Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, wyd. C. H. Beck, Kraków 2002.
153. Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994
154. Walczak T., Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w systemie ochrony konkurencji i konsumentów, *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM* 2018 |8|.
155. Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.
156. Waltoś S., *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.

157. Wartenberg L., Kempka B., *Rzecznik Praw Dziecka w systemie pozasądowej ochrony praw dzieci*, [w:] Wójcik E. (red.), *Pozasądowa ochrona praw i wolności jednostki, instytucje, standardy, efektywność*, Wydawnictwo im S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2014.
158. Wieczorek I., Szymanek J., *Słownik pojęć administracji publicznej*, wyd. Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego Łódź 2018,
159. Wieroński M. *Rzecznik między kodeksami*, „Informator Rzeczników Konsumentów”2010 ,nr 1.
160. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
161. Wierzbowski M., *ReNEUAL a europeizacja i unifikacja prawa administracyjnego*, [w:]: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, (red.) Jagielski J., Wierzbowski M., wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
162. Wiktorowska A., *Kierunki zmian w teorii prawnych form działania administracji*, [w:], *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006r.*, (red.) Zimmermann J. wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
163. Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.
164. Wolska H., *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] Dobaczewska A., Powalowski A., Wolska H., *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
165. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
166. Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczne” 1965, z. 42.
167. Zacharko L., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – jako pozasądowy organ ochrony praw przedsiębiorców*, EUNOMIA 2(95)/2018,
168. Zacharko L., Janik M., *Europeizacja administracji publicznej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3888, PRAWO CCCXXVII ,Wrocław 2019
169. Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze. Tom I. Wolność i reglamentacja działalności gospodarczej. Handel zagraniczny*. Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
170. Zdyb M., Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
171. Zdyb M. „Rejent” \* rok 7 \* nr 5(73) maj 1997 r.



172. Zieliński T, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994,
173. Ziemiński K. M., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
174. Ziemiński K., *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, (red.) Z. Leoński, Poznań 1998.
175. Ziemiński K. M., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989
176. Zieliński A., *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*, w *Polsce i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszek, A. Preisner, Warszawa 2002.
177. Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” nr 9, 1994, *passim*.
178. Zimmermann M., Jaroszyński M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956.
179. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
180. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
181. Żywicka A., Bielecki L., *Załatwianie spraw przedsiębiorców przez administrację publiczną*, wyd. Difin, Warszawa 2020.
182. Żywicka A., *Nowe instytucje ochrony praw przedsiębiorców w Polsce po wprowadzeniu „Konstytucji biznesu” - uwagi na temat instytucji prawa do popelnienia błędu*, [w:] *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*.

#### Netografia:

1. [System organów państwowych \(uwb.edu.pl\)](http://uwb.edu.pl)(dostęp 16.02.2023)
2. [aparatus państwowy](#), Encyklopedia PWN: [źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy](#) (dostęp 16.02.2023)
3. [układ - definicja, synonimy, przykłady użycia \(pwn.pl\)](#)(03.03.2023)
4. [1548341631\\_sloownik\\_pojec.pdf \(nist.gov.pl\)](#) ( 02.01.2021)
5. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/organ.html>

6. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/18/plik/ot-598.pdf>  
[file:///C:/Users/Magdalena/Downloads/KRAJOWE\\_I\\_MIEDZYNARODOWE\\_ORGANY\\_OCHRONY\\_PRAWNEJ\\_opracowanie%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Magdalena/Downloads/KRAJOWE_I_MIEDZYNARODOWE_ORGANY_OCHRONY_PRAWNEJ_opracowanie%20(2).pdf)
7. [samodzielność - definicja, synonimy, przykłady użycia \(pwn.pl\)](#) (08.12.2021)
8. [http://powiat.pisz.pl/foto/news/20102016/biuletyn\\_organow\\_ochrony\\_prawnej.pdf](http://powiat.pisz.pl/foto/news/20102016/biuletyn_organow_ochrony_prawnej.pdf)
9. [Decentralizacja – Encyklopedia Administracji Publicznej \(uw.edu.pl\)](#) (dostęp 30.06.2022)
10. [samorząd terytorialny - Encyklopedia PWN - źródło wiarygodnej i rzetelnej wiedzy](#) (dostęp 17.01.2022)
11. [niezależny - definicja, synonimy, przykłady użycia \(pwn.pl\)](#)(dostęp 19.03.2023)
12. [ADMINISTRACJA \(uni.wroc.pl\)](#)
13. <https://rpo.gov.pl/content/dzialalnosc-rzecznika-praw-obywatelskich> (dostęp 06.11.2020)
14. <https://rpo.gov.pl/content/dzialalnosc-rzecznika-praw-obywatelskich> (dostęp 06.11.2020)
15. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/node/6060920/visions/6061392/view> (dostęp 17.11.2020),
16. [Rzecznicy Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego cz. 1 - Rzecznik Praw Pacjenta - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](#) (dostęp 03.01.2021)
17. [Biuro Krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich \(sba.gov\)](#) (dostęp 16.01.2022)
18. [Rzecznik na straży biznesu - POLSKO-UKRAIŃSKI PORTAL GOSPODARCZY \(edialog.media\)](#) (dostęp 16.01.2022)
19. [Thierry Breton | Komisja Europejska \(europa.eu\)](#) (dostęp 16.01.2022)
20. [Sieć pełnomocników MŚP \(europa.eu\)](#) (dostęp 16.01.2022)
21. [Opis przebiegu procesu legislacyjnego dla projektu ustawy \(sejm.gov.pl\)](#) (dostęp 01.11.2021)
22. [Ministerstwo rolnictwa o agroturystyce \(farmer.pl\)](#) (dostęp 16.02.2020)
23. ["Konstytucja Biznesu" a prawa przedsiębiorców - Biznesprawnik.pl](#) (05.03.2023)
24. [Uwagi prawne | Biznes.gov.pl - Serwis informacyjno-usługowy dla przedsiębiorcy](#) (dostęp 24.05.2022)
25. [825\(1\).pdf \(kidp.pl\)](#) (dostęp 06.03.2022)
26. <https://www.gov.pl/web/sp-prokuratoria/jacek-cieplak> (dostęp 01.10.2023 r.)
27. <https://rzecznikmsp.gov.pl/instytucja-rzecznika/> (dostęp 01.10.2023 r.)
28. [Złóż wniosek | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 26.03.2022)
29. [Rada Przedsiębiorców przy Rzeczniku MŚP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 30.03.2022)
30. [Rada Naukowa przy Rzeczniku MŚP | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 10.04.2022)
31. [Zespół Szkół Ekonomiczno-Administracyjnych - Prof. dr hab. Marian Noga \(szkolnastrona.pl\)](#) (dostęp 10.04.2023r.)

32. [prof. dr hab. Witold M. Orłowski - Akademia Finansów i Biznesu Vistula](#) (dostęp 10.04.2023r.)
33. [Osiągnięcia osoby – Joanna Paliszkievicz – Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie \(sggw.edu.pl\)](#)(dostęp 10.04.2023r.)
34. [prof. dr hab. Mariusz Popławski / Wydział Prawa \(uwb.edu.pl\)](#) (dostęp 10.04.2023r.)
35. [Prof. dr hab. Konrad Raczkowski prorektorem ds. finansowych UKSW – Wydział Społeczno-Ekonomiczny UKSW](#) (dostęp 10.04.2023r.)
36. [dr hab. Agnieszka Iga Bem \(Pietrzak\) \(nauka-polska.pl\)](#)(dostęp 19.08.2023r.)
37. [Rafał Dowgier - Studenci, pracownicy - Uniwersytet w Białymstoku - USOSweb \(uwb.edu.pl\)](#)(dostęp 19.08.2023r.)
38. [Katarzyna Januskiewicz - Uniwersytet SWPS](#) (dostęp 19.08.2023r.)
39. [NASZ ZESPÓŁ | taxplan \(kossecki.org\)](#) (dostęp 18.08.2023r.)
40. [Grzegorz Krzos – Profesor zarządzania i biznesu – Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu | LinkedIn](#) (dostęp 18.08.2023r.)
41. [prof. dr hab. Adam Mariański | Mariański Group \(marianskigroup.pl\)](#)(dostęp 18.08.2023r.)
42. [Komputerowy System Informacji o Pracownikach - Uniwersytet Zielonogórski - dr hab. inż. Przemysław Niewiadomski \(uz.zgora.pl\)](#) (18.08.2023r.)
43. [Dariusz Strzelec - Księgarnia Profinfo.pl](#)(dostęp 18.08.2023r.)
44. [dr hab. Tomasz Długosz - Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej - Wydział Prawa i Administracji \(uj.edu.pl\)](#) (dostęp 19.08.2023r.)
45. [dr hab. Marcin Gołębski - Nasi eksperci | ICAN](#) (dostęp 31.08.2023r.)
46. [SIN PP | dr hab. inż. Agnieszka Stachowiak \(put.poznan.pl\)](#) (dostęp 31.08.2023r.)
47. [Dariusz Kowalski - Uniwersytet SWPS](#) (dostęp 31.08.2023r.)
48. [Rafał Kozłowski | Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach \(ue.katowice.pl\)](#)(dostęp 31.08.2023r.)
49. [Zwolińska-Ligaj Magdalena - Nauka ABNS \(akademiabialska.pl\)](#)(dostęp 31.08.2023r.)
50. [Mediacja\\_w\\_postepowaniu\\_administracyjnym-podrecznik.pdf](#) (dostęp 04.10.2022)
51. <https://rzecznikmsp.gov.pl/pierwsza-wygrana-rzecznika-w-sadzie-pracy-i-ubezpieczen-spoecznych/> (dostęp 12.10.2023 r.)
52. [Przystąpienie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do postępowania przed sądem administracyjnym - OpenLEX](#)
53. [POMNIK PIONIERÓW TRANSFORMACJI GOSPODARCZEJ POLSKI \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#)
54. [XXII Posiedzenie Rady Przedsiębiorców “Dziesiątka Rzecznika MŚP. Konferencja programowa nr 1. Ubezpieczenia społeczne przedsiębiorców” | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 17.07.2023)

55. [XXIV Posiedzenie Rady Przedsiębiorców. Dziesiątka Rzecznika MŚP. Konferencja programowa nr 2. Regionalizacja i powiązanie płacy minimalnej z obiektywnym parametrem ekonomicznym | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#)(dostęp 17.07.2023)
56. [XXVII Posiedzenie RP - Kongres 590 | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#)(dostęp 18.07.2023)
57. [Dziesiątka Rzecznika MŚP | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 31.07.2023)
58. <https://rzecznikmsp.gov.pl/problemy-ksztalcenia-zawodowego-w-polsce-oraz-propozycje-ich-rozwiazania-prezentacja/> (dostęp 10.10.2023 r.)
59. [Wnioski o objaśnienia – Covid19 | Biuro Rzecznika MSP \(rzecznikmsp.gov.pl\)](#) (dostęp 02.06.2021)
60. [Raport o stanie sektora MSP 2023 \(parp.gov.pl\)](#) (13.12.2023r.)
61. <https://www.prawo.pl/biznes/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców-nowe-uprawnienia-2019,493576.html> (dostęp 16.03.2020)
62. <https://ria.ru/world/20170101/1485062760.html> (j. rosyjski) [dostęp: 10.09.2018].
63. [http://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=91490](http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=91490) (j. rosyjski) [dostęp: 30.08.2018];
- 64.

#### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz. U. 1997, poz. 483.

Konstytucja z 17 marca 1921r, Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE z 7 czerwca 2016 r., C 202/02.)

#### Ustawy:

1. Ustawa z dnia 6 marca 2018r. – Prawo przedsiębiorców Dz.U. z 2019r. Poz.1292 ze zm.
2. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Dz. U. z 2023 r. poz. 1668, z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców, Dz. U. z 2018 poz. 646, z późn. zm.
4. Ustawa o Centralnej ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, Dz. U. 2018 poz. 647 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2020 r. poz. 288, 462, 875, 956, 1017, 1086, z późn. zm.

6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 1301, 1855, z późn. zm.
7. Ustawa z 07.04.2017r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 935, z późn. zm.
8. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, 1705, 1860, z późn. zm.
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, 1273, 1407, 1429, 1641, 1693, 1872, z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, Warszawa, dnia 27 kwietnia 2023 r. Poz. 803
11. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej.
12. Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej.
13. Ustawa z dnia 16 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej.
14. Ustawa Prawo Działalności Gospodarczej z 1999r. Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178, z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U.2022.0.135, z późn. zm.
16. Ustawa prawo działalności gospodarczej z dnia 19 listopada 1999r., Dz.U. z 1999r. nr101, poz.1178, z późn. zm.
17. Ustawę z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324
18. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1808. z późn. zm.
19. Ustawa z dnia 16 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej., Dz.U. z 1996 r. nr 41, poz. 177. z późn. zm.
20. Ustawa z 24.07.2015r., o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 1996 r. nr 41, poz. 177. z późn. zm.
21. Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2014 r. poz. 134 z późn. zm. art. 1 ust.2.
22. Ustawa z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów Dz.U. z 2019r. poz.369, z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2020 r., poz. 627, z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Dz. U. z 2020 r. poz. 849. z późn. zm.

25. Ustawa z dnia 22 maja 2003 roku o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych.
26. Ustawa z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka, Dz. U. 2017, poz. 922 ze zm.
27. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. Nr 197, poz.1307.
28. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Dz.U. z 2017 r. poz. 1318 ze zm.
29. Ustawa 13.05.1991r., o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 174 ze zm.
30. Ustawa z dnia 4.03.2010r., o świadczeniu usług na terytorium RP, Dz.U. z 2016r., poz. 893 ze zm.
31. Ustawa z dnia 22.03.1989r. o rzemiośle, Dz.U. z 2018r. poz. 1267.
32. Ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. z 2017r. poz. 2186 ze zm.
33. ustawie z dnia 19 sierpnia 1994r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U.2020.0.685 z późn. zm.
34. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, Dz.U. z 2015r., poz. 1348 z późn. zm.
35. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku. Dz. U. z 2018 r. poz. 2243, z 2019 r. poz. 875, 2217. z późn. zm.
36. Ustawa Budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r., Dz.U. Poz.256. z późn. zm.
37. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, Dz.U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119.ze zm.
38. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz. U. z 2016 r. poz. 471, z późn. zm.
39. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2016 r. poz. 893, z późn. zm.
40. Ustawa z 23.05.1991 o organizacjach pracodawców, Dz.U. poz. 2029 ze późn. zm.
41. Ustawy z 23.05.1991r. o związkach zawodowych, Dz.U. z 2015 r. poz. 1881 późn. ze zm.
42. Ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2020 r. poz. 1658, ze zm.

43. Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, : Dz. U. z 2021 r. poz. 2105, 2349, 2427, 2469 ze zm.

#### Rozporządzenia

1. Rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym, Dz.U. 1927 nr 53 poz. 468.
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.12.1999r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z 04. 09. 2015r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług

#### Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02, OTK-A 2003, nr.9, poz.97.
2. Wyrok TK z 29 września 1993 r., sygn. akt K 17/92, OTK z 1993/II/33
3. Wyrok TK z dnia 3 listopada 1999r sygn. akt. K. 13/99
4. Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r. w sprawie Kp 3/09, OTK Z. U. 2009, nr 9A, poz. 138, pkt III.6.2 uzasadnienia;
5. Wyrok TK z dnia 30 września 2015 r. w sprawie K 3/13, OTK Z. U. 2015, nr 8A, poz. 125, pkt III.6.3 uzasadnienia.
6. Wyrok TK z 30.01.2001 r., sygn..akt K/17/00 ( OTK ZU 2001/1, poz.4)
7. Wyrok TK z 10.04.2001r., sygn.. akt U 7/00 (OTK nr 2000/7, poz. 259)
8. Wyrok TK z 27.05.2002 r. (K20/01, Legalis)
9. Wyrok TK z 16.03.2010r., K24/08, Dz.U. z 2010r. Nr 48, poz. 285.
10. Wyrok TK z 18.07.2013r., SK 18/09, OTK-A 2013/6, poz.80
11. Wyrok SN z 13.12.2006r., II CSK 293/06, LEX nr 453147.
12. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2012r., sygn.. akt I OSK 10/12,
13. Wyrok NSA z 16 listopada 1999 r., sygn. akt III S.A. 7900/98, SIP LEX nr 47243
14. Wyrok NSA z 28 kwietnia 2003r., sygn.. akt II SA 2486/01, SIP Lex nr 149534
15. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie,sygn. akt III AUa 56/20
16. Wyrok NSA w Łodzi z 10.02.2003 r., I SA/Łd 603/01, ONSA 2004/!, poz. 28, LEX nr 79401.

17. Wyrok NSA z 15.09.1994r., SA/Po1070/94, ONSA 1995, nr 3 poz.123.
18. Wyrok NSA z 27.05.1992 r. SA/Po 1794/91, LEX nr 9353,
19. Wyrok NSA z 01.07.2014r.,II GSK 656/13, LEX nr 2007082
20. Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2005 roku, GSK 1258/04, Legalis nr 71639
21. Wyrok WSA w Gdańsku z 28.06.2018r., II SA/Gd 287/18, LEX nr 2513787
22. Wyrok WSA w Gdańsku z 28.06.2018r., II SA/Gd 287/18
23. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2017 roku, VIII SA/Wa 460/17, LEX nr 2419216
24. Wyrok WSA we Wrocławiu z 19.07.2018r., ISA/Wr501/18, LEX nr 2564741
25. Wyrok WSA w Krakowie z 09.05.2018r., III SA/Kr, CBOSA,
26. Wyrok WSA z Bydgoszczy z dnia 14 maja 2014r., sygn.. akt I SA/Bd 316/14
27. Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 9 maja 2011 roku, II SAB/Rz 12/11, Legalis nr 866871
28. Uchwała składu 7 sędziów SN z 6.12.1991 r., III CZP 197/91, OSN 1992, poz. 65
29. Uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z dnia 3 lipca 2017 roku, I OPS 1/17, O NSA i WSA 2017/6/95
30. Uchwała SN z 9.03.1993r., III CZPm156/92, LE X 3892

## Inne

1. Druk Sejmowy nr 715, Warszawa 10 listopada 1998r,
2. Druk Sejmowy nr 2051, Warszawa, 21 listopada 2017 r,
3. Konstytucja Niemiec, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008,
4. Konstytucja Litwy, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006,
5. Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w roku 2019.
6. *Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005,
7. Mediacja w postępowaniu administracyjnym Podręcznik dla pracowników administracji publicznej przygotowany we współpracy Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii z Centrum Mediacji Gospodarczej przy Krajowej Izbie Radców Prawnych, wrzesień 2019.



8. *Projekt ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców*, UD197
9. Projekt ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Druk nr. 2052. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
10. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002r. DZ.U. z 2007r. Nr 30, poz. 192.
11. Raport z konsultacji projektu ustawy o Rzeczniku Przedsiębiorców, Druk Sejmowy Nr 2052, pkt I.
12. Rozwój regionalny Polski – raport analityczny 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020r
13. Sprawozdanie Komisji Gospodarki i Rozwoju z dnia 12 stycznia 2018, druk 2188
14. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej, druk nr 2188-A
15. Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej z dnia 27 lutego 2018, druk 2268
16. Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2019r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i sprawozdanie z działalności w 2019 r. finansowanej ze środków funduszu edukacji finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków funduszu, Warszawa, marzec 2020 r.
17. Sprawozdanie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców Obejmuje okres od 22 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018.
18. Sprawozdanie z działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców Obejmuje okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.
19. Sprawozdanie z działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców Obejmuje okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.
20. Sprawozdanie z działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców Obejmuje okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.
21. Sprawozdanie z działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców Obejmuje okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.
22. Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 ( z perspektywą do 2030r.)
23. Uchwała Nr 14 Rady Ministrów z 16.02.2016r

24. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. Nr.1183.
25. Uzasadnienie projektu ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Druk Sejmowy Nr 2052.
26. Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 25 października 2022 r. (znak: KPK-KPO.443.109.2022) I/22/001/KST – Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, doradcze, eksperckie i badawcze.
27. Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 1 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 14.01.2019 r. Statut Biura Rzecznika Praw Dziecka.
28. Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 2 Rzecznika Praw Dziecka z dnia 14.01.2019 r. Regulamin organizacyjny Biura Rzecznika Praw Dziecka.
29. Załącznik do raportu konsultacji projektu ustawy o Rzeczniku Przedsiębiorców, Druk Sejmowy NR. 2052.
30. Załącznik do zarządzenia nr 7 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 23 października 2018 r.
31. Zarządzenie NR 9 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 8 grudnia 2020 r, w sprawie powołania i nadania regulaminu Radzie Naukowej przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.
32. Zarządzenie Nr 7 Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 14 października 2020r. w sprawie zmiany regulaminu Rady Konsultacyjnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz ogłoszenia tekstu jednolitego.
33. Zarządzenie nr 47 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

## Wykaz tabel

Tabela 1 Katalog organów ochrony prawnej.....	27
Tabela 2 Katalog organów pomocy prawnej.....	29
Tabela 3 Podział ze względu na strukturę wewnętrzną instytucji ombudsmana .....	69
Tabela 4 Lista podmiotów z którymi skonsultowano projekt ustawy o powołaniu Rzecznika MŚP .....	99
Tabela 5 Budżet Rzecznika MŚP od 2018 r. do 2027 r. ....	110
Tabela 6 Zespoły Robocze działające przy Radzie Przedsiębiorców .....	121
Tabela 7 Podmioty wchodzące w skład Rady Konsultacyjnej.....	124
Tabela 8 Skład Rady Naukowej na dzień 15 lipca 2023 r. ....	132
Tabela 9 Biuletyn Rzecznika MŚP w liczbach .....	167
Tabela 10 Raporty opracowane przez Rzecznika MŚP.....	167
Tabela 11 Projekty ustaw zaopiniowane przez Rzecznika MŚP na przestrzeni 5 lat .....	169
Tabela 12 Projekty rozporządzeń zaopiniowane przez Rzecznika MŚP na przestrzeni 5 lat .....	181
Tabela 13 Opinia projektów uchwał rad gminnych i miejskich.....	187
Tabela 14 Objaśnienia prawne .....	197
Tabela 15 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Białymstoku .....	209
Tabela 16 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Gdańsku.....	211
Tabela 17 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Poznaniu .....	214
Tabela 18 Sprawy prowadzone przez Biuro terenowe w Krakowie .....	219