

ANNA HOŁDA-WYDRZYŃSKA

ORCID: 0000-0003-0079-1685

Uniwersytet Śląski w Katowicach

anna.holda-wydrzynska@us.edu.pl

„Prawo do popełnienia błędu” w świetle nowelizacji Prawa przedsiębiorców

Abstrakt: Bez wątpienia problemy prawne często dotyczą polskich przedsiębiorców. Naruszenie przepisów prawnych przez przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą wydaje się zjawiskiem dość powszechnym. Chcąc ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej, wprowadzono do ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców nową instytucję prawną zwaną „prawem do popełnienia błędu”. W świetle regulacji art. 21a Prawa przedsiębiorców, która weszła w życie 1 stycznia 2020 roku, z prawa tego mogą korzystać wyłącznie przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, którzy działają na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i którzy dopiero rozpoczynają działalność gospodarczą po raz pierwszy lub którzy wznowili działalność gospodarczą po upływie 3 lat od jej zawieszenia lub zakończenia. Przedmiotem artykułu są rozważania nad istotą „prawa do popełnienia błędu”, które stanowi formę tak zwanego samooczyszczenia początkującego przedsiębiorcy.

Słowa kluczowe: „prawo do popełnienia błędu”, „samooczyszczenie”, „czynny żal”, Prawo przedsiębiorców, pakiet Przyjazne Prawo.

Wprowadzenie

Niezależnie od formy prowadzenia działalności gospodarczej problemy natury prawnej dotyczą wszystkich przedsiębiorców z różnych sektorów oraz branż gospodarczych. Przyczyny leżące u podstaw naruszeń przepisów prawa związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą mogą być różnorodne. Zdarza się również, że ich źródłem może być niewiedza samego przedsiębiorcy, w szczególności przedsiębiorcy rozpoczynającego działalność gospodarczą (tak zwanego przedsiębiorcy początkującego), który w początkowej fazie działalności może

popępniać pomyłki niemające charakteru rozmyślonego, lecz raczej będące konsekwencją obszerności oraz niejasności samych przepisów prawnych związanych z szeroko pojętym prawem działalności gospodarczej.

W odpowiedzi na nadmierną restrykcyjność przyjmowanych regulacji prawnych podjęto prace nad wprowadzeniem zmian w wielu aktach prawnych, których skutkiem ma być zmniejszenie obciążeń regulacyjnych, w szczególności tych o charakterze administracyjnym¹. Realizując formułowane w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju² zapowiedzi zmniejszenia obciążeń biuokratycznych i uproszczenia przepisów prawnych, 31 lipca 2019 roku przyjęto ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych³ (tak zwany pakiet Przyjazne Prawo). Celem formułowanych w ustawie przekrojowych ułatwień dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest przede wszystkim stworzenie lepszych warunków do rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Przykładem tego jest dodany do ustawy z 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców⁴ art. 21a ust. 1–10, który z dniem 1 stycznia 2020 roku wprowadził nową instytucję prawną zwaną „prawem do popełnienia błędu”.

Przedmiotem niniejszego artykułu są zatem rozważania nad istotą regulacji, którą można uznać za ważne *novum* w Prawie przedsiębiorców, albowiem dzięki wprowadzeniu tego rozwiązania przedsiębiorca, głównie „początkujący”, w wypadku popełnienia błędu, za który grozi mandat karny lub kara pieniężna, nie poniesienie negatywnych konsekwencji popełnionych naruszeń. Jedynym skutkiem będzie otrzymanie pouczenia, którego celem jest naprawa swojej pomyłki albo odstąpienie od wymierzenia kary za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, jeśli stwierdzone naruszenie zostanie usunięte zgodnie z przepisami prawa.

1. Istota „prawa do popełnienia błędu”

Obserwowana przez lata trudność w odnalezieniu się przedsiębiorców pośród meandrów prawnych, w szczególności przez sektor małych i średnich przedsiębiorców (MSP), bez wątpienia stanowi istotny problem rozwoju przedsiębiorczości. Naruszenie przepisów prawnych związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą przez „debiutujących” przedsiębiorców wydaje się zjawiskiem dość powszechnym. W początkowej fazie rozwoju przedsiębiorstwa nietrudno

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (druk sejmowy nr 3622), s. 1; dalej: uzasadnienie pakietu Przyjazne Prawo.

² Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) (M.P. z 2017 r. poz. 260).

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1495.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292; dalej: PrPrzed.

bowiem o popełnienie błędów wynikających z braku doświadczenia oraz braku wiedzy „początkującego” przedsiębiorcy. Nie można wykluczyć, że w tym okresie pomyłki mogą polegać na mniej istotnym naruszeniu przepisów związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą. Błędy nieintencjonalne, które występują na mniejszą skalę, są więc uzasadnieniem wprowadzenia do polskiego systemu prawnego nowej instytucji prawnej, która pozwoliłaby przedsiębiorcom (głównie rozpoczynającym działalność gospodarczą) dokonać czegoś na kształt „samooczyszczenia”. Wypada wskazać, że w Prawie przedsiębiorców nie wprowadzono do terminologii ustawy pojęcia „prawo do popełnienia błędu” (ani też „samooczyszczenia” — *self-cleaning*)⁵, niemniej jest to określenie, które przyjęto w uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy⁶, określając tym samym istotę nowej regulacji.

Podejmowanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej nierozdzielnie łączy się z obowiązkiem wypełniania rozmaitych obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę. Nienależyte ich wykonywanie może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami w postaci wymierzenia określonych sankcji prawnych. Istotą „prawa do popełnienia błędu” jest ochrona przedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, którzy naruszyli przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w okresie 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy albo ponownie po upływie co najmniej 36 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia, przed negatywnymi konsekwencjami popełnionych naruszeń (art. 21a ust. 1 PrPrzed)⁷. Co istotne, warunkiem zastosowania normy art. 21 PrPrzed jest takie naruszenie przepisów prawa związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, które skutkuje wszczęciem postępowania mandatowego albo w sprawie nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej⁸.

⁵ Termin „samooczyszczenie” (*self-cleaning*) pojawia się w doktrynie i orzecznictwie z zakresu zamówień publicznych. Jest to instytucja, środek naprawczy, pozwalający wykonawcy uniknąć wykluczenia z postępowania, jeżeli podejmie działania, które pozwolą mu na wykazanie się rzetelnością w wykonaniu zamówienia publicznego (musi udowodnić, że zrekompensował wszelkie szkody). Jest to rodzaj środka naprawczego, które nie dyskwalifikuje go od ubiegania się o zamówienie publiczne. Szerzej zob. np. I. Skubisz-Kalinowska, E. Wiktorowska, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 377–380; M. Sieradzka, *Warunki w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, Warszawa 2019, s. 116 n.; M. Stachowiak, *O „samooczyszczeniu” w zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 6, s. 56–66.

⁶ Uzasadnienie pakietu Przyjazne Prawo, s. 48.

⁷ Mówiąc o pozostałych przedsiębiorcach, przesłanki odstąpienia od nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub od wymierzenia kary grzywny określają odrębne przepisy (art. 21a ust. 10 PrPrzed).

⁸ Uzasadnienie pakietu Przyjazne Prawo, s. 49. Trzeba przy tym pamiętać, iż zgodnie z przepisami instrument „samooczyszczenia”, o którym mowa, nie dotyczy sytuacji, kiedy naruszenia przepisów prawa lub ich skutki rozpoczęły się w trakcie okresu, o którym mowa, ale trwają dalej po jego upływie, co oznacza, że są naruszeniem ciągłym (art. 21a ust. 4 PrPrzed).

Naturalne jest, że organy administracji publicznej muszą być wyposażone w środki oraz narzędzia prawne, za pomocą których mogą skutecznie weryfikować zachowania przedsiębiorców pod kątem zgodności ich działań z przepisami prawa lub aktami stosowania prawa. Zakres środków, jakimi dysponuje obecnie administracja, jest bardzo szeroki. Można wśród nich wskazać nie tylko tradycyjne kary administracyjne, lecz także sankcje karne (mandaty karne) wymierzone osobom fizycznym w orzeczeniu o ukaraniu⁹, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁰. Administracyjna kara pieniężna zajmuje szczególne miejsce w ramach sankcji administracyjnych¹¹, pełniąc przy tym przede wszystkim funkcję represyjną¹². Jej istota sprowadza się do obowiązku uiszczenia określonej kwoty, wyznaczonej w akcie stosowania prawa, przez podmiot, który nie wykonał lub wykonał nienależycie ciążący na nim obowiązek administracyjny¹³. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony czyn, co odróżnia ją od kary grzywny, lecz stanowi jedynie środek przymusu, służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji¹⁴.

2. Procedury naprawy stwierdzonych naruszeń

W świetle nowego art. 21a PrPrzed poprawa przedsiębiorcy może być możliwa w sytuacji:

1. wezwania do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli takie wystąpiły, w wyznaczonym terminie (art. 21a ust. 1 PrPrzed);

2. zobowiązania do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli takie skutki wystąpiły, w wyznaczonym terminie (art. 21a ust. 2 PrPrzed);

3. powiadomienia organu o usunięciu naruszeń oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły (art. 21a ust. 5 oraz 6 PrPrzed).

Pozyskanie wiedzy o nieprawidłowościach bezpośrednio od organów przeprowadzających określone postępowania jest często punktem wyjścia do dalsze-

⁹ M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 130.

¹⁰ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1120 z zm.).

¹¹ Zob. M. Wincenciak, *Sanckje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

¹² M. Szydło, *op. cit.*, s. 147.

¹³ B. Wierzbowski, *Problem kar administracyjnych w demokratycznych państwie prawnym*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzej Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. 1, Warszawa 2012, s. 961.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 roku, sygn. P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

go procesu oczyszczenia samego przedsiębiorcy. Dlatego w wypadku naruszenia przepisów prawa związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, w którego wyniku doszło do wszczęcia postępowania: (1) mandatowego albo (2) w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, obowiązkiem właściwego organu wszczynającego postępowanie jest wezwanie przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, aby mógł naprawić swój błąd, zanim zostanie ukarany przez nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego lub zanim zostanie nałożona lub wymierzona przeciwko niemu inna administracyjna kara pieniężna (art. 21a ust. 1 PrPrzed). Obowiązek ten realizowany jest przez wydanie postanowienia, w którym wyznaczony powinien być termin na dokonanie korekty przez przedsiębiorcę. Jak się wydaje, organ, który określa termin do poprawy, powinien uwzględniać okoliczności określonej sprawy, a także rodzaj naruszenia. W dalszej kolejności pozwala to wyznaczyć adekwatny czas na dokonanie korekty.

Błędy przedsiębiorcy mogą również zostać zauważone w trakcie postępowania toczącego się już u przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 21a ust. 2 PrPrzed w wypadku postępowania mandatowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, funkcjonariusz, inspektor lub przedstawiciel właściwego organu może odebrać od przedsiębiorcy pisemne oświadczenie, w którym przedsiębiorca ten zobowiązuje się do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli takie skutki wystąpiły, w wyznaczonym przez nich terminie. Odebranie pisemnego oświadczenia pozwala niejako „na miejscu” zobowiązać przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz zaistniałych skutków¹⁵, przyspieszając przy tym procedurę „samooczyszczenia”. W takim przypadku właściwy organ nie wzywa przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń. Jeżeli natomiast przedsiębiorca nie skorzysta z tej formy skorygowania swoich błędów, oznacza to, że nie mają już zastosowania reguły „samooczyszczenia”, o których mowa w ust. 1.

Zgodnie z ogólną zasadą, jeżeli przedsiębiorca usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli takie skutki wystąpiły, to:

1. właściwy organ, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia na niego lub wymierzenia mu administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu albo
2. przedsiębiorca nie podlega karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa.

Dodatkowo na gruncie art. 21a PrPrzed przewidziano konstrukcję tak zwanego czynnego żalu przedsiębiorcy¹⁶, której istotą jest podjęcie działań naprawczych przez samego przedsiębiorcę jeszcze przed wskazaniem konkretnego naruszenia przez organ administracji publicznej¹⁷. Sformułowanie „czynny żal” nie

¹⁵ Uzasadnienie pakietu Przyjazne Prawo, s. 49.

¹⁶ Uzasadnienie pakietu Przyjazne Prawo, s. 50.

¹⁷ Instytucja „czynnego żalu” znana jest w prawie karnym skarbowym, a także w prawie karnym. Na ten temat zob. m.in. G. Bogdan, *Specyfika czynnego żalu w prawie karnym skarbowym*,

ma charakteru normatywnego, lecz jedynie doktrynalny¹⁸. W aspekcie językowym termin „czynny żal” akcentuje znaczenie etyczno-moralne tego zagadnienia, sugerujące jednocześnie jakąś aktywność ze strony naruszającego („żałującego”)¹⁹. Zgodnie z brzmieniem ust. 5 omawianej regulacji właściwy organ, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia na przedsiębiorcę lub wymierzenia mu administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, także gdy przedsiębiorca ten dobrowolnie usunął naruszenia prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli takie skutki wystąpiły, w okresie, o którym mowa w ust. 1, jeszcze przed wezwaniem organu, o którym mowa w ust. 1, oraz powiadomił organ o usunięciu naruszeń oraz skutków tych naruszeń, jeżeli takie skutki wystąpiły.

Pod pojęciem „czynnego żalu” pojmowanego jako skrucha należy zatem rozumieć takie zachowanie przedsiębiorcy, które zostało podjęte z jego inicjatywy i które polega z założenia na samodzielnym, a także dobrowolnym naprawieniu popełnionego błędu. Kwestia dobrowolności każe sądzić, że przedsiębiorca uświadamia sobie, że naruszył normy prawne i chce je naprawić. Warunkiem *sine qua non* zastosowania tej normy jest powiadomienie organu (samodenuncjacja) i usunięcie naruszeń oraz skutków naruszeń, jeżeli takie wystąpiły. Podobnie dzieje się, gdy przedsiębiorca dobrowolnie usunął naruszenia przepisów prawa będące wykroczeniami lub wykroczeniami skarbowymi (art. 21a ust. 6 PrPrzed).

3. Przesłanki negatywne stosowania „prawa do popełnienia błędu”

Mając na uwadze istotę „prawa do popełnienia błędu” oraz specyfikę niektórych postępowań, wprowadzono katalog okoliczności, które uzasadniają ograniczenia w zakresie stosowania regulacji art. 21a PrPrzed.

Za w pełni zasadne należy uznać wyłączenie, o którym mowa w ust. 7. Zgodnie z jego treścią przepisów ust. 1 pkt 1, ust. 2, ust. 3 pkt 2 oraz ust. 6 nie stosuje się, jeżeli kara grzywny w drodze mandatu karnego jest nakładana w wyniku przeprowadzenia kontroli drogowej. Ponadto obszerny katalog wyjątków został wprowadzony w art. 21a ust. 8 PrPrzed, zgodnie z którym przepisów ust. 1–3, 5 oraz 6 nie stosuje się, jeżeli:

1. naruszenie dotyczy przepisów prawa, które zostały naruszone przez przedsiębiorcę w przeszłości, lub

[w:] *Państwo prawa i prawo karne...*, t. 2, s. 537–552; D. Gajdus, *Czynny żal w polskim prawie karnym*, Toruń 1984.

¹⁸ Ł. Kielak, *Czynny żal jako instytucja prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12, s. 62.

¹⁹ O. Sitarz, *Wstęp*, [w:] *eadem*, *Czynny żal związany z usiłowaniem w polskim prawie karnym. Analiza dogmatyczna i kryminalnopolityczna*, Katowice 2015, s. 7.

2. naruszenie przepisów prawa jest rażące, lub
3. nie jest możliwe usunięcie naruszeń przepisów prawa lub gdy wywołały one nieodwracalne skutki, lub
4. konieczność nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożenia bądź wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wynika z ratyfikowanej umowy międzynarodowej albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej, lub
5. naruszenie przepisów prawa polega na wykonywaniu działalności gospodarczej pomimo nieuzyskania wymaganych prawem koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej lub na działaniu bez uzyskania wcześniejszej zgody, zezwolenia lub pozwolenia właściwego organu na to działanie, jeżeli przepisy przewidują obowiązek ich uzyskania, lub na działaniu niezgodnym z taką zgodą, zezwoleniem lub pozwoleniem, lub
6. przepisy odrębne przewidują nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożenie bądź wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za niewykonanie zaleceń pokontrolnych.

Wprowadzenie wyłączenia przewidzianego w pkt 1 jest konsekwencją istoty „prawa do popełnienia błędu”. Skorzystanie z tej instytucji jest swoistego rodzaju nauką dla przedsiębiorcy, z której powinien on czerpać umiejętności w zakresie stosowania prawa na przyszłość. Oczywiście jest, że naruszanie prawa przez przedsiębiorcę w sposób uporczywy czy nagminny nie może tworzyć podstawy zastosowania dobrodziejstwa płynącego z „prawa do błędu”. Nie jest przy tym co prawda jasne, o jakie naruszenia prawa chodzi. Wydaje się jednak, że nawiązując do funkcji „prawa do błędu”, może przede wszystkim chodzić o normy prawne związane z wykonywaniem działalności gospodarczej. Ustalenie tego, czy naruszenie przepisów miało już miejsce w przeszłości, powinno spoczywać na organie, który zamierza zastosować wyłączenie, o którym mowa.

Posługując się przesłanką „rażącego naruszenia prawa” jako podstawą wykluczenia stosowania korzyści z „prawa do popełnienia błędu”, istotne jest ustalenie znaczenia tego pojęcia, albowiem wprowadzając tę przesłankę do ustawy Prawo przedsiębiorców, nie przyjęto żadnej definicji. Bezsprzeczne jest, że „rażące naruszenie prawa” jest zjawiskiem o wyjątkowym charakterze. Utożsamianie tego pojęcia z każdym „naruszeniem prawa” nie jest słuszne, gdyż powszechnie uznaje się, że „rażące naruszenie prawa” stanowi kwalifikowaną formę „naruszenia prawa” w ogóle²⁰. Niezwykle trudno przy tym ocenić, kiedy naruszenie prawa wykazuje znamiona „rażącego”. Wydaje się, że dochodzi do niego, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest w oczywisty sposób sprzeczne z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości przepisem²¹. Ważna jest przy tym oczywistość naruszenia prawa,

²⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2006 roku, sygn. I OSK 883/05, LEX nr 299873.

²¹ Uchwała NSA z dnia 21 kwietnia 2008 roku, sygn. I OPS 2/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 76.

charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze, to jest skutki, które wywołuje naruszenie²². W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy też, że istotne jest, aby podczas oceny „rażącego naruszenia prawa” przez przedsiębiorcę brać pod uwagę również rodzaj i specyfikę prowadzonej działalności gospodarczej, umyślność bądź nieumyślność zachowania, charakter i czas trwania naruszenia, a także wagę dobra chronionego prawem narażonego bądź naruszonego przez niewłaściwe zachowanie²³.

Trudność w przyjęciu jednolitego stanowiska ukazują, jak dalece uznaniowe może być ustalenie oraz wykazanie, czy naruszenie prawa poczynione przez przedsiębiorcę jest „rażące”. Warto w tym miejscu wskazać, że w ocenie projektodawcy przykładem „rażącego naruszenia prawa” są także okoliczności, o których mowa w pkt 5 omawianej regulacji. Piąta przesłanka negatywna dotyczy naruszenia przepisów prawa związanych z zasadami prowadzenia działalności reglamentowanej, które w ocenie projektodawcy są szczególne i wymagają osobnego wyróżnienia²⁴.

„Prawo do popełnienia błędu” nie będzie również obowiązywało, jeśli nie jest możliwe usunięcie naruszeń przepisów prawa dokonanych przez przedsiębiorcę lub gdy wywołały one nieodwracalne skutki. Przyjęcie tego ograniczenia należy uznać za zasadne w sytuacji obiektywnej niemożności naprawienia popełnionych błędów. „Niemożność usunięcia naruszeń przepisów prawa” musi obiektywnie wykluczać możliwość zastosowania jakiegokolwiek wezwania do usunięcia naruszenia przez przedsiębiorcę. Pojęcie „nieodwracalnych skutków” należy rozumieć jako następstwo jakiegoś działania, którego nie można usunąć²⁵. Odnosi się więc do sytuacji, gdy w wyniku popełnionego przez przedsiębiorcę naruszenia prawa nie jest możliwe przywrócenie stanu faktycznego bądź prawnego istniejącego przed dokonaniem pomyłki. Bez wątplenia implikuje to konieczność każdorazowej oceny powstałych naruszeń. Ta niemożność przywrócenia stanu pierwotnego powinna mieć charakter rzeczywisty, bez względu na przyjęty tryb, w którym to przywrócenie miałyby nastąpić²⁶.

Wyjątek określony w pkt 4 omawianego przepisu dotyczy sytuacji, gdy konieczność nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożenia bądź wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wynika z ratyfikowanej umowy międzynarodowej albo bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej, które określając zasady oraz tryb postępowania, mają pierwszeństwo przed prawem krajowym.

²² Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2005 roku, sygn. OSK 1134/04, LEX nr 165717; wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 października 2006 roku, sygn. VI SA/Wa 1610/06, LEX nr 265653. Inaczej wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 roku, sygn. III ARN 15/94, OSNCP 1994, nr 3, poz. 36.

²³ Uzasadnienie pakietu Przyjazne Prawo, s. 53–54.

²⁴ *Ibidem*, s. 56.

²⁵ Zob. www.sjp.pwn.pl (dostęp: 11.05.2020).

²⁶ L. Bosek, *Glosa do uchwały SN z dnia 8 listopada 2002 r., III CZP 73/02*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 9, poz. 114.

Ostatnia podstawa odmowy skorzystania z „prawa do popełnienia błędu” dotyczy sytuacji, gdy przepisy odrębne przewidują nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożenie lub wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za niewykonanie zaleceń pokontrolnych. Jest to zasadne z punktu widzenia roli oraz funkcji, jaką pełnią zalecenia pokontrolne, które będąc uwagami w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, same w sobie odgrywają rolę polecenia poprawy. Mogą być one podstawą zastosowania w przyszłości środków nadzoru przez organ nadzorczy, gdyż formułują przesłanki wezwania przedsiębiorcy do usunięcia stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego ze stanem pożądanym²⁷.

4. Kontrola przedsiębiorcy

Weryfikacja działań przedsiębiorcy pod kątem określonego kryterium, z uwzględnieniem różnych płaszczyzn jego aktywności, jest nieodzownym elementem prowadzenia działalności gospodarczej. W całym procesie kontrolnym przedsiębiorcy niezwykle ważne są przepisy rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców, które określając powszechnie przyjęte standardy kontroli, stanowią jednocześnie *de facto* ós systemu kontroli działalności gospodarczej każdego przedsiębiorcy²⁸. Przyjęcie „prawa do popełnienia błędu” nie jest przy tym obojętne z punktu widzenia postępowania kontrolnego, albowiem wprowadzając tę instytucję prawną, przyjęto także kolejne odstępstwa od niektórych zasad kontroli.

Wraz z nowelizacją ustalono, że zbędne jest przygotowanie tak zwanej analizy identyfikacji prawdopodobieństwa naruszenia prawa, o której mowa w art. 47 PrPrzed; nie zawiadamia się przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, zgodnie z regułami art. 48 PrPrzed; nie stosuje się zasady jednej kontroli w tym samym czasie, określonej w art. 54 PrPrzed, a także nie mają zastosowania reguły zakazu ponownej kontroli w tym samym zakresie przedmiotowym wskazane w art. 58 PrPrzed w sytuacji podjęcia kontroli, która jest niezbędna do sprawdzenia wykonania wezwania, o którym mowa w art. 21a ust. 1, zobowiązania, o którym mowa w art. 21a ust. 2, lub weryfikacji powiadomienia, o którym mowa w art. 21a ust. 5 lub 6 PrPrzed.

²⁷ M.A. Waligórski, *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle zmian wprowadzonych ustawą z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97)*, [w:] *Księga Jubileuszowa prof. dr hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 534.

²⁸ Zob. A. Hołda-Wydrzyńska, *Kontrola działalności gospodarczej*, [w:] *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, red. R. Blicharz, Katowice 2017, s. 229–270.

Podsumowanie

Bez wątpienia problemy prawne często dotyczą polskich przedsiębiorców. W świetle nowej regulacji z „prawa do popełnienia błędu” mogą korzystać wyłącznie przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, którzy działają na podstawie wpisu do CEIDG i którzy dopiero rozpoczynają działalność gospodarczą po raz pierwszy lub którzy wznowili działalność gospodarczą po upływie 3 lat od jej zawieszenia lub zakończenia.

Nie sposób nie zauważyć, że norma ta może wzbudzać pewne wątpliwości, tym bardziej że — z jednej strony — dokonuje podziału przedsiębiorców na tych bardziej oraz mniej uprzywilejowanych, naruszając tym samym zasadę równości, a także może stwarzać zagrożenie nierzetelnego wykonywania przez przedsiębiorców nałożonych na nich obowiązków. Można założyć, że celem treści art. 21a PrPrzed jest stworzenie warunków umożliwiających łatwiejsze prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, a co za tym idzie lepszy rozwój mniejszych firm, między innymi w aspekcie nabycia odpowiedniego doświadczenia i umiejętności praktycznego stosowania przepisów.

Wprowadzenie instytucji „prawa do popełnienia błędu” jest próbą znalezienia balansu pomiędzy restrykcyjnymi oraz obszernymi przepisami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej, nasilającą się dolegliwością środków o charakterze administracyjnym a skutecznością oraz efektywnością procesu kontroli uzasadnioną ochroną interesu publicznego.

Bibliografia

- Bogdan G., *Specyfika czynnego żalu w prawie karnym skarbowym*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012.
- Bosek L., *Glosa do uchwały SN z dnia 8 listopada 2002 r., III CZP 73/02*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 9.
- Gajdus D., *Czynny żal w polskim prawie karnym*, Toruń 1984.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy*, [w:] *Przedsiębiorca. Zagadnienia wybrane*, red. R. Blicharz, Katowice 2017.
- Kielak Ł., *Czynny żal jako instytucja prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12.
- Sieradzka M., *Warunki w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego*, Warszawa 2019.
- Sitarz O., *Czynny żal związany z usiłowaniem w polskim prawie karnym. Analiza dogmatyczna i kryminalnopolityczna*, Katowice 2015.
- Skubisz-Kalinowska I., Wiktorowska E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Stachowiak M., *O „samooczyszczeniu” w zamówieniach publicznych*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 6.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4.

- Waligórski M.A., *Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle zmian wprowadzonych ustawą z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97)*, [w:] *Księga Jubileuszowa prof. dr hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Sz wajdler, H. Nowicki, Toruń 2009.
- Wierzbowski B., *Problem kar administracyjnych w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzej Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. 1, Warszawa 2012.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

“The right to make a mistake” in the light of amendments to the Entrepreneurs’ Law

Summary

Indubitably, Polish entrepreneurs often face legal difficulties. It seems that violation of legal provisions by entrepreneurs who are starting business activity is a widespread phenomenon. In order to make doing business easier, a new provision was introduced to the Act from 6.03.2018 Entrepreneurs’ Law, the so-called “the right to make a mistake”. In the light of the new legislation, article 21a of the Entrepreneurs’ Law, that came into force on 1st January 2020, only natural persons conducting business activities registered in the Central Registration and Information on Business and are beginning or resuming business activities after 3 years of suspension or ceasing their business activities, are entitled to this right. The subject of this article is a consideration of the essence of “the right to make a mistake” by entrepreneurs, which in fact is a method of „self-cleaning”.

Keywords: „the right to make a mistake”, „self-cleaning”, „voluntary disclosure”, Entrepreneurs’ Law, User Friendly Law Package.