

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

MAGDALENA ŁUKAWSKA

magdalenalukawska95@onet.pl

ORCID: 0000-0002-3625-2985

---

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców jako  
wyspecjalizowany organ ochrony praw przedsiębiorców –  
iluzja czy rzeczywistość?

---

The Ombudsman for Small and Medium-Sized Enterprises as a Body Specializing  
in Protecting the Rights of Entrepreneurs: Illusion or Reality?

WPROWADZENIE

W warunkach społecznej gospodarki rynkowej za słabszych uczestników rynku uważani są z reguły konsumenci, skutkiem czego wysiłki polskiego ustawodawcy koncentrowały się dotychczas głównie na wypracowywaniu i doskonaleniu instytucjonalnych oraz prawnych mechanizmów i procedur, których celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony tej strony relacji gospodarczych. Na straży praw konsumentów w różnych dziedzinach życia (ochrona życia i zdrowia, bezpieczeństwo żywności i produktów nieżywnościowych, usługi finansowe itd.) aktualnie stoi wiele organów administracji publicznej z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na czele<sup>1</sup>. Przeobrażenia społeczno-go-

---

<sup>1</sup> Ochroną konsumentów zajmują się również: 1) Rzecznik Finansowy – ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. 2015, poz. 1348 z późn. zm.); Rzecznik Praw Pacjenta – ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2012, poz. 159 z późn. zm.); rzecznicy patentowi – ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2017, poz. 1314); Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Urząd Komunikacji Elektronicznej – ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2020, poz. 374, 695, 875); Urząd Regulacji Energetyki – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, poz. 833, 843, 1086).

spodarcze, rozwój nowych technologii i związane z tym zmiany przepisów prawa wyzwoliły jednak nowe zjawiska prawne oraz nowe zagrożenia również dla przedsiębiorców, co dostrzegł polski prawodawca. Przedsiębiorcy (zwłaszcza mikro, mali i średni) często mają trudności z identyfikacją zmian w prawie i realizacją nowych obowiązków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, co niekorzystnie wpływa na ich sytuację publicznoprawną i skutkuje sankcjami administracyjnymi (np. administracyjnymi karami pieniężnymi).

Opisany stan rzeczy doprowadził do pewnego zakłócenia równowagi w systemie ochrony prawnej tej grupy w porównaniu do dużych podmiotów gospodarczych, a nawet konsumentów – intensywnie chronionych przepisami prawa. W polskim systemie organów ochrony prawnej do chwili utworzenia instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (MŚP) nie było podmiotu, do którego kompetencji należałaby ochrona interesów przedsiębiorców w relacjach z podmiotami administracji publicznej. Nakreślona sytuacja uzasadnia tezę, że instytucja Rzecznika MŚP jest odpowiedzią na istniejący w polskim systemie organów ochrony prawnej brak instytucji zapewniającej ochronę przedsiębiorców oraz wyrazem troski władzy publicznej o interesy podmiotów gospodarczych.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie statusu prawnego Rzecznika MŚP w systemie organów ochrony prawnej oraz ocena jego pozycji w stosunku do innych, podobnych instytucji.

Rzecznik MŚP należy do grupy wyspecjalizowanych organów ochrony prawnej, do którego zadań należy ochrona praw i interesów przedsiębiorców prowadzących działalność w Polsce. Wprowadzenie tej instytucji do polskiego systemu prawnego przyczyniło się do powstania równowagi w stosunku do innych podmiotów (konsumentów) występujących w obrocie gospodarczym. Ustawodawca normuje tryb powoływania i kompetencje rzecznika, nie jest natomiast wyraźnie sprecyzowana jego pozycja w aparacie administracji publicznej, zwłaszcza w katalogu organów ochrony prawnej.

Urząd Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na gruncie ustaw stanowiących pakiet Konstytucji Biznesu<sup>2</sup>. Rzecznik jest przejawem instytucjonalnej pomocy dla przedsiębiorców w ramach założeń: Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Planu na

---

<sup>2</sup> Konstytucja Biznesu składa się z pięciu ustaw. Są to: ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646); ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. 2018, poz. 650); ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 648), dalej: u.r.m.ś.p.; ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. 2018, poz. 647); ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2018, poz. 649).

rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Stanowi on jeden z elementów kształtowania korzystnego otoczenia instytucjonalno-prawnego dla przedsiębiorców. W literaturze i materiałach można spotkać się z poglądem, że jest on gwarantem wdrożenia zasad Konstytucji Biznesu<sup>3</sup>. W szczególności jest rzecznikiem przedsiębiorców, który stoi na straży respektowania praw i interesów najliczniejszej grupy przedsiębiorców przez organy administracji publicznej. Według danych z *Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce* z czerwca 2019 r. sektor MŚP stanowi przeważającą większość przedsiębiorstw – 99,8%. Udział firm małych w strukturze polskich przedsiębiorstw wynosi 2,6% (53,8 tys.), średnich – 0,7% (15,3 tys.), a dużych – tylko 0,2% (3,6 tys.)<sup>4</sup>.

### POJĘCIE I ZNACZENIE OCHRONY PRAWNEJ I ORGANÓW OCHRONY PRAWNEJ

W pierwszej kolejności konieczne jest zapoznanie się z zagadnieniami odnoszącymi się zarówno do ochrony prawnej, jak i do organów ochrony prawnej, aby umiejscowić między tymi organami instytucję Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Przez ochronę prawną w wąskim znaczeniu rozumie się przede wszystkim działalność wyspecjalizowanych organów państwowych podejmowaną w celu ochrony prawa. Ochrona prawna może mieć charakter represyjny lub prewencyjny. Z ochroną o charakterze represyjnym spotykamy się podczas naruszenia prawa. Ochrona taka polega na zastosowaniu w stosunku do osoby, która naruszyła prawo, odpowiedniej normy prawnej w postaci represji. Natomiast ochrona o charakterze prewencyjnym zachodzi wówczas, kiedy prawo nie zostało jeszcze naruszone. Państwo wszelkimi środkami dostępnymi z punktu widzenia obowiązującego prawa stara się zapobiec naruszeniu go w przyszłości<sup>5</sup>. Ochrona prawna jest zatem działaniem wielokierunkowym, obejmującym system instytucji, form i procedur oraz system tworzenia, stosowania i egzekwowania prawa<sup>6</sup>.

Mianem organów ochrony prawnej określa się organy specjalnie powołane i odpowiednio zorganizowane do ochrony prawa<sup>7</sup>. O przynależności do danej gru-

<sup>3</sup> A. Abramowicz, J. Cieplak, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 22; Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [www.gov.pl/web/rozwoj/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców](http://www.gov.pl/web/rozwoj/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców) [dostęp: 16.02.2020]; <https://rzecznikmsp.gov.pl> [dostęp: 16.02.2020].

<sup>4</sup> Zob. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, red. R. Zakrzewski, A. Skowrońska, Warszawa 2019.

<sup>5</sup> S. Serafin, B. Szmulik, *Organ ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010, s. 3.

<sup>6</sup> T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Wybór źródeł, akty normatywne, orzecznictwo*, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>7</sup> S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 24.

py w ramach ogólnej systematyki organów ochrony prawnej decyduje w konkretnym przypadku zasadniczy rodzaj prowadzonej przez organ działalności. Warto zaznaczyć, że organ nie traci charakteru organu ochrony prawnej, gdy równoległe ze swą główną funkcją wykonuje inną działalność<sup>8</sup>.

Organy ochrony prawnej dzieli się na:

- organy rozstrzygające, orzekające, jurysdykcyjne,
- organy kontroli legalności, organy przestrzegania prawa,
- organy pomocy prawnej<sup>9</sup>.

Organy rozstrzygające, orzekające i jurysdykcyjne zajmują się wiążącym rozstrzygnięciem sytuacji spornych przy użyciu środków dostępnych w prawie, stosowanych przez organy państwowe lub społeczne. W ramach tej grupy wyodrębnią się: organy sądowe, quasi-sądowe oraz organy pozasądowe<sup>10</sup>.

Organy sądowe to niezależne od innych władz organy powołane i odpowiednio zorganizowane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz rozstrzygania konfliktów poprzez wydawanie wiążących strony i inne podmioty orzeczeń. W obrębie organów sądowych funkcjonują sądy i trybunały. Sądy dzieli się na sądy powszechne, administracyjne i wojskowe oraz Sąd Najwyższy. W polskim systemie normatywnym sądy powszechne to sądy rejonowe, okręgowe i apelacyjne. Do sądów administracyjnych zalicza się wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Sądy wojskowe obejmują sądy garnizonowe i okręgowe. Sąd Najwyższy jest organem nadzorczym wobec sądów powszechnych i wojskowych. Pośród trybunałów wyróżnia się Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny, a także trybunały i sądy międzynarodowe: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej, Międzynarodowy Trybunał Karny.

Organy quasi-sądowe to organy powołane i odpowiednio zorganizowane w celu orzekania, działające na podstawie własnych kompetencji, niemające upoważnienia do orzekania w imieniu państwa i nieposiadające przynajmniej jednej z cech sądów w znaczeniu materialnym. Są to np. komisja prawa autorskiego, izba morska, urząd patentowy, sąd polubowny i międzynarodowy arbitraż handlowy, samorządowe kolegia odwoławcze. Ich podobieństwo do organów sądowych wynika z powołania do orzekania, a odmienność odnosi się do braku upoważnienia do orzekania w imieniu państwa lub niektórych gwarancji prawidłowego orzekania<sup>11</sup>.

Organy pozasądowe to organy powołane do celów innych niż orzekanie (są to np. organy kontroli legalności), a ich dodatkową funkcją jest orzekanie

<sup>8</sup> Por. Z. Reisch, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 74.

<sup>9</sup> Zob. S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 6–8.

<sup>10</sup> S. Włodyka, *op. cit.*, s. 25.

<sup>11</sup> T. Demendecki, [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa. Repozytorium*, Warszawa 2007, s. 114.

(np. policja, inspekcje, straż miejska, straż graniczna). Ich ustrój oraz zasady postępowania zazwyczaj nie są ukształtowane pod kątem potrzeb działalności rozstrzygającej, lecz tej, która stanowi ich główne zadanie<sup>12</sup>.

W ramach organów kontroli legalności funkcjonują organy pojednawcze. Są to organy specjalnie powołane do prowadzenia działalności pojednawczej i odpowiednio w tym celu zorganizowane (np. mediator, komisja concyliacyjna)<sup>13</sup>. Kolejną grupą są organy specjalnie powołane do kontroli przestrzegania prawa i odpowiednio w tym celu zorganizowane. W znaczeniu wąskim ich wyłącznym zadaniem jest kontrola przestrzegania prawa, a w znaczeniu szerokim wykonują działalność kontrolną przestrzegania prawa łącznie z innymi rodzajami działalności (np. prokuratura, policja, rzecznik dyscyplinarny, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Najwyższa Izba Kontroli, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Państwowa Inspekcja Pracy, organy kontroli skarbowej)<sup>14</sup>.

Z kolei organy pomocy prawnej to organy specjalnie powołane i odpowiednio zorganizowane w celu świadczenia pomocy prawnej<sup>15</sup>. Pojęcie „pomoc prawna” *sensu stricto* oznacza działalność w zakresie odpowiadającym uprawnieniom adwokata lub radcy prawnego. Obejmuje ona w szczególności udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami. Pomoc prawna *sensu largo* oznacza działalność wyspecjalizowanych podmiotów mającą na celu ochronę praw obywatelskich i interesów obywatelskich. Chodzi o zapewnienie podmiotom stosunków prawnych możliwości realizacji ich praw. Organów pomocy prawnej można podzielić pod względem podmiotowym na korporacje ochrony praw, czyli adwokatów, radców prawnych, notariuszy, rzeczników patentowych, doradców podatkowych, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, rzeczników patentowych i doradców podatkowych, a także rzeczników praw i wolności, czyli Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów<sup>16</sup>.

Inny podział organów ochrony prawa<sup>17</sup> wyróżnia:

1. Konstytucyjne organy ochrony prawa:
  - Krajowa Rada Sądownictwa,
  - Sąd Najwyższy,
  - sądy powszechne,

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>14</sup> S. Serafin, B. Szmulik, *op. cit.*, s. 8.

<sup>15</sup> S. Włodyka, *op. cit.*, s. 36.

<sup>16</sup> G. Borkowski, [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa...*, s. 302.

<sup>17</sup> *Zob. Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, V. Serzhanova, Warszawa 2014.

- sądy wojskowe,
  - sądy administracyjne,
  - Trybunał Stanu,
  - Trybunał Konstytucyjny,
  - Najwyższa Izba Kontroli,
  - Rzecznik Praw Obywatelskich,
  - Rzecznik Praw Dziecka,
  - Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych,
  - Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.
2. Pozakonstytucyjne organy ochrony prawa:
- prokuratura,
  - Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa,
  - organy policyjne i służby specjalne.
3. Pozakrajowe organy ochrony prawa:
- Europejski Trybunał Praw Człowieka,
  - Komisarz Praw Człowieka Rady Europy,
  - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
  - Ombudsman Unii Europejskiej,
  - Europejski Inspektor Ochrony Danych,
  - Międzynarodowy Trybunał Karny.

Funkcje organów ochrony prawa przeplatają się i wzajemnie uzupełniają. Całościowy kształt tych organów przedstawia kompleksowy obraz systemu ochrony prawnej funkcjonującego na danym obszarze prawnym. W strukturach administracji publicznej Rzecznika MŚP należy zatem umiejscowić w katalogu organów pozasądowych i pozakonstytucyjnych. Jego pozycję można porównywać do takich organów, jak np. Rzecznik Praw Pacjenta<sup>18</sup> czy Rzecznik Finansowy<sup>19</sup>, ale warto również odnieść się do pozycji i kompetencji rzecznika konsumentów.

Rzecznik Praw Pacjenta jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony praw pacjentów określonych w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Do głównych działań Rzecznika należy: prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów; opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony praw pacjenta; występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie ochrony praw pacjenta. Ponadto opracowuje i wydaje publikacje oraz programy edukacyjne popularyzujące wiedzę o ochronie

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2017, poz. 1318 ze zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. 2015, poz. 1348 ze zm.).

praw pacjenta. Rzecznik Praw Pacjenta podejmuje współpracę z organami władzy publicznej (w szczególności z ministrem właściwym do spraw zdrowia) w celu zapewnienia pacjentom przestrzegania ich praw oraz współpracuje z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw pacjenta. Ponadto współpracuje w zakresie przestrzegania praw pacjenta z podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych. Jednym z jego ważniejszych zadań jest analiza skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy<sup>20</sup>.

Rzecznik Finansowy jest organem centralnym, który ma osobowość prawną. Podstawą prawną jego funkcjonowania jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym<sup>21</sup>. Rzecznik Finansowy zastąpił Rzecznika Ubezpieczonych, z tym że jego kompetencje zostały rozszerzone na cały sektor rynku finansowego. Jego głównym zadaniem jest rozpatrywanie wniosków w indywidualnych sprawach wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji oraz rozpatrywanie wniosków dotyczących niewykonania czynności wynikających z reklamacji rozpatrzonej zgodnie z wolą klienta w terminie. Rzecznik Finansowy opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących organizacji i funkcjonowania podmiotów rynku finansowego. Ponadto może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących organizacji i funkcjonowania rynku finansowego. Zobowiązany jest informować właściwe organy nadzoru i kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu podmiotów rynku finansowego. Rzecznik może także inicjować i organizować działalność edukacyjną i informacyjną w zakresie ochrony interesów klientów podmiotów rynku finansowego<sup>22</sup>.

Rzecznikiem zajmującym się sprawami praw konsumentów jest powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Rzecznik konsumentów działa na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>23</sup>. Organizacyjnie wyodrębniony jest w strukturze starostwa powiatowego lub urzędu miasta na prawach powiatu, a w powiatach powyżej 100 tys. mieszkańców i w miastach na prawach powiatu może wykonywać swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego biura. Do jego głównych zadań należy zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany prze-

<sup>20</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 2016, s. 495–497.

<sup>21</sup> Dz.U. 2015, poz. 1348 z późn. zm.

<sup>22</sup> J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów...*, 2016, s. 495.

<sup>23</sup> Dz.U. 2020, poz. 1076, 1086.



pisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów. Ponadto może występować do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów oraz współdziała z Prezesem Urzędu, organami Inspekcji Handlowej i organizacjami konsumenckimi (art. 24 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów). Konsumenty mogą się do niego zwracać z problemami dotyczącymi umów sprzedaży, a także umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych, turystycznych, przewozowych i pocztowych, bankowych, energetycznych, związanych z obrotem nieruchomościami oraz edukacyjnych<sup>24</sup>.

### TRYB POWOŁANIA I ODWOŁANIA RZECZNIKA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Rzecznika MŚP powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Obligatoryjnie poprzedzone jest to zasięgnięciem opinii reprezentatywnych organizacji pracodawców, a pominięcie tego wymogu może skutkować nawet wadliwością procedury<sup>25</sup>. Przesłanki obligatoryjnego odwołania Rzecznika normuje art. 5 ustawy o Rzeczniku MŚP, w świetle którego Rzecznik jest odwoływany w przypadku:

- 1) złożenia rezygnacji,
- 2) utraty obywatelstwa polskiego,
- 3) trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia – stwierdzonej orzeczeniem lekarskim,
- 4) prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- 5) rażącego naruszenia przepisów ustaw w związku z pełnieniem funkcji Rzecznika,
- 6) ustalenia niespełnienia lub zaprzestania spełniania warunków odnoszących się do korzystania z pełni praw obywatelskich oraz posiadania wykształcenia wyższego, a także niepełnienia służby w organach bezpieczeństwa bądź bycia ich współpracownikiem.

Rzecznik powoływany jest na sześcioletnią kadencję. Rozpoczyna się ona w dniu jego powołania. Ustawodawca wyeliminował możliwość powtórnego ubiegania się na to stanowisko. Zamknięty katalog wymagań formalnych, które musi spełniać kandydat, określa art. 2 ustawy o Rzeczniku MŚP. Rzecznikiem może być osoba spełniająca następujące warunki:

<sup>24</sup> *Rzecznik Praw Konsumenta. Wyjaśniamy, czym jest instytucja rzecznika*, <https://businessinsider.com.pl/rzecznik-praw-konsumenta-jakie-ma-prawda-kto-moze-sie-zglosic/wt5mx1f> [dostęp: 14.07.2020].

<sup>25</sup> P. Ruczkowski, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu...*, s. 380.



- 1) jest obywatelem polskim,
- 2) korzysta z pełni praw publicznych,
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ani umyślne przestępstwo skarbowe,
- 4) posiada wykształcenie wyższe,
- 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią i daje rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań,
- 6) wyróżnia się wiedzą w zakresie przedsiębiorczości i regulacji prawnych tworzących otoczenie przedsiębiorców oraz posiada co najmniej pięcioletnie doświadczenie w zakresie wykonywania działalności gospodarczej lub reprezentowania interesów przedsiębiorców lub tworzenia lub stosowania prawa gospodarczego,
- 7) nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1999 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2017 r. poz. 2186 oraz z 2018 r. poz. 538 i 650), ani nie była ich współpracownikiem.

Ustawodawca określił możliwość prowadzenia przez Rzecznika innej działalności. Osoba powołana na to stanowisko według art. 6 u.r.m.ś.p. nie powinna:

- 1) zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska naukowo-dydaktycznego lub naukowego w szkole wyższej, Polskiej Akademii Nauk, instytucie badawczym lub innej jednostce naukowej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych,
- 2) należeć do partii politycznej,
- 3) wykonywać innych czynności, które pozostają w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogą wywołać podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność,
- 4) prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z obowiązkami i godnością jego urzędu.

Z przepisów ustawy o Rzeczniku MŚP można wyprowadzić zasady, którymi powinien się kierować rzecznik. Są one następujące:

- zasada kierowania się dobrem przedsiębiorcy: działania powinny być podejmowane w najlepiej pojętym interesie przedsiębiorcy, tak aby szanować dobre obyczaje<sup>26</sup>,
- zasada bezstronności oraz równego traktowania przedsiębiorcy<sup>27</sup>,

---

<sup>26</sup> L. Zacharko, A. Zacharko, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – jako pozasądowy organ ochrony praw przedsiębiorców*, „*Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development*” 2018, nr 2(95), s. 18.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

- zasada pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej oraz zasada wolności działalności gospodarczej<sup>28</sup>.

### KOMPETENCJE RZECZNIKA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Działania Rzecznika MŚP mają na celu ochronę praw przedsiębiorców. Kompetencje te można podzielić – podobnie jak w przypadku kompetencji Rzecznika Praw Dziecka – na: informacyjne, kontrolne, inicjujące i interwencyjne<sup>29</sup>. Uprawnienia nadane Rzecznikowi MŚP, określone w art. 8 i 9 u.r.m.ś.p., mają charakter inicjujący, kontrolny, informacyjny i interwencyjny. Rzecznik posiada inicjatywę ustawodawczą – może inicjować zmiany aktów normatywnych w sprawach odnoszących się do działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 8 tej ustawy główne zadania Rzecznika są następujące:

- 1) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) pomoc w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej,
- 3) współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw przedsiębiorców oraz współdziałanie ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony praw przedsiębiorców oraz poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej i równego traktowania,
- 4) inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie związanym z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w dziedzinie przedsiębiorczości oraz prawa gospodarczego.

Uprawnienia interwencyjne to kolejny zakres działań Rzecznika. Najistotniejszą rolę odgrywają przy indywidualnych sprawach. Rzecznik przed podjęciem tych działań powinien jednak uprzednio dokonać działań kontrolnych. Do uprawnień interwencyjnych Rzecznika – zgodnie z art. 9 u.r.m.ś.p. – należy:

<sup>28</sup> Art. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 648).

<sup>29</sup> Zob. L. Zacharko, B. Wartenberg-Kempka, *Rzecznik Praw Dziecka w systemie pozasądowej ochrony praw dzieci*, [w:] *Pozasądowa ochrona praw i wolności jednostki. Instytucje, standardy, efektywność*, red. E. Wójcik, Częstochowa 2014, s. 103–108.

- 1) występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej,
- 2) występowanie 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) informowanie właściwych organów nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej,
- 4) występowanie 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) występowanie 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) wnoszenie skargi nadzwyczajnej, na podstawie art. 89 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym,
- 7) występowanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych,
- 8) zwrócenie się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnoszenie skarg i skarg kasacyjnych do sądu administracyjnego, a także uczestniczenie w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi,
- 9) żądanie wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu,
- 10) informowanie właściwych organów o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy podkreślić, że sposób konstrukcji przepisów określających kompetencje Rzecznika MŚP jest poddawany w doktrynie krytyce. P. Lissoń wskazał mankament dotyczący formułowania katalogu zadań Rzecznika, zwracając uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy i chaos w przepisach. Najważniejszym zadaniem Rzecznika, wskazanym w art. 1 ustawy o Rzeczniku MŚP, jest ochrona praw małych i średnich przedsiębiorstw, przy czym kompetencje w tej sferze zostały szczegółowo uregulowane dopiero w art. 8 ustawy o Rzeczniku MŚP<sup>30</sup>. Wydaje

---

<sup>30</sup> Zob. P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: Ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4, s. 58–59.

się więc, że niektóre kwestie prawne wymagają doprecyzowania lub sprawdzenia w praktyce. Warto zaznaczyć, że potrzebę zmiany ustawy dostrzegł sam Rzecznik MŚP, który zaledwie po roku sprawowania urzędu wniósł projekt nowelizacji tej ustawy. W projekcie zaproponowano zmiany poszerzające m.in. katalog kompetencji. Proponowane zmiany dotyczą zwiększenia uprawnień Rzecznika w zakresie organizowania mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, a także wprowadzenia możliwości brania udziału w postępowaniach w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, gdy sprawy te dotyczą przedsiębiorcy z sektora małych i średnich przedsiębiorców<sup>31</sup>.

Przechodząc do dalszej analizy kompetencji Rzecznika MŚP, należy wspomnieć o art. 11 i 12 u.r.m.ś.p. Na mocy tych przepisów Rzecznik może podejmować działania na rzecz jednolitej wykładni przepisów prawa oraz działania zmierzające do poprawy stanu prawa gospodarczego. Celem tych działań jest poprawienie praktyki funkcjonowania organów, organizacji i instytucji publicznych w sprawach małych i średnich przedsiębiorców. Ponadto Rzecznik MŚP może oceniać efekty działań tych organów i instytucji. Przykładowo można wskazać interwencje Rzecznika MŚP do Komendanta Straży Granicznej w sprawie nadużywania kompetencji do żądania dostarczenia dokumentów przez funkcjonariuszy Służby Granicznej. Do Rzecznika zaczęły napływać skargi dotyczące utrudnień w prowadzeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zatrudniających cudzoziemców, którzy podczas kontroli prowadzonej przez organy Straży Granicznej wzywani byli do wykonywania i dostarczania dużej ilości kserokopii dokumentów, co wymagało znacznego zaangażowania pracy zatrudnionych przez tych przedsiębiorców pracowników. Rzecznik wystąpił do właściwych organów Straży Granicznej o udzielenie informacji w powyższej sprawie. Pytanie dotyczyło m.in. wytycznych obowiązujących w Straży Granicznej w odniesieniu do liczby oraz rodzajów dokumentów, których funkcjonariusze Straży powinni żądać od kontrolowanych pracodawców zatrudniających obcokrajowców<sup>32</sup>.

Jednym z zadań Rzecznika MŚP jest również propagowanie wiedzy na temat prawa gospodarczego i szeroko rozumianej przedsiębiorczości<sup>33</sup>. Współpraca Rzecznika z innymi podmiotami sprowadza się do zwracania się do właściwych organów, instytucji lub organizacji o podjęcie na rzecz małych i średnich przedsiębiorców działań z zakresu ich kompetencji. Należy zaznaczyć, że Rzecznik nie

<sup>31</sup> A. Matłacz, *Rzecznik przedsiębiorców zyska nowe uprawnienia*, 2019, [www.prawo.pl/biznes/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców-nowe-uprawnienia-2019,493576.html](http://www.prawo.pl/biznes/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców-nowe-uprawnienia-2019,493576.html) [dostęp: 16.03.2020].

<sup>32</sup> Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, *Po interwencji Rzecznika MŚP Straż Graniczna potwierdza stosowanie zasad Konstytucji Biznesu*, <https://rzecznikmsp.gov.pl/po-interwencji-rzecznika-msp-straz-graniczna-potwierdza-stosowanie-zasad-konstytucji-biznesu> [dostęp: 16.02.2020].

<sup>33</sup> P. Lissoń, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców...*, s. 58–59.

wkracza w kompetencje organów ani wyspecjalizowanych instytucji. Interweniuje on wówczas, gdy wcześniejsze działania nie przyniosły rezultatów. Instytucje mają obowiązek współpracy z Rzecznikiem MŚP. Na podstawie art. 11 ustawy o Rzeczniku MŚP instytucje i organy publiczne zobowiązane są niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika MŚP o podjętych działaniach bądź zajętych stanowisku. Ponadto podmioty te są obowiązane zapewnić dostęp do akt i dokumentów spraw już zakończonych. Rzecznik dysponuje również prawem do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego. Uprawnienie to ma charakter fakultatywny i znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których Rzecznik stwierdzi naruszenie praw przedsiębiorców przez organy, organizacje lub instytucje publiczne. W tym miejscu warto zaznaczyć, że Rzecznik MŚP współpracuje z fundacjami, stowarzyszeniami i innymi dobrowolnymi zrzeszeniami, których celem jest działanie nakierowane na ochronę praw przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę fakt, że około 2500–3000 skarg przedsiębiorców wpływa rocznie do Rzecznika Praw Obywatelskich, można stwierdzić, iż współpraca omawianej instytucji z innymi podmiotami, w tym z Rzecznikiem MŚP, jest niezbędna dla kompleksowej ochrony praw przedsiębiorców<sup>34</sup>.

#### STATUS RZECZNIKA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW W APARACIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W ustawodawstwie nie ma jednolitych ustaleń co do stanowiska, funkcji, zajęć zawodowych i urzędu przypisanego Rzecznikowi MŚP<sup>35</sup>. Pozycję prawną należy analizować poprzez kompetencje Rzecznika, uprawnienia oraz tryb działania na tle już wcześniej powołanych organów ochrony prawnej. Przy ustalaniu jego pozycji prawnej nie bez znaczenia jest terminologia zastosowana przez ustawodawcę przy formułowaniu nazwy organu. Jest to już ósmy organ mający w nazwie słowo „rzecznik”. W Polsce funkcjonują urzędy np. Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>36</sup>, Rzecznika Praw Dziecka<sup>37</sup> czy Powiatowego Rzecznika Konsumentów<sup>38</sup>. Pozycja prawna rzeczników występujących w Polsce nie jest jednak uregulowana jednolicie.

Na szczeblu Unii Europejskiej z kolei mamy do czynienia z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich (euroombudsman, European Ombudsman)<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> Zob. Projekt ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, Druk Sejmowy nr 2052.

<sup>35</sup> Zob. E. Przeszło, *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. A. Pawłowski, H. Wolska, Warszawa 2020, s. 149.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2017, poz. 958 ze zm.).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2017, poz. 922 ze zm.).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2018, poz. 798 ze zm.).

<sup>39</sup> Zob. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 202/02, 7.06.2016).

Do jego typowych cech zalicza się: ochronę praw i wolności obywateli oraz innych podmiotów przed naruszeniami ze strony państwa i jego organów; powoływanie przez parlament, a w nielicznych krajach – przez głowę państwa; łatwy dostęp obywateli w celu wniesienia skargi; bezpłatność udzielania ochrony prawnej; działanie w odformalizowanym i szybkim postępowaniu<sup>40</sup>. Instytucja euroombudsmana z reguły jest organem centralnym, posiadającym kompetencje ogólne i wyspecjalizowane w konkretnej kategorii. W niektórych systemach coraz popularniejsze staje się powoływanie ombudsmanów lokalnych<sup>41</sup>.

W polskim systemie prawnym typowymi cechami konstytucyjnego organu ochrony prawnej rangi ombudsmana odznaczają się Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka. Pozycję prawną Rzecznika Praw Obywatelskich określa art. 208 ust. 1 Konstytucji RP<sup>42</sup>. Cechuje go duża niezależność od innych organów państwa, a 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 przysługuje immunitet<sup>43</sup>. Rzecznik Praw Dziecka również jest organem konstytucyjnym. Zgodnie z art. 72 ust. 1 Konstytucji RP państwo ma obowiązek zapewnić ochronę praw dziecka. Powołanie, odwołanie, posiadanie immunitetu i dopuszczalność sprawowania funkcji przez dwie kadencje są analogiczne jak w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>44</sup>.

Porównanie trybu powoływania Rzecznika MŚP z wymienionymi wyżej rzecznikami podaje w wątpliwość tezę o kwalifikowaniu rzecznika w kategorii ombudsmana. Rzecznika MŚP powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, a nie – tak jak Rzecznika Praw Obywatelskich czy Rzecznika Praw Dziecka – Sejm. Trudno w tym przypadku stwierdzić z pełnym przekonaniem, że organ będzie bezstronny, skoro jest powoływany i odwoływany przez organy centralne. Zasadniczą różnicą jest także brak immunitetu. Kadencja Rzecznika MŚP jest dłuższa, wynosi bowiem 6 lat, a nie 5 lat jak w przypadku wyżej wymienionych rzeczników. Funkcję Rzecznika MŚP moż-

<sup>40</sup> L. Malinowska, *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007, s. 57.

<sup>41</sup> Zob. A. Bisztyga, *Municipalny Ombudsman Detroit*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 391.

<sup>42</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>43</sup> Zob. A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982, nr 12; T. Zieliński, *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9; A. Gajda, *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.

<sup>44</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.



na sprawować tylko przez jedną kadencję, co też jest elementem różnicującym. Przy wykonywaniu zadań Rzecznikowi 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>45</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 sprawozdania z działalności za poprzedni rok kalendarzowy oraz podania 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 też obowiązek współpracy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i Rzecznikiem Praw Dziecka, co zdaniem P. Lissońa oznacza, że ustawodawca zrównał tych rzeczników poprzez zmianę art. 2a i 2b ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Autor ten na pierwszym miejscu stawia Rzecznika Praw Obywatelskich jako najważniejszego i posiadającego najszerszy zakres kompetencji, na drugim miejscu znajduje się Rzecznik MŚP jako quasi-ombudsman, a na trzecim – Rzecznik Praw Dziecka jako wyspecjalizowany ombudsman<sup>46</sup>. Analizując status prawny Rzecznika MŚP, należy zgodzić się z uznaniem go za quasi-ombudsmana.

## PODSUMOWANIE

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wpisuje się w strukturę instytucji państwowych, przy czym nie jest on organem konstytucyjnym. Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców nie określa precyzyjnie jego pozycji prawnej, w związku z tym trudno jest jednoznacznie wskazać jego miejsce w aparacie organów administracji publicznej. Stworzenie tej instytucji zapewniło jednak wypełnienie luki w katalogu organów ochrony prawnej w sferze ochrony MŚP. W efekcie powstała równowaga w odniesieniu do innych uczestników obrotu gospodarczego, co potwierdza postawioną na wstępie tezę.

<sup>45</sup> Zob. P. Lissoń, *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.

<sup>46</sup> Idem, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców...*, s. 68.



Rzecznik MŚP jest organem o konstrukcji zbliżonej do instytucji ombudsmana. Nie jest powoływany przez Sejm czy głowę państwa, co nie pozwala jednoznacznie uznać go za klasycznego ombudsmana z uwagi na brak niezależności. Posiada jednak szereg kompetencji specjalnych, a to z kolei umożliwia uznanie go za quasi-ombudsmana o wyspecjalizowanych kompetencjach. 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, przy czym wymagane jest zwiększenie jego uprawnień i niezależności od administracji centralnej. Biorąc pod uwagę oczekiwania, jakie postawiono przed tą instytucją w trakcie prac nad Konstytucją Biznesu, należy przypuszczać, że zarówno pozycja ustrojowa Rzecznika MŚP, jak i zakres jego uprawnień będą jeszcze podlegać zmianom.

Warto zaznaczyć, że kompetencje z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej są już realizowane przez takie podmioty, jak Rzecznik Praw Obywatelskich czy Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>47</sup>. Jak już wspomniano, Rzecznika MŚP można umiejscowić pośród niekonstytucyjnych organów ochrony prawnej, takich jak Rzecznik Finansowy czy Rzecznik Praw Pacjenta. Pozycja Rzecznika MŚP na płaszczyźnie ustrojowej wykazuje wiele cech wspólnych z tymi organami. Sposób powoływania, wymagania wobec kandydatów (niekaralność, wyższe wykształcenie, korzystanie z pełni praw publicznych itp.) na te stanowiska czy sposób odwołania są bardzo zbliżone. Natomiast czas trwania kadencji jest różny, ponieważ Rzecznik Finansowy jest powoływany na okres 4 lat, a Rzecznik MŚP obejmuje urząd na 6 lat. Oczywiście zakres kompetencji organów się różni, ale tryb załatwiania spraw jest podobny. W zadaniach wszystkich rzeczników mieści się rozpatrywanie skarg i wniosków z właściwego im obszaru. Wspólnymi uprawnieniami są inicjatywa ustawodawcza oraz wnioski o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących właściwego zakresu kompetencyjnego. Zarówno Rzecznik MŚP, jak i Rzecznik Finansowy może opiniować projekty uchwał oraz inicjować i organizować działalność edukacyjną i informacyjną w swoich sektorach.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że utworzenie instytucji Rzecznika MŚP jest dobrym rozwiązaniem prawnym, korzystnym z punktu widzenia reprezentowanych przez niego podmiotów, czyli przedsiębiorców. Postulatem wartym rozważenia jest poszerzenie jego kompetencji o sferę relacji gospodarczych i konsumenckich – w sporach między przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a konsumentami.

<sup>47</sup> Zob. H. Wolska, *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 143.

## BIBLIOGRAFIA

## LITERATURA

- Abramowicz A., Cieplak J., [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Biszytyga A., *Municipalny Ombudsman Detroit*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 391.
- Bodio J., Borkowski G., Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 2016.
- Borkowski G., [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa. Repozytorium*, Warszawa 2007.
- Demendecki T., [w:] J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa. Repozytorium*, Warszawa 2007.
- Demendecki T., *Ustrój organów ochrony prawnej. Wybór źródeł, akty normatywne, orzecznictwo*, Warszawa 2010.
- Filipowicz A., *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982, nr 12.
- Gajda A., *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*, Warszawa 2013.
- 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.
- 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.
- Lissoń P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: Ombudsman czy organ administracji rządowej?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4.
- Malinowska L., *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*, Warszawa 2007.
- Organy i korporacje ochrony prawa*, red. S. Sagan, V. Serzhanova, Warszawa 2014.
- Przeszło E., *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. A. Pawłowski, H. Wolska, Warszawa 2020.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, red. R. Zakrzewski, A. Skowrońska, Warszawa 2019.
- Reisch Z., *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973.
- Ruczkowski P., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Serafin S., Szmulik B., *Organ ochrony prawnej RP*, Warszawa 2010.
- Włodyka S., *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975.
- Wolska F., *Rzecznik Przedsiębiorców*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
- Zacharko L., Wartenberg-Kempka B., *Rzecznik Praw Dziecka w systemie pozasądowej ochrony praw dzieci*, [w:] *Pozasądowa ochrona praw i wolności jednostki. Instytucje, standardy, efektywność*, red. E. Wójcik, Częstochowa 2014.
- Zacharko L., Zacharko A., *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców – jako pozasądowy organ ochrony praw przedsiębiorców*, „Eunomia – Rozwój Zrównoważony – Sustainable Development” 2018, nr 2(95).
- Zieliński T., *Ombudsman – możliwości i granice skutecznego działania*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 9.

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, *Po interwencji Rzecznika MŚP Straż Graniczna potwierdza stosowanie zasad Konstytucji Biznesu*, <https://rzecznikmsp.gov.pl/po-interwencji-rzecznika-msp-straz-graniczna-potwierdza-stosowanie-zasad-konstytucji-biznesu> [dostęp: 16.02.2020].

Matłacz A., *Rzecznik przedsiębiorców zyska nowe uprawnienia*, 2019, [www.prawo.pl/biznes/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców-nowe-uprawnienia-2019,493576.html](http://www.prawo.pl/biznes/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców-nowe-uprawnienia-2019,493576.html) [dostęp: 16.03.2020].  
Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców*, [www.gov.pl/web/rozwoj/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców](http://www.gov.pl/web/rozwoj/rzecznik-malych-i-srednich-przedsiębiorców) [dostęp: 16.02.2020].  
*Rzecznik Praw Konsumenta. Wyjaśniamy, czym jest instytucja rzecznika*, <https://businessinsider.com.pl/rzecznik-praw-konsumenta-jakie-ma-prawda-kto-moze-sie-zglosic/wt5mx1f> [dostęp: 14.07.2020].

#### AKTY PRAWNE

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 202/02, 7.06.2016).  
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).  
Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. 2017, poz. 958 ze zm.).  
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, poz. 833, 843, 1086).  
Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. 2017, poz. 922 ze zm.).  
Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2017, poz. 1314).  
Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2020, poz. 374, 695, 875).  
Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1999 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. 2017, poz. 2186; Dz.U. 2018, poz. 538, 650).  
Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2018, poz. 798 ze zm.; Dz.U. 2020, poz. 1076, 1086).  
Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2012, poz. 159 z późn. zm.; Dz.U. 2017, poz. 1318 ze zm.).  
Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. 2015, poz. 1348 z późn. zm.).  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646).  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. 2018, poz. 650).  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. 2018, poz. 647).  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 648).  
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2018, poz. 649).

## SUMMARY

The aim of the article is to present the institution of the Ombudsman for Small and Medium-sized Enterprises as a body specializing in protecting the rights of entrepreneurs. The SME Ombudsman's task as a new body is to support entrepreneurs. The article also presents the administrative and legal position of the SME Ombudsman in the system of legal protection bodies. The thesis of the study is that the SME Ombudsman is a specialized body in the catalog of legal protection bodies, whose tasks include the protection of the rights and interests of entrepreneurs operating in Poland. The legislator regulates the appointment procedure and competences of the SME Ombudsman, but his position in the public administration apparatus is not clearly specified.

**Keywords:** Ombudsman for Small and Medium-Sized Enterprises; the SME Ombudsman; rights of entrepreneurs; legal protection

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców jako organu specjalizującego się w ochronie praw przedsiębiorców. Zadaniem Rzecznika MŚP jako nowego organu jest wsparcie przedsiębiorców. W artykule opisano również pozycję administracyjno-prawną Rzecznika w systemie organów ochrony prawnej. Tezą opracowania jest twierdzenie, iż Rzecznik MŚP jest wyspecjalizowanym organem w katalogu organów ochrony prawnej, do którego zadań należy ochrona praw i interesów przedsiębiorców działających w Polsce. Ustawodawca normuje tryb powoływania i kompetencje Rzecznika MŚP, ale jego pozycja w aparacie administracji publicznej nie jest jasno określona.

**Słowa kluczowe:** Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców; Rzecznik MŚP; prawa przedsiębiorców; ochrona prawna