

Grzegorz Krawiec

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska ■ University of the National Education
Commission, Krakow, Poland

Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw przedsiębiorców

The ombudsman's role in protecting entrepreneurs' rights

Streszczenie: Artykuł analizuje rolę Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) w zakresie ochrony wolności i praw przedsiębiorców w Polsce. Autor wskazuje, że działalność Rzecznika nie ogranicza się do ochrony praw człowieka i obywatela, lecz obejmuje również wsparcie przedsiębiorców w sytuacjach naruszenia ich praw przez organy władzy publicznej. Porównano kompetencje RPO z kompetencjami Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, zwracając uwagę na ich różnorodny zakres zadań. W szczególności omówiono działania RPO w kontekście dynamicznych zmian legislacyjnych, rozwoju technologicznego oraz sytuacji kryzysowych, takich jak pandemia COVID-19 czy klęski żywiołowe. Autor wskazuje na konieczność prowadzenia dialogu między administracją publiczną a sektorem przedsiębiorców oraz postuluje zwiększenie roli RPO w ochronie przedsiębiorczości. Wnioski płynące z analizy działalności Rzecznika wskazują na konieczność dalszego wsparcia i upowszechniania informacji dotyczących praw przedsiębiorców oraz potrzebę zacieśnienia jego współpracy z innymi instytucjami, aby efektywnie chronić interesy środowiska przedsiębiorców.

Abstract: This article analyses the role of the Ombudsman in protecting the freedoms and rights of entrepreneurs in Poland. The author points out that the activity of the Ombudsman is not limited to the protection of human and civil rights but also includes support for entrepreneurs in situations of violation of their rights by public authorities. The competences were compared with those of the Ombudsman for Small and Medium-Sized Enterprises, noting the diverse range of tasks. In particular, activities are discussed in the context of dynamic legislative changes, technological developments and crisis situations, such as the COVID-19 pandemic or natural disasters. The author points out the need for dialogue between the public administration and the business sector and postulates an increased role in the protection of entrepreneurship. Conclusions from the analysis of the Ombudsman's activities indicate the need for further support, dissemination of information on entrepreneurs' rights and the need to strengthen cooperation with other institutions in order to effectively protect the interests of the business community.

Słowa kluczowe: ochrona przedsiębiorców; prawa człowieka i obywatela; przedsiębiorczość w Polsce; Rzecznik Praw Obywatelskich

Keywords: entrepreneurship in Poland; entrepreneurship protection; human and civil rights; Ombudsman

Otrzymano: 21 stycznia 2025

Received: 21 January 2025

Zaakceptowano: 3 kwietnia 2025

Accepted: 3 April 2025

Sugerowana cytacja/Suggested citation:

Krawiec, G. (2025). Rola Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw przedsiębiorców. *Przedsiębiorczość – Edukacja* [Entrepreneurship – Education], 21(1), 13–22. <https://doi.org/10.24917/20833296.211.1>

Wstęp

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sytuują Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) jako organ kontroli i ochrony prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich bada, czy naruszenie praw i wolności obywatelskich nastąpiło wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw. Pozycja prawna RPO była już przedmiotem analiz w literaturze przedmiotu (Banaszak, 2007; Banaszak, 2013; Czarnecki, Krawiec, 2023; Deryng, 2007; Domańska, 2012; Gajda, 2013; Gajda, 2014; Krawiec, 2018; Malinowska, 2007; Patyra, 2008; Świątkiewicz, 2001; Trociuk, 2014; Zoll 2005; Zubik, 2008).

Rzecznik Praw Obywatelskich pełni istotną funkcję w monitorowaniu i we wspieraniu praw obywatelskich. Do tej grupy należą również prawa przedsiębiorców.

Celem niniejszego artykułu nie jest analiza wszystkich spraw prowadzonych przez RPO w zakresie ochrony praw przedsiębiorców. Chodzi w nim bardziej o uświadomienie czytelnikowi, że ochrona praw przedsiębiorców to zadanie nie tylko wyspecjalizowanych podmiotów, lecz także ombudsmana o charakterze uniwersalnym: Rzecznika Praw Obywatelskich, a zadania z zakresu ochrony przedsiębiorczości stanowią istotny element pracy tej instytucji. Oczywiście sama działalność przedsiębiorców może znacząco i negatywnie oddziaływać na inne podmioty (osoby fizyczne). Te inne podmioty mogą w poszukiwaniu ochrony zwracać się do organów władzy publicznej. Jednak RPO nie będzie mógł pomóc w tym zakresie, albowiem jego zadaniem jest ochrona wolności i praw naruszonych przez działania organów władzy publicznej. Przedsiębiorcy zaś takimi organami nie są.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Rzecz jasna, ochroną praw przedsiębiorców zajmuje się również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (RMŚP), działający na podstawie *Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców* (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1668, dalej: u.r.m.ś.p.). Zgodnie z art. 1 tej ustawy stoi on na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów przedsiębiorców.

Przed wszystkim należy zauważyć, że RMŚP nie jest organem niezależnym. O braku niezależności świadczą sposób powołania rzecznika (przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki – art. 3 ust. 1 u.r.m.ś.p.), sposób powołania zastępcy (przez ministra, a nie samodzielnie przez rzecznika – art. 7 u.r.m.ś.p.) oraz tryb

ustanowienia statutu Biura Rzecznika (nie robi tego rzecznik, a minister właściwy do spraw gospodarki – art. 15 ust. 3 u.r.m.ś.p.).

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców ma szereg uprawnień (art. 8 i 9 u.r.m.ś.p.). Są one szeroko określone np. w sferze postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego (np. zwracanie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenie skargi i skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego, a także uczestniczenie w tych postępowaniach na prawach przysługujących prokuratorowi). Nie ma jednak niektórych uprawnień przysługujących RPO, np. nie może żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych. Jeżeli RMŚP uzna za konieczne zażądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, wówczas może się zwrócić do RPO z wnioskiem o podjęcie czynności przez tego ostatniego (art. 9 pkt 2b *Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, dalej: u.r.p.o.).

Dosyć istotna różnica między RPO a RMŚP wynika z tego, że RPO działa, gdy naruszone są wolności i prawa człowieka i obywatela, zaś „nie może i nie powinien angażować się jako reprezentant interesów poszczególnych grup społecznych czy też grup politycznych” (Trociuk, 2014: 42). Natomiast RMŚP chroni „prawa przedsiębiorców”, działając na wniosek pojedynczego przedsiębiorcy (i podejmując środki prawne o charakterze indywidualnym, np. wniesienie skargi), jednak u.r.m.ś.p. wskazuje wiele przepisów przewidujących, że istotą działania Rzecznika jest również stanie na straży interesów przedsiębiorców: Rzecznik stoi na straży „słuszných interesów przedsiębiorców” (art. 1); zadaniem Rzecznika jest m.in. opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców (art. 8); Rzecznik, podejmując czynności, bada, czy skutek działania lub zaniechania organu administracji publicznej nie nastąpiło naruszenie praw lub interesów przedsiębiorcy (art. 10 ust. 4). Jak się wydaje, u.r.m.ś.p. pod pojęciem interesu przedsiębiorców odnosi się nie tylko do interesu indywidualnego przedsiębiorcy, lecz także do interesów grupowych przedsiębiorców, za czym przemawia istota niektórych środków, którymi może się posługiwać RMŚP, a dotyczących ochrony praw całej grupy przedsiębiorców (np. art. 11 ust. 1 u.r.m.ś.p.). I chociaż RPO legitymuje się podobnymi uprawnieniami, to uzasadnieniem dla nieangażowania się RPO jako reprezentanta poszczególnych grup społecznych jest to, że może dojść do naruszenia praw innej grupy, za którą RPO się nie wstawia (a do której obrony także jest powołany). Rzecznik Praw Obywatelskich to bowiem organ ochronny o charakterze uniwersalnym. Tymczasem RMŚP jest powołany jako rzecznik przedsiębiorców – zarówno pojedynczych, jak i całej grupy – i ma działać w interesie tej grupy.

Analiza przepisów u.r.m.ś.p. zdaje się potwierdzać, że rola RMŚP jest nieco inna niż rola RPO. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie jest organem uniwersalnej ochrony wolności i praw, a stoi jedynie na straży „praw przedsiębiorców”. Nie ma przymiotu niezależności ani nie musi się cieszyć autorytetem ze względu na swe walory moralne. Musi być jedynie osobą o nieposzlakowanej opinii i doświadczoną w obszarze przedsiębiorczości. Trudno się oprzeć zatem wrażeniu, że jest organem o nieco technicznym charakterze; organem, który służy przedsiębiorcom w ich codziennym prowadzeniu działalności gospodarczej i wspiera ich np. poprzez przedstawianie interpretacji przepisów prawa (tzw. objaśnienia prawne) czy stosowanie na ich rzecz innych środków prawnych. Ważną rolę w działalności RMŚP odgrywa nie tylko aspekt kontrolny (możliwość zaskarżania rozstrzygnięć sądów czy organów administracji publicznej), lecz także aspekt „pomocowy”, związany ze wsparciem przedsiębiorców w wykonywaniu codziennej działalności

gospodarczej. Ponadto, jak podają projektodawcy w uzasadnieniu do ustawy: „Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców ma stanowić podstawową instytucję wspierającą i monitorującą wdrażanie zasad »Konstytucji Biznesu« w praktyce” (*Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*, druk sejmowy nr 2052, VIII kadencja Sejmu). Rola RMŚP wykracza zatem poza aspekt wyłącznie kontrolny. Stanowi on organ, który nie tylko stoi na straży „praw przedsiębiorców”, lecz także wykonuje zadania dotyczące praktycznych aspektów działalności gospodarczej oraz monitoringu obowiązujących przepisów prawnych w zakresie przedsiębiorczości.

Rzecznik Praw Obywatelskich

Tymczasem RPO to organ typowo ombudsmąński. Rzecznik Praw Obywatelskich jest ombudsmanem o charakterze uniwersalnym. Jego zadaniem jest ochrona wolności i praw człowieka i obywatela, niezależnie od tego, kim jest ten człowiek (do jakiej grupy społecznej czy zawodowej należy) i niezależnie od charakteru wolności i praw, które Rzecznik chroni. Również i przedsiębiorcy mogą się zwrócić do niego z wnioskiem o wszczęcie postępowania kontrolnego.

Rola RPO w ochronie przedsiębiorczości opiera się na konstytucyjnych zasadach równości, sprawiedliwości społecznej i gospodarczej oraz ochrony interesów obywateli. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej RPO ma za zadanie chronić wolności i prawa człowieka oraz obywatela, w tym prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawy prawne funkcjonowania RPO są zawarte również w u.r.p.o., która określa zakres kompetencji i tryb działania tej instytucji. Dzięki tym podstawom prawno-konstytucyjnym RPO może monitorować przestrzeganie praw przedsiębiorców i interweniować w przypadkach ich naruszeń. Poprzez analizę i ocenę sytuacji przedsiębiorców Rzecznik może podejmować konkretne interwencje mające na celu ochronę ich działalności. Prowadząc postępowanie kontrolne, Rzecznik może wychwycić również problemy o charakterze generalnym, odnoszące się do szerszej kategorii podmiotów. Ponadto zrozumienie roli RPO w ochronie przedsiębiorczości jest istotne dla oceny skuteczności systemu prawnego w zapewnieniu uczciwych warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma wiele zadań i kompetencji w zakresie ochrony przedsiębiorczości, w tym monitorowanie przestrzegania praw przedsiębiorców, udzielanie pomocy w przypadkach naruszeń tych praw oraz występowanie z inicjatywą ustawodawczą w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto ma możliwość przedstawiania opinii i stanowisk w sprawach dotyczących przedsiębiorczości oraz prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych dla środowiska przedsiębiorców. W ramach swoich kompetencji może także inicjować postępowania mające na celu wyjaśnienie nieprawidłowości w działaniach organów władzy publicznej wobec przedsiębiorców (np. kierowanie wystąpień do organów, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela – art. 14 pkt 2 u.r.p.o.; żądanie wszczęcia postępowań cywilnych, sądowoadministracyjnych i administracyjnych – art. 14 pkt 4 i 6 u.r.p.o.).

Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce podejmuje działania na rzecz ochrony praw przedsiębiorców w ramach ogólnej działalności na rzecz praw obywatelskich, jeśli są one naruszane lub zagrożone przez organy władzy publicznej. Poniżej przedstawione zostaną

przykładowe sprawy¹. Mają one charakter generalny – powstały na kanwie spraw indywidualnych (zgłoszonych na podstawie wniosku konkretnego przedsiębiorcy), ale mają wymiar generalny w tym znaczeniu, że odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców bądź do ich grup.

Zaangażowanie RPO w ochronę praw przedsiębiorców w czasie pandemii COVID-19

Rzecznik Praw Obywatelskich aktywnie angażował się w ochronę praw przedsiębiorców podczas pandemii COVID-19, gdy podejmował szereg działań mających na celu wsparcie sektora biznesowego w obliczu kryzysu gospodarczego. Rzecznik opracował raport (Mierzejewski, 2021) analizujący problemy związane z pandemią, w tym te dotyczące przedsiębiorców. W dokumencie wskazano na niedostateczne wsparcie dla firm oraz bariery napotymane przez przedsiębiorców w relacjach z administracją publiczną. Wraz z ogłoszeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii doszło do wprowadzenia rozporządzeniami Ministra Zdrowia, a następnie Rady Ministrów znaczących ograniczeń wolności prowadzenia działalności gospodarczej (Mierzejewski, 2021). Częste (i nagłe) zmiany rozporządzeń wprowadzających ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej stanowiły z jednej strony istotną trudność dla przedsiębiorców, w szczególności tych drobnych. Rzecznikowi znane są przypadki pociągnięcia ich do administracyjnej odpowiedzialności za naruszenie zakazu prowadzenia działalności wprowadzonego dzień wcześniej. Z drugiej strony, wybór branż, których dotyczyły wprowadzane zakazy i ograniczenia, sprawiał nierzadko wrażenie przypadkowego. Tego rodzaju praktyki legislacyjne są trudne do pogodzenia z deklarowanym przez ustawodawcę prawem do pewności prawa (Mierzejewski, 2021).

Z nowszych zaś spraw należy wskazać sprawę dotyczącą projektowanego centralnego systemu informatycznego służącego do wystawiania i gromadzenia faktur ustrukturyzowanych – Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Został on unormowany *Ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2023 r. poz. 1598). Rzecznik w piśmie do szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) napisał, że prace nad wdrożeniem systemu nie zostały zakończone. Obecnie proponowany jest późniejszy termin wejścia w życie tej regulacji. Jak wynika z informacji na stronie Ministerstwa Finansów (*Podsumowanie audytu KSeF...*, 2024, 12 maja 2025), audyt KSeF wykazał liczne nieprawidłowości, przede wszystkim źle zaprojektowaną architekturę IT, która wpływała na wydajność, awaryjność, bezpieczeństwo, możliwość utrzymania, dalszy rozwój systemu oraz możliwość jego odtwarzania. Obawy są związane z szerokim zakresem danych gromadzonych w KSeF. Mogą się one odnosić do tajemnicy handlowej przedsiębiorstwa. Dostęp do danych w systemie jest przewidziany dla „podmiotów korzystających z systemu” oraz „właściwych organów państwowych”. Wątpliwości przedsiębiorców odnoszą się przede wszystkim do zapewnienia bezpieczeństwa danych centralnego systemu. Jak wynika ze skarg, do centralnego systemu mają być wysyłane informacje przedsiębiorców o tym, co, komu i za ile sprzedają, i to na skalę całego kraju, a to są przecież informacje stanowiące ściśle strzeżoną tajemnicę handlową każdego przedsiębiorstwa. W nowym systemie wszystkie te informacje znajdują się w jednym

¹ Osoby zainteresowane działalnością Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie ochrony praw przedsiębiorców należy odesłać do strony: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/dzialalnosc-gospodarcza>. Są tutaj zawarte wybrane sprawy w przedmiocie ochrony praw przedsiębiorców oraz przedsiębiorczości.

miejsu (*Pismo RPO do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej*, VII.520.19.2023...).

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie szef Krajowej Administracji Skarbowej wskazał, że wypracowane przez KAS procedury związane z uzyskaniem dostępu do faktur ustrukturyzowanych, poparte regulacjami dotyczącymi zachowania tajemnicy skarbowej, odpowiednio zabezpieczają interes przedsiębiorców przed nieuprawnionym dostępem, rozpowszechnieniem danych zgromadzonych w KSeF czy ich przekazaniem konkurencji. Dane gromadzone w KSeF będą wykorzystywane wyłącznie w wymaganym zakresie związanym z realizacją zadań KAS oraz innych upoważnionych do tego organów. Szczególna uwaga będzie przywiązywana do poszanowania praw osób fizycznych do prywatności i ochrony ich danych (*Wątpliwości przedsiębiorców wobec Krajowego Systemu e-Faktur...*).

W związku z powodzią występującą we wrześniu 2024 r. na południu kraju RPO dostrzegł problem skutków podatkowych wypłaty odszkodowań na rzecz przedsiębiorców, którzy ucierpieli w związku z klęską żywiołową. Chodzi zwłaszcza o sytuację, gdy przedsiębiorca otrzyma odszkodowanie za straty powodziowe obejmujące szkody w składnikach majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Zasadniczo bowiem odszkodowania za takie właśnie szkody są uznawane za przychód z działalności gospodarczej, chyba że są one wymienione w katalogu zwolnień podatkowych. Istnieje możliwość zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym odszkodowań za takie szkody, ale pod pewnymi warunkami. Wolne od podatku są odszkodowania za szkody w środku trwałym, z wyłączeniem samochodu osobowego, w części wydatkowanej w roku podatkowym lub w roku bezpośrednio po nim następującym na remont tego środka trwałego albo na zakup lub na wytworzenie we własnym zakresie środka trwałego zaliczonego zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych, wydaną na podstawie odrębnych przepisów, do tego samego rodzaju co środek trwały, z którym związana była ta szkoda. Zakres zwolnienia w przypadku otrzymania odszkodowania za szkody w środku trwałym ma jednak dość ograniczony charakter, wobec czego może ono nie objąć wszystkich poszkodowanych przedsiębiorców. W tej sprawie RPO wystosował wystąpienie generalne do dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów (*Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów z dnia 27 września 2024 r.*, V.511.569.2024...).

W odpowiedzi wskazano, że 18 października 2024 r. minister finansów wydał rozporządzenie, którym zaniechał poboru podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych od kwot z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymanych w związku z usuwaniem skutków powodzi z września 2024 r. Zaniechaniem poboru podatku zostały objęte dochody (przychody) z tytułu ubezpieczeń majątkowych otrzymanych od 12 września 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. przez poszkodowanych w rozumieniu art. 2 *Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi* (Dz.U. z 2011 r. Nr 234, poz. 1385), będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych albo podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych. Rozporządzenie obejmuje zatem okres od pierwszego dnia powodzi i perspektywę następnych dwóch lat. W konsekwencji nie zachodzi już obawa, że przedsiębiorca, który otrzyma odszkodowanie za straty powodziowe obejmujące szkody w składnikach majątku związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, nieobjęte zwolnieniem z ustawy PIT i ustawy CIT5, będzie obowiązany do zapłaty podatku dochodowego (*Pismo Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów z dnia 23 października 2024 r.*, DD2.055.5.2024...).

Zasada pewności prawa

Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa kluczową rolę w ochronie praw człowieka i obywatela, w tym także przedsiębiorców. Podejmuje działania mające na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom zarówno legislacyjnym, jak i wynikającym z praktyki administracyjnej, które mogą naruszać prawa obywateli, w tym przedsiębiorców. Działa nie tylko następczo, lecz także prewencyjnie. Działania te obejmują zarówno reakcję na bieżące problemy wynikające z dynamicznie zmieniających się okoliczności, jak i interwencje systemowe mające na celu poprawę funkcjonowania instytucji publicznych oraz ochronę praw przedsiębiorców w perspektywie długoterminowej. Badając sprawy, które prowadzi Rzecznik w zakresie ochrony praw przedsiębiorców, należy stwierdzić, że widoczny jest wysoki poziom zaangażowania RPO w różnorodne kwestie związane z prawami przedsiębiorców, szczególnie w trudnych warunkach pandemii COVID-19 oraz w kontekście wprowadzania nowych regulacji prawnych.

Analiza różnych spraw prowadzonych przez RPO, zarówno tych opisanych powyżej, jak i innych, pozwala stwierdzić, że przedsiębiorcy spotykają się z częstymi i nagłymi zmianami legislacyjnymi, które uniemożliwiają im dostosowanie się do nowych wymogów prawnych. Otrzymują także niedostateczne wsparcie, co prowadziło do eskalacji problemów finansowych, szczególnie wśród małych i średnich przedsiębiorstw, co potwierdzają dane GUS z 2021 r. (*Przedsiębiorstwa niefinansowe powstałe w latach 2019–2023...*, 2025, 3 kwietnia 2025), co musi budzić wątpliwości co do zgodności z zasadami pewności prawa. Zasada pewności prawa odgrywa istotną rolę w ochronie praw jednostki oraz praw przedsiębiorców. Polega ona na zapewnieniu stabilności i przewidywalności norm prawnych, co umożliwia jednostkom planowanie swoich działań oraz podejmowanie decyzji zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zasada ta wywodzi się z konstytucyjnej zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przykładem orzeczeń, które podkreślają znaczenie tej zasady, są wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r. (sygn. akt K 37/99), w którym Trybunał stwierdził, że zasada pewności prawa wymaga, aby zmiany legislacyjne były wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem, oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2012 r. (sygn. akt II OSK 216/11), w którym Sąd podkreślił, że nagłe zmiany prawa mogą stanowić naruszenie praw przedsiębiorców, jeśli uniemożliwiają im dostosowanie się do nowych regulacji. Dzięki temu zasada pewności prawa stanowi istotny element gwarantujący ochronę praw przedsiębiorców oraz równowagę między władzą państwową a podmiotami stojącymi poza administracją (w tym przedsiębiorcami).

Jak wskazuje L. Bielecki, poprzez zapewnienie stabilności i przewidywalności prawa zasada ta umożliwia jednostkom planowanie swoich działań oraz podejmowanie decyzji zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi. Ponadto pewność prawna chroni jednostki przed nadmiernym ingerowaniem ze strony władz oraz zapewnia jednostkom możliwość skutecznego korzystania z przysługujących im praw (Bielecki, 2022). Uwagi te należy odnieść także do przedsiębiorców. Dzięki temu zasada pewności prawa stanowi istotny element gwarantujący ochronę praw przedsiębiorców oraz równowagę między władzą państwową a podmiotami stojącymi poza administracją (w tym przedsiębiorcami).

RPO a brak stabilności prawa oraz częste i nagłe zmiany legislacyjne

Analizowane przypadki ukazują, że brak stabilności prawa oraz częste i nagłe zmiany legislacyjne negatywnie wpływają na funkcjonowanie przedsiębiorstw, szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa istotną rolę w monitorowaniu takich problemów i sygnalizowaniu ich organom władzy publicznej (szczególnie organom administracji publicznej). W ostatnich latach przedsiębiorcy, tak jak i inne podmioty, muszą się zderzać z problemami dotyczącymi zdarzeń nagłych, w tym katastrof i klęsk żywiołowych. Odrębnym problemem są kwestie postępu technologicznego i informatycznego. Wprowadzanie nowych technologii i nowych rozwiązań informacyjnych wymaga szczególnej troski o ochronę danych przedsiębiorców. Centralizacja informacji niesie ze sobą ryzyko naruszenia tajemnicy handlowej czy zawodowej, co wymaga bardziej przemyślanych rozwiązań legislacyjnych i technicznych. Działania RPO wskazują na konieczność prowadzenia stałego dialogu między administracją publiczną a sektorem przedsiębiorców. Taki dialog pozwoliłby na bardziej efektywne identyfikowanie problemów i opracowywanie rozwiązań, które byłyby zgodne z zasadą praworządności oraz interesem publicznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa istotną rolę w ochronie praw przedsiębiorców, zwłaszcza w obliczu wyzwań, które wynikają z dynamicznych zmian legislacyjnych, rozwoju technologii oraz występowania sytuacji kryzysowych. Działania RPO w omawianych obszarach ukazują, jak ważne jest zachowanie równowagi między interesami państwa a prawami jednostek oraz przedsiębiorców, co stanowi fundament praworządności.

Działalność RPO może się spotkać z krytyką odnoszącą się do nie dość aktywnego i skutecznego działania w zakresie ochrony praw jednostek i przedsiębiorców. Należy jednak podkreślić, że działania podejmowane przez Rzecznika są limitowane przepisami prawa. Nie może on podejmować działań, do których nie został wyraźnie upoważniony przez przepisy prawa.

Podsumowanie

Perspektywy rozwoju roli RPO w ochronie przedsiębiorczości są obecnie bardzo obiecujące. Wraz z dynamicznym rozwojem gospodarki i ze zwiększającą się liczbą przedsiębiorstw rośnie zapotrzebowanie na skuteczną ochronę praw przedsiębiorców. Istotną rolę odgrywa tutaj jednak nie tyle RMŚP, ile RPO. Ten ostatni może bowiem odgrywać kluczową rolę w tym zakresie poprzez monitorowanie sytuacji prawnej przedsiębiorców, udzielanie wsparcia merytorycznego oraz inicjowanie zmian legislacyjnych na rzecz przedsiębiorców. Jego pozycja oraz uprawnienia są silniejsze niż RMŚP. Perspektywy rozwoju RPO mogą również obejmować zacieśnianie współpracy między nim a instytucjami gospodarczymi, co może prowadzić do efektywniejszej ochrony praw przedsiębiorców oraz zwiększenia zaufania społecznego do instytucji Rzecznika. Należy jednak podkreślić, że instytucje gospodarcze mają różnorodny charakter i nie reprezentują wszystkich przedsiębiorców; stąd ich reprezentatywność może być ograniczona. Działalność RPO w zakresie ochrony praw przedsiębiorców odgrywa kluczową rolę w monitorowaniu i interwencji na rzecz praw i interesów przedsiębiorców. Instytucja RPO odegrała istotną rolę w rozwiązywaniu problemów zgłaszanych przez przedsiębiorców, co wpłynęło na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Literatura

References

- Banaszak, N. (2007). Antecedencje instytucji ombudsmana. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*, 303, 329–365.
- Banaszak, N. (2013). *Rzecznik Praw Obywatelskich wobec administracji samorządu terytorialnego*. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Bielecki, L. (2022). Podstawowe wartości (zasady) prawa finansowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej na tle konstytucji wybranych państw europejskich. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny*, 3, 95–108.
- Czarnecki, Ł., Krawiec, G. (2023). Uwagi o kształtowaniu się instytucji ombudsmana w Polsce i Meksyku, 1990–2022. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2, 181–191.
- Deryng, A. (2007). *Pozycja prawna Rzecznika Praw Obywatelskich wobec administracji publicznej*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Domańska, A. (2012). *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gajda, A. (2013). *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gajda, A. (2014). Projekty i zmiany zakresu działania instytucji ombudsmana w Polsce, *Gdańskie Studia Prawnicze*, 31, 787–809.
- Krawiec, G. (2018). *Postępowanie kontrolne prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Malinowska, I. (2007). *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mierzejewski, P. (red.) (2021). *Raport RPO na temat pandemii. Doświadczenia i wnioski*, Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Patyra, S. (2008). Rzecznik Praw Obywatelskich I kadencji (1987–1991). Doświadczenia przełomu ustrojów. *Studia Iuridica Lublinensia*, 11, 81–94.
- Pismo Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów z dnia 23 października 2024 r., DD2.055.5.2024. Pozyskano z: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-10/Odpowiedz_MF_powodz_przedsiębiorcy_odszkodowania_opodatkowanie_24_10_2024.pdf
- Pismo RPO do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, VII.520.19.2023 z 13 maja 2024 r. – w sprawie projektowania centralnego systemu informatycznego. W: Informacja o pracy Rzecznika Praw Obywatelskich, kwiecień–czerwiec 2024 r., 62–63. Pozyskano z: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-09/Informacja_kwartalna_kwiecien_czerwiec_2024.pdf.
- Podsumowanie audytu KSeF (2024, 12 maja 2025). Pozyskano z: <https://www.gov.pl/web/finanse/podsumowanie-audytu-ksef>.
- Przedsiębiorstwa niefinansowe powstałe w latach 2019–2023 (2025, 3 kwietnia 2025). Pozyskano z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe-powstałe-w-latach-2019-2023,24,10.html>.
- Świątkiewicz, J. (2001). *Rzecznik Praw Obywatelskich w Polskim systemie prawnym*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Trociuk, S. (2014). *Komentarz do Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2052, VIII kadencja Sejmu.
- Wątpliwości przedsiębiorców wobec Krajowego Systemu e-Faktur. Odpowiedź Szefa KAS z dnia 6 grudnia 2024 (2024, 12 maja 2025). Pozyskano z: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo--przedsiębiorcy-krajowy-system-e-faktur-kas-odpowiedz>.

- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów z dnia 27 września 2024 r., V.511.569.2024 (2024, 12 maja 2025). Pozyskano z: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-powodz-przedsiębiorcy-odszkodowania-opodatkovanie-mf-odpowiedz>.
- Zoll, A. (2005). Rzecznik Praw Obywatelskich z perspektywy de lege ferenda. W: R. Hauser, L. Nawacki (red.), *Państwo w służbie obywateli. Księga jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*. Łódź: Agencja Master, 89–100.
- Zubik, M. (2008). Rzecznik Praw Obywatelskich (po 20 latach istnienia urzędu). *Państwo i Prawo*, 63(11), 3–19.

Grzegorz Krawiec, dr hab., profesor UKEN w Krakowie, Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej, Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Społeczeństwa Obywatelskiego. Prawnik, dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Komisji Edukacji Narodowej, ponadto główny specjalista w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Autor i współautor wielu publikacji dotyczących europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i innych. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

Grzegorz Krawiec, PhD; Professor UKEN in Krakow; University of the Commission for National Education, Institute of Law, Economics and Administration; Chair of Administrative Law and Civil Society. Lawyer, PhD in legal sciences, professor at the University of the Commission for National Education, Krakow, and also chief specialist in the Office of the Commissioner for Civil Rights in Katowice. Specialist in administrative law and administrative proceedings. Author and co-author of numerous publications on European administrative law, resumption of administrative proceedings and other areas. He has given lectures on administrative law at foreign universities (Czech Republic, Slovakia, Lithuania).

ORCID: 0000-0003-2949-5361

Adres/Address

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej
Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Społeczeństwa Obywatelskiego
ul. Podchorążych 2
30-084 Kraków, Polska
e-mail: grzegorz.krawiec@uken.krakow.pl