

Odnowa kontroli przedsiębiorców. Uwagi na tle deregulacji prawa gospodarczego

Renewal of Business Inspections. Comments on the Deregulation of Economic Law

Abstract

Concepts for deregulating business law focus mainly on identifying areas requiring state intervention in order to create legislation that reflects the real needs of economic activity and fulfils the demand for improving the legal and institutional environment in which Polish companies operate. The purpose of this study is to discuss and analyse the latest amendment to the Act of 6 March 2018 – Entrepreneurs' Law in the area of business inspections, introduced by the so-called deregulation package, i.e. the Act of 21 May 2025 amending certain acts in order to deregulate economic and administrative law and improve the rules for developing economic law.

SŁOWA KLUCZOWE: pakiet deregulacyjny, deregulacja, kontrola przedsiębiorców, wezwanie miękkie, kategorie ryzyka.

KEY WORDS: deregulation package, deregulation, inspection of businesses, informal request, risk categories.

ANNA HOŁDA-WYDRZYŃSKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: anna.holda-wydrzynska@us.edu.pl, ORCID – 0000-0003-0079-1685.

1 | Wprowadzenie

Inicjowane działania deregulacyjne od dawna dotyczą różnych dziedzin prawa związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej^[1]. Niewątpliwie

¹ Zob. m.in. Andrzej Powalowski, „Wykonywanie zawodów. Uwagi na kanwie tzw. «deregulacji»”, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Katarzyna Pokryszka, Anna Hołda-Wydrzyńska (Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013), 544–556; Małgorzata Król-Bogomilska, „Polskie prawo konkurencji a idea deregulacji w sferze działalności gospodarczej”, [w:] *Mniej prawa w działalności gospodarczej: mit czy rzeczywistość? Materiały z konferencji z 28 i 29 września 2011, która odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*, red.

zagadnienia deregulacji odgrywają istotną rolę w procesie stanowienia oraz stosowania prawa w części odnoszącej się do legislacji gospodarczej. Proces tzw. oczyszczania przepisów ograniczających swobodę działalności gospodarczej przez stworzenie regulacji odzwierciedlającej rzeczywiste potrzeby obrotu gospodarczego^[2] stał się w ostatnim czasie przedmiotem dynamicznego oraz burzliwego dyskursu politycznego oraz legislacyjnego. Weryfikacja tego, co i jak wymaga interwencji państwa w sferze gospodarki, wydaje się nie lada wyzwaniem. Stąd postulat, by deregulacja w gospodarce nie wynikała wyłącznie z potrzeby chwili, nie wpisywała się w powszechnie występującą w Polsce inflację prawa, lecz by była procesem przemyślanym, uwzględniającym nie tylko potrzeby rynku, ale także uzasadnionym wartościami, które leżą u podstaw społecznej gospodarki rynkowej, w tym wolności gospodarczej^[3].

Naprzemienna inflacja prawa przeplatająca się z jednoczesną deregulacją prawa gospodarczego pokazuje, jak zjawisko regulacji oraz deregulacji jest dynamiczne. Patrząc na aktualne koncepcje regulacji prawa działalności gospodarczej, można stwierdzić, że koncentrują się one w głównej mierze na wskazaniu obszarów wymagających interwencji państwa w procesy gospodarcze, po to, by tworzyć „prawo bardziej przyjazne biznesowi”. Problem barier ograniczających prowadzenie działalności gospodarczej, w tym liberalizacja wymagań i poszerzenie zakresu swobody przedsiębiorczości, staje się obecnie kluczowy dla ustawodawcy. Poszukując tzw. dobrych rozwiązań dla przedsiębiorców, wpisujących się jednocześnie w propozycje zmian legislacyjnych wspierających rozwój biznesu, przyjęto kolejny pakiet deregulacyjny.

Przygotowanie przepisów wprowadzających uproszczenia dla przedsiębiorców na etapie rozpoczynania działalności oraz jej dalszego prowadzenia znalazło swoje odzwierciedlenie w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego

Philippe Chauvin (Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2013), 179–196.

² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, druk sejmowy nr 2150.

³ Szerzej na temat przesłanek deregulacji zob. Tomasz Bąkowski, „Aksjologiczne przesłanki deregulacji życia publicznego w sferze gospodarki” *Gdańskie Studia Prawnicze* 22 (2009): 87–95.

oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego[4]. Projekt ten w swoim założeniu miał przyczynić się do poprawy środowiska prawnego i instytucjonalnego, w którym działają polskie firmy, uwzględniając przy tym rzeczywiste potrzeby rynku (projektem objęto zmiany w blisko 35 aktach prawnych). Identyfikując obszary, w których można wprowadzić uproszczenia oraz modyfikacje chroniące przedsiębiorców, przyjęto kluczowe filary zmian. Dotyczą one: 1) ułatwień przy podejmowaniu pierwszych kroków w biznesie; 2) prostszych zasad wykonywania działalności gospodarczej; 3) tworzenia prawa gospodarczego przyjaznego przedsiębiorcom[5]. Zwieńczeniem obszernych prac legislacyjnych jest ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego[6], która weszła w życie 13 lipca 2025 r.

W ramach pakietu deregulacyjnego przedmiotem nowelizacji stała się również ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[7], która uznawana jest za fundamentalny akt prawny w obszarze prawa działalności gospodarczej. Rozdział 5 ustawy, traktujący o kontroli przedsiębiorców, także został poddany analizie pod kątem ewentualnych zmian. Dotychczasowe zasady kontroli ustalone w duchu powstrzymywania się od nieproporcjonalnej ingerencji w wolność działalności gospodarczej przez organy władzy publicznej uznano za niewystarczające[8]. Stworzenie bardziej przystępnych reguł kontroli wpisuje się zdaniem ustawodawcy w obszar tworzenia prostszych zasad

4 Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, Sejm X kadencji, druk nr 1108.

5 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (dalej: uzasadnienie pakietu deregulacyjnego), 1.

6 Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769) (dalej: pakiet deregulacyjny).

7 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.) (dalej: PrPrzed).

8 Szerzej na temat zasad kontroli zob. m.in. Anna Hołda-Wydrzyńska, „Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców”, [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. Adam Lityński, Andrzej Matan, Marian Mikołajczyk, Dariusz Nawrot, Grzegorz Nancka (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2020), 267–282.

wykonywania działalności gospodarczej. Wprowadzone zmiany są przyczynkiem do rozważań, czy nowe przepisy faktycznie stanowią nową, lepszą jakość dla przedsiębiorców. Dlatego przedmiotem opracowania staną się następujące zagadnienia: tzw. wezwanie miękkie przedsiębiorcy, kontrole planowe i ich częstotliwość, kategorie ryzyka, a także czas trwania kontroli.

2 | Deregulacja z perspektywy przedsiębiorcy

Zagadnienie deregulacji prawa stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin prawnych. Poszukiwanie uzasadnienia deregulacji wymaga uwzględnienia specyfiki sfery legislacyjnej oraz konkretnej dziedziny prawa. Pytanie o rozumienie deregulacji w Prawie przedsiębiorców wymaga odwołania się do zasadniczych wartości wynikających przede wszystkim z ustawy zasadniczej. W obszarze gospodarowania wartości te poczytywać należy jako przesłanki deregulacji, które powinny być fundamentem każdej nowelizacji.

Ustalenie, jaki ma być optymalny zakres regulacji oraz jaki ma być kierunek deregulacji w obszarze gospodarowania⁹, niewątpliwie wymaga poszanowania fundamentalnych wartości stanowiących filary społecznej gospodarki rynkowej. Bez wątpienia w wymiarze gospodarki zasadniczą wartością dla przedsiębiorcy jest wolność gospodarcza. Jej naturalną konsekwencją w procesie stanowienia prawa jest nałożony na organy władzy pozytywny obowiązek tworzenia materialnych warunków sprzyjających jej realizacji, a także ogólnie przyjęty zakaz wydawania aktów prawnych z nią sprzecznych. Natomiast stosując prawo, organy są zobowiązane respektować zasadę wykładni *in favorem libertatis*, nakazującą rozstrzygać wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy, a także zasadę zakazującą rozszerzającej wykładni wyjątków od zasady wolności gospodarczej¹⁰.

Postawienie pytania o zakres regulacji pakietu deregulacyjnego w duchu wartości wolności gospodarczej, rozumianej jako swoboda podejmowania,

⁹ Mariusz Golecki, „W poszukiwaniu optymalnego prawodawcy. Dylematy regulacji i deregulacji z perspektywy ekonomicznej analizy prawa” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 8, nr 5 (2019): 11.

¹⁰ Artur Żurawik, „Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 477.

prowadzenia oraz zakończenia działalności gospodarczej, pozwala przyjąć, że deregulacja może być rozumiana jako proces zmian legislacyjnych, który lepiej i skuteczniej miałby chronić prawa przedsiębiorców^[11]. Zadaniem państwa jest chronić wolność działalności gospodarczej, wyznaczając granice tej swobody oraz ustanawiając prawne gwarancje ją chroniące^[12].

Przyjęcie rozwiązań prawnych, których celem jest wyznaczenie relacji z przedsiębiorcami w sposób chroniący ich prawa oraz interesy, jest z pewnością pożądanym kierunkiem zmian. Widoczna w dialogu społecznym potrzeba deregulacji ze strony przedsiębiorców ukazuje, że nowelizacje w obszarze legislacji gospodarczej są konieczne i uzasadnione ich interesami. Troska o to, by prawo nie stanowiło istotnej przeszkody w prowadzeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, stanowi punkt wyjścia do oceny, jaka jest jakość propozycji deregulacyjnych w procesie kontroli przedsiębiorców.

3 | „Wezwanie miękkie” zamiast formalnej procedury

Istotnym *novum* w procedurze załatwiania spraw związanych z działalnością gospodarczą ma być możliwość podejmowania przez organy tzw. działań miękkich, które mają przyczynić się do poprawy efektywności działania organów władzy publicznej.

Zgodnie z art. 28a PrPrzed organ, bez wszczynania postępowania, może w zakresie swojej właściwości wystąpić do przedsiębiorcy w sprawach związanych z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą. Przedsiębiorca, do którego zostało skierowane wystąpienie, może w terminie określonym przez organ, nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia, przekazać stanowisko w sprawie, której ono dotyczy. Oznacza to, że po nowelizacji, która weszła w życie organ w ramach swojej właściwości ma możliwość kierowania do przedsiębiorców wystąpień bez konieczności wcześniejszego wszczynania postępowania administracyjnego.

Sama treść przepisu art. 28a PrPrzed nie wskazuje, czemu ma służyć takie wystąpienie, które w literaturze oraz uzasadnieniu do projektu ustawy nazy-

¹¹ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 1.

¹² Cezary Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz* (Warszawa: LexisNexis, 2009), 55.

wane jest „wezwaniami miękkimi” wzorowanym na instytucji prawnej przewidzianej w art. 49a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów^[13]. Mając na względzie poglądy wyrażone na gruncie prawa konkurencji^[14], można przyjąć, że nowy art. 28a PrPrzed ma stanowić ogólną podstawę prawną do stosowania niewładczych działań przez organy administracji publicznej wobec przedsiębiorców.

Próbując określić cel wystąpienia, o którym mowa w art. 28a PrPrzed, w pierwszej kolejności należy ustalić jego zakres podmiotowy oraz przedmiotowy.

Wystąpienie może być skierowane do przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność gospodarczą. Brak doprecyzowania, o jakich przedsiębiorców chodzi, pozwala twierdzić, że wezwania miękkie mogą być skierowane do każdego przedsiębiorcy. Nie ma przy tym znaczenia forma prawna, w jakiej przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą, czas prowadzenia działalności gospodarczej na rynku ani wielkość przedsiębiorcy.

Biorąc pod uwagę umiejscowienie tego przepisu w ustawie – Prawo przedsiębiorców, a także samą treść przepisu, należy przyjąć, że wystąpienie ma dotyczyć szeroko pojętych zagadnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Przepis ten ma zatem charakter ogólny, który może być zastosowany przez każdy organ administracji publicznej, jeśli tylko organ uzna to za konieczne bądź potrzebne, szczególnie na etapie działań wstępnych. Punktem wyjścia do oceny tego narzędzia jest z pewnością ustalenie celu przedmiotowego wystąpienia, które stanowi rozwiązanie pozwalające uniknąć wszczęcia zasadniczego postępowania administracyjnego.

Cechą wyróżniającą wystąpienie do przedsiębiorcy w trybie art. 28a PrPrzed jest brak powiązania z prowadzonym postępowaniem. Przyjęcie, iż organ może „bez wszczynania postępowania” wystąpić do przedsiębiorcy, pozwala twierdzić, że z tej instytucji prawnej może skorzystać organ wtedy, gdy uzna to za stosowne i potrzebne, o ile nie jest wymagane wszczęcie postępowania zgodnie z właściwymi regulacjami. W literaturze wskazuje się, iż tzw. działania miękk-

¹³ Art. 49a został dodany przez art. 1 pkt 13 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1634) z dniem 17 kwietnia 2016 r.

¹⁴ Zob. Jarosław Krüger, „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. Aleksander Stawicki, Edward Stawicki, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 868.

kie, które podejmują organy, mogą w swoim założeniu stanowić swoisty sygnał ostrzegawczy płynący ze strony organu, by przedsiębiorca, biorąc pod uwagę obszar wezwania, zastanowił się, czy jego postępowanie jest właściwe^[15]. Mogą więc pośrednio wpływać na zmianę praktyk przedsiębiorców, szczególnie tych nagannych czy niewłaściwych, które mogłyby być przedmiotem badania konkretnych organów administracji publicznej w trybie właściwej procedury administracyjnej. Na etapie procesu konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych zauważono, że narzędzie to jawi się jako dodatkowa opcja sygnalizacji błędów, która pozwala wyjaśnić sprawę jeszcze na samym początku. Wydaje się zatem, że zasadniczym celem tej regulacji jest umożliwienie przedsiębiorcy odniesienia się do wątpliwości, które pojawiły się wobec jego postępowania, jeszcze przed wszczęciem właściwej procedury, a w następstwie także zmianę zachowania, które – poczytywane za nieprawidłowe – mogłoby skutkować w przyszłości konsekwencjami prawnymi. Przy założeniu, że intencją było również dążenie do ograniczenia ingerencji organów w toku zwykłych kontroli, wezwanie miękkie można również traktować jako narzędzie, które pozwala zmniejszyć liczbę kontroli właściwych.

Jednocześnie nie ustalono, ile razy organ może z takiego uprawnienia skorzystać. Uwzględnienie celu wprowadzenia przepisu wymaga rozważenia, czy w ramach przewidzianej kompetencji nie powinna być doprecyzowana określona liczba takich wystąpień do przedsiębiorcy. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w której organ, działając poza jakimkolwiek postępowaniem, będzie prowadził długotrwałe wyjaśnienia wydłużające *de facto* czas trwania samych czynności, stanowiąc tak naprawdę uciążliwość zarówno dla siebie, jak i dla przedsiębiorcy. Co więcej, istnieje obawa, że takie wyjaśnienia prowadzone zamiast w trybie właściwego postępowania mogłyby być prowadzone poza formalną procedurą, chociaż z punktu widzenia prawa, tak być nie powinno.

„Wezwanie miękkie” jest dobrowolne. W uzasadnieniu mowa jest o tym, że jest to „instytucja obustronnie dobrowolna”^[16]. Zgodnie z brzmieniem art. 28a PrPrzed zarówno skierowanie wystąpienia do danego przedsiębiorcy, jak i udzielenie przez niego odpowiedzi jest dobrowolne. Dobrowolność skorzysta-

¹⁵ Zob. Małgorzata Sieradzka, „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] Konrad Kohutek, Małgorzata Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 3 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2024), 937–938.

¹⁶ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 39.

nia z tego instrumentu oznacza, iż przedsiębiorca ani nie może oczekiwać, że organ zawsze zastosuje tego typu rozwiązanie, ani nie może zarzucać organowi, że nie wystosował wezwania w jego indywidualnej sprawie. Co więcej, treść przepisu pozwala twierdzić, że dobrowolność tego instrumentu prawnego skutkuje również tym, że na przedsiębiorcę nie może być nałożona kara w sytuacji, gdy nie udzieli wyjaśnień. Co prawda nie wyrażono tego *expressis verbis*, niemniej brak sankcji uzasadnia takie twierdzenie. Dobrowolność udzielenia odpowiedzi przez przedsiębiorcę stawia zatem pod znakiem zapytania realną skuteczność wezwania miękkiego. Od dobrej woli przedsiębiorcy *de facto* zależy, czy cel wezwania przez organ zostanie osiągnięty. Bez wątpienia z praktycznego punktu widzenia, uwzględniając interesy obu stron, najbardziej pożądane jest zakończenie sprawy na etapie takiego wezwania. Warunkiem jednak, by tak się stało, jest aktywność samego przedsiębiorcy. Praktyka pokaże, czy obligatoryjność udzielenia odpowiedzi przez przedsiębiorcę nie byłaby właściwsza.

Ustawodawca zrezygnował z określenia elementów wystąpienia oraz jego formy. Brak wskazania formy wystąpienia pozwala przyjąć, że może być ona dowolna. Z uwagi na ideę deregulacji prawa gospodarczego proponuje się, by forma wystąpienia była jak najbardziej odformalizowana, co ułatwia i poprawia komunikację^[17].

Zastosowanie wezwania w trybie art. 28a PrPrzed ma sens, gdy możliwe jest wyjaśnienie sprawy na samym początku, bez wszczynania postępowania. W tym kontekście dyrektywa płynąca z art. 27 PrPrzed, zobowiązująca, by organy działały wnikliwie i szybko w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, posługując się przy tym możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich załatwienia, nabiera szczególnego znaczenia. Jak zauważono na etapie konsultacji, trzeba mieć na uwadze, iż to, czy organ zdecyduje się na wystąpienie do przedsiębiorcy w trybie art. 28a PrPrzed, czy też skorzysta z innych środków, np. o charakterze władczym, będzie zależało przede wszystkim od konkretnego przypadku i indywidualnej oceny okoliczności w danej sprawie.

Fakultatywny charakter wezwania oraz brak sankcji z tytułu nieprzekazania stanowiska przez przedsiębiorcę mnoży pytania o skuteczność realizacji przyjętej normy. Bierność przedsiębiorcy może skutkować nieuzasadnionym prze-

¹⁷ Ibidem.

dłużeniem postępowania, a nadmiarowa aktywność organów może prowadzić do „zasypywania” przedsiębiorcy wezwaniami. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, że efekt będzie odwrotny niż zakładano.

4 | Kontrole planowe i ich częstotliwość

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 47 PrPrzed, który ma wejść w życie 1 stycznia 2026 r., kontrole przeprowadza się zgodnie z okresowym planem kontroli po uprzednim dokonaniu okresowej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej (kontrola planowa). Zdefiniowanie oraz wyróżnienie kontroli planowych konieczne jest w kontekście realizacji dodatkowych obowiązków nałożonych na organy kontrolne. Tak jak dotychczas, sposób przeprowadzenia analizy ma określać organ kontroli lub organ nadrzędny, identyfikując jednocześnie obszary podmiotowe oraz przedmiotowe, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Natomiast istotnym *novum* w zakresie treści analizy ma być określenie zasad przypisania podmiotów kontrolowanych do jednej z trzech kategorii ryzyka. Zgodnie z dyspozycją przepisu zidentyfikowane ryzyko względem przedsiębiorcy może być niskie, średnie albo wysokie. Zmiany zakładają jednocześnie, że organ kontrolny będzie informował przedsiębiorcę o tym, do jakiej kategorii ryzyka został zakwalifikowany, w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli planowej (art. 48 ust. 3 pkt 7 PrPrzed), po to, by kontrolowany mógł dbać o przestrzeganie nowych limitów kontroli planowych^[18].

Nowelizacja Prawa przedsiębiorców w zakresie art. 47 PrPrzed wprowadza dodatkowy obowiązek nakładany na organy kontrolne. Nowym obowiązkiem organów kontrolnych jest obowiązek publikacji informacji o zasadach umożliwiających przypisanie przedsiębiorców do właściwej dla nich kategorii ryzyka zawartych w okresowej analizie prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej^[19]. Mówi się, że

¹⁸ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 45.

¹⁹ Zrezygnowano z proponowanego na etapie pierwotnego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego obowiązku sporządzania oraz udostępniania planów oraz analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa. Zob. projekt Ministra Rozwoju i Technologii, nr UA8 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

dzięki tej zmianie podmioty, które podlegają kontroli, będą miały większą przejrzystość oraz pewność, że organy kontroli prawidłowo i systematycznie realizują obowiązek związany z przygotowaniem okresowej analizy, zachowując jednocześnie wymogi obiektywizmu oraz profesjonalizmu, szczególnie w typowaniu do kontroli podmiotów, u których ryzyko naruszenia przepisów jest największe^[20]. Podkreślić należy, że udostępnienie takich informacji ma mieć charakter informacyjno-poglądowy, który jednocześnie stanowi swoistą gwarancję dla przedsiębiorcy, że decyzja organu kontroli o podjęciu kontroli została podjęta na podstawie jasno wyznaczonych zasad oraz standardów^[21].

Zgodnie z przepisami organ kontroli udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ informację o zasadach umożliwiających przypisanie przedsiębiorców do właściwej dla nich kategorii ryzyka, na podstawie dotychczasowej okresowej analizy, w terminie 3 miesięcy od dnia przyjęcia kolejnej okresowej analizy, zastępującej dotychczasową okresową analizę, z wyjątkiem informacji niejawnych lub innych informacji stanowiących tajemnicę prawnie chronioną. Zakres udostępnianych informacji podlega ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy^[22]. W wyniku konsultacji przepis ten został poszerzony o wyłączenia przedmiotowe, które to pozwalają odstąpić od obowiązku publikacji. Dotyczy to działalności koncesjonowanej, kontroli i analiz będących we właściwości organów Krajowej Administracji Skarbowej, kontroli działalności gospodarczej w obszarach, w których udostępnienie informacji, mogłoby stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, życia lub zdrowia ludzkiego, w tym w obszarach związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania infrastruktury krytycznej lub z realizacją przez przedsiębiorców zadań na rzecz państwowych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny, a także kontroli prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Na tle tej regulacji rodzi się wiele wątpliwości oraz pytań, szczególnie w kwestii wyznaczania kategorii ryzyka. Pytanie, które należy postawić na wstę-

²⁰ Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 41 i n.

²¹ Ibidem, 44.

²² Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma realizować obowiązek, o którym mowa, w terminie 6 miesięcy od dnia przyjęcia kolejnej okresowej analizy, zastępującej dotychczasową okresową analizę.

pie, dotyczy tego, jak określone kategorie ryzyka będą ustalane przez organy kontrolne. Sposób określenia zasad przypisania podmiotów kontrolowanych do jednej z kategorii ryzyka pozostawiono organom kontroli lub organom nadrzędnym. Skoro organ kontroli ma swobodę w zakresie określenia zasad przypisania przedsiębiorców do jednej z kategorii ryzyka, to istnieje również duże niebezpieczeństwo, że organ uczyni to w sposób nieprawidłowy.

Nie wiadomo, jakie przesłanki będą brane pod uwagę w zakresie wyznaczania standardów. Pozostawione to zostanie w gestii organów kontroli, które, dysponując swobodą w zakresie przygotowania analizy, a tym samym określając kategorię ryzyka, powinny uwzględnić specyfikę danej działalności gospodarczej. W czasie prowadzonych konsultacji oraz uzgodnień wskazano, iż istnieje duże ryzyko przypisywania przedsiębiorcy do danej kategorii w sposób arbitralny.

Kolejna wątpliwość, która pojawia się w związku z praktycznym aspektem zastosowania przepisów, dotyczy sytuacji, gdy przedsiębiorca zostanie przypisany do niewłaściwej kategorii ryzyka. Na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców nie wskazano żadnego środka ochronnego w tym zakresie. Ustawa nie przewiduje żadnej procedury odwoławczej od przypisania do danej kategorii ryzyka. Co więcej, niewłaściwe przypisanie przedsiębiorcy do danej kategorii ryzyka nie stanowi podstawy wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 59 PrPrzed, co najwyżej sprzeciw może dotyczyć przeprowadzenia kontroli planowej z naruszeniem limitu określonego w art. 55a PrPrzed.

Wprowadzenie obowiązku określenia kategorii ryzyka koreluje z zamiarem wprowadzenia ograniczeń w zakresie częstotliwości kontroli planowych. Dotychczasowe przepisy ustawy – Prawo przedsiębiorców nie zawierały żadnych wytycznych ani ograniczeń co do maksymalnej liczby kontroli planowych u przedsiębiorcy. Konieczność respektowania zasady, która nakazuje przeprowadzanie kontroli przede wszystkim w obszarach, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, determinuje potrzebę ustalenia częstotliwości kontrolowania przedsiębiorców w zależności od przyjętej kategorii ryzyka. Pokłosiem deregulacji jest zatem zaproponowany w nowelizacji przepis art. 55a PrPrzed, w którym uzależnia się liczbę przeprowadzanych kontroli planowych od określonej kategorii ryzyka. Jak czytamy w uzasadnieniu: „w konsekwencji podmioty, które w ocenie organu kontroli nie stwarzają wysokiego ryzyka, powinny być kontrolowane znacznie rzadziej i powinny im przysługiwać konkretne i wymierne gwarancje zapewniające mniejszą częstotliwość prze-

prowadzania kontroli”[23].

Stąd pakiet deregulacyjny wprowadza nową zasadę w obszarze kontroli planowych przedsiębiorców. Przewidziano mianowicie limity przeprowadzania kontroli, uzależniając je od określonej kategorii ryzyka. W art. 55a PrPrzed przyjęto, że organ kontroli może przeprowadzić kontrolę planową przedsiębiorcy, który został przypisany do jednej z kategorii ryzyka, w przypadku:

- 1) niskiego ryzyka – nie częściej niż raz w ciągu 5 lat,
- 2) średniego ryzyka – nie częściej niż raz w ciągu 3 lat,
- 3) wysokiego ryzyka – tak często, jak to jest konieczne dla zapewnienia skutecznego stosowania odpowiednich przepisów, z uwzględnieniem wysokiego ryzyka wystąpienia nieprawidłowości oraz środków niezbędnych do jego ograniczania[24].

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że zgodnie z zasadą aktualizowania tzw. analizy ryzyka, o której mowa w art. 47 ust. 1 PrPrzed, organ kontroli może przypisać przedsiębiorcę do innej kategorii ryzyka, niż było to wcześniej. Oznacza to, że kontrolowany przedsiębiorca nie może zakładać, że przypisana kategoria jest niezmienna. Musi liczyć się z tym, że kategoria ryzyka, która go dotyczy, po aktualizacji analizy może być inna[25].

Uzależnienie liczby przeprowadzanych kontroli od kategorii ryzyka jest zabiegiem nowym w Prawie przedsiębiorców. Dotychczas nie było żadnych ograniczeń w zakresie określania liczby kontroli na przestrzeni lat. Regulacja ta podyktowana jest z jednej strony potrzebą wzmożenia kontroli względem podmiotów, które prowadzą działalność wiążącą się z wysokim prawdopodobieństwem naruszenia prawa, a z drugiej strony koniecznością zmniejszenia kontroli w obszarach mniej ryzykownych. Takie rozgraniczenie, może i w istocie uzasadnione, spotkało się z mieszanym odbiorem. Pojawiają się obawy co do zasadności przyjęcia takiego rozwiązania, jak i obawy w przedmiocie niezgodności z innymi obowiązującymi przepisami o kontroli stosowanymi w danym obszarze. Niepokój co do tego, że przepis ten będzie niewłaściwie sto-

23 Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 43.

24 Jeżeli przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą w więcej niż jednym zakładzie lub innej wyodrębnionej części przedsiębiorstwa, regułę tę stosuje się do zakładu lub części przedsiębiorstwa, przy czym nie stosuje się jej do kontroli działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców oraz małych przedsiębiorców.

25 Uzasadnienie pakietu deregulacyjnego, 50.

sowany w praktyce, sprawia, że niektóre organy kontrolne stoją na stanowisku całkowitej rezygnacji z tego rozwiązania.

Uwzględniając dialog społeczny, doprecyzowano, iż zasady tej nie stosuje się w przypadkach, gdy ratyfikowane umowy międzynarodowe albo bezpośrednio stosowane przepisy prawa Unii Europejskiej, albo przepisy odrębne określają inaczej częstotliwość przeprowadzania kontroli. Przepisu tego nie stosuje się również do kontroli i analiz będących we właściwości organów Krajowej Administracji Skarbowej oraz kontroli prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

5 | Dodatkowe elementy zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli

Skuteczne zawiadomienie jest koniecznym warunkiem przeprowadzenia kontroli. Mając na względzie postulat usprawnienia kontroli oraz ograniczenia uciążliwości czynności sprawdzających, zaproponowano (po raz kolejny^[26]), by treść zawiadomienia uzupełnić również o wskazanie wstępnej listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, których udostępnienia oczekuje organ kontroli w trakcie kontroli. Jednocześnie, uwzględniając charakter postępowania kontrolnego, zastrzeżono, iż w trakcie prowadzonej kontroli organ kontroli może żądać udostępnienia dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli innych niż te, o których mowa w zawiadomieniu (art. 48 ust. 3 pkt 4a w zw. z ust. 12 PrPrzed). W ocenie Rzecznika MŚP powyższy przepis należałoby uzupełnić o dodatkowe zastrzeżenie, że „żądanie takie wymaga pisemnego uzasadnienia”. W ocenie Rzecznika mogłoby to ograniczyć ryzyko nadużyć ze strony organów kontrolnych, zabezpieczając tym samym obowiązek informacyjny samego zawiadomienia.

Na etapie opiniowania projektu rządowego rozwiązanie to spotkało się z mieszanym przyjęciem. Projektowany przepis ma za zadanie wzmocnić zasadę sprawności kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, niemniej w

²⁶ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców, Sejm IX kadencji, druk nr 3635. Zob. również Anna Hołda-Wydrzyńska, „Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 64 (2024): 82 i n.

czasie konsultacji społecznych podniesiono rodzące się obawy. Zdaniem niektórych wprowadzenie obowiązku wskazywania w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli wydaje się nadmiarowe i w praktyce trudne do realizacji. Z jednej strony organy kontrolne, przygotowując zawiadomienie, mogą określać listę oczekiwanych dokumentów w sposób zbyt szeroki lub zbyt ogólny, żądając przykładowo całej dokumentacji od przedsiębiorcy, albo wręcz odwrotnie – zbyt kazuistyczny. Co więcej, na wczesnym etapie kontroli może również okazać się, że organy kontroli nie będą wiedziały, jakich konkretnie dokumentów oczekiwać, nie mając jeszcze pełnej wiedzy na temat działalności przedsiębiorcy. Nie można wykluczyć, że w każdej z tych sytuacji może dojść do paraliżu działalności przedsiębiorcy, a tym samym paraliżu całej kontroli, co nie wpływa korzystnie na usprawnienie kontroli w żaden sposób.

6 | Czas trwania kontroli u mikroprzedsiębiorców

Dostrzegając, iż zbyt częste kontrole u mikroprzedsiębiorców mogą stanowić dla nich barierę w rozwoju oraz mogą wstrzymywać bieżącą działalność, w projekcie nowelizacji pojawiła się również propozycja skrócenia czasu kontroli u mikroprzedsiębiorców z 12 dni do 6 dni roboczych.

Proponowane rozwiązanie kwestionowane jest przez organy kontrolne. Zdaniem niektórych skrócenie czasu trwania kontroli jest zbyt daleko idące, bowiem może negatywnie wpłynąć na cały proces pozyskiwania informacji. Zbyt mało czasu może realnie wpłynąć na efekty kontroli. Co więcej, wskazuje się, że zmiana ta nie spowoduje realnej poprawy sytuacji przedsiębiorców, jak również nie spowoduje w praktyce skrócenia czasu trwania kontroli przedsiębiorców.

Zmiana art. 55 PrPrzed w zaproponowany sposób pozostawia niedosyt, który rzutuje na ocenę nowelizacji w tym obszarze. Rzeczą zastanawiającą jest, dlaczego w omawianym kontekście tak wiele uwagi w uzasadnieniu do projektu ustawy poświęcono rozważaniom na temat zasad liczenia czasu trwania kontroli, powołując przełomowe orzeczenie NSA z dnia 19 lutego 2020 r [27], nie proponując jednocześnie jednoznacznego rozwiązania tego problemu na poziomie ustawy – Prawo przedsiębiorców. Sąd w przedmiotowym orzeczeniu

odniósł się do rozumienia terminu „dni robocze”, a tym samym procesu „faktycznego wykonywania czynności kontrolnych”. Sąd podkreślił, że dotychczasowa wykładnia przepisów, w świetle której czas kontroli u przedsiębiorcy liczony w dniach roboczych powinien odnosić się do kontroli w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, a więc tylko do tych dni, w których organy kontrolne przeprowadzały czynności u przedsiębiorcy, tj. w jego siedzibie lub miejscu prowadzenia działalności, mając przez to wpływ na bieżące funkcjonowanie przedsiębiorstwa, prowadziła do skutku przeciwnego do zamierzonego. Dlatego czas trwania kontroli między dniem rozpoczęcia kontroli a dniem jej zakończenia powinien obejmować kolejno następujące po sobie dni robocze.

Bez wątpienia orzeczenie to jest niezwykle ważne, bowiem otwiera nowy rozdział w zakresie wykładni przepisów poświęconych limitom czasu trwania kontroli u przedsiębiorców. Niestety istota rozstrzygnięcia nie znalazła swojego odzwierciedlenia w proponowanych zmianach, bowiem rzeczywisty problem stosowania przepisów dotyczących czasu trwania kontroli nadal jest nierozwiązany. Rozstrzygnięcie tego problemu na poziomie ustawy – Prawo przedsiębiorców pozwoliłoby rozwiązać wszelkie domysły oraz wątpliwości. Istotniejszą zmianą byłoby doprecyzowanie, jakie dokładnie dni należy wliczać do limitu czasu trwania kontroli, czyli jak rozumieć termin „dni robocze”, a tym samym jak należy rozumieć „faktyczny czas trwania kontroli”[28].

Nowelizacja pozwala z optymizmem spojrzeć w przyszłość o tyle, o ile organy kontrolne oraz sądy będą uwzględniały rekomendacje podniesione w uzasadnieniu. Rezygnując bowiem z wyrażenia *expressis verbis* zasad liczenia czasu trwania kontroli, projektodawca po raz pierwszy jednoznacznie wypowiedział się za poprawnością stanowiska NSA, w którym Sąd, odnosząc się do sposobu liczenia czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy, konstatuje, że „nie ma podstaw do różnicowania czynności kontrolnych na takie w ścisłym rozumieniu tego pojęcia i inne”. Tym samym podkreślono, że nieścisłości, które rodzi przepis, a tym bardziej jego wykładnia, wymagają przełamania powszechnie obowiązującej nieprzyjaznej linii orzeczniczej dla przedsiębiorców.

28 W judykaturze oraz w praktyce organów kontrolnych dominujące jest stanowisko oparte na założeniu, że czas kontroli odnosi się do kontroli w ścisłym tego słowa znaczeniu. Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą do czasu kontroli wliczać należy tylko takie dni, w których kontrolerzy faktycznie przebywali u przedsiębiorcy i wykonywali czynności kontrolne. Zob. np. wyrok NSA z dnia 6 września 2018 r., II FSK 384/18, LEX nr 2567294; podobnie wyrok NSA z dnia 16 marca 2022 r., II FSK 1643/19, LEX nr 3422164.

W prezentowany pogląd wpisuje się dodany art. 55 ust. 6a PrPrzed. Zgodnie z aktualną regulacją przedłużenie czasu trwania kontroli u mikroprzedsiębiorcy jest możliwe, jeżeli po zakończeniu przeprowadzania czynności kontrolnych w siedzibie przedsiębiorcy lub miejscu wykonywania działalności gospodarczej pozostały do przeprowadzenia jedynie czynności kontrolne związane z gromadzeniem i analizą dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz sporządzenie protokołu kontroli. Czynności te mogą być przeprowadzane w siedzibie organu kontroli lub w sposób zdalny, o którym mowa w art. 51 ust. 3a PrPrzed, bez zgody przedsiębiorcy. Przedłużenie to nie może spowodować przekroczenia dwukrotności czasu określonego w art. 55 ust. 1 pkt 1 PrPrzed.

7 | Sprzeciw wobec czynności kontrolnych

Zmiana zakresu przedmiotowego sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem zasad kontroli, poprzez uchylenie sprzeciwu niedopuszczalnego, pozwala ocenić w tej części nowelizację pozytywnie. Co prawda przedsiębiorca będzie miał prawo wnieść sprzeciw w sytuacji wszczęcia kontroli, gdy zdaniem organu przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, ale wniesienie tego sprzeciwu w świetle ust. 5a nie spowoduje wstrzymania czynności kontrolnych. W czasie prowadzonych konsultacji, w kontekście propozycji zmiany art. 59 PrPrzed, a szczególnie uchylenia postanowień ust. 2 przy jednoczesnym wprowadzeniu nowego ust. 5a, wskazywano, że sytuacja przedsiębiorcy niewiele się zmieni po wejściu w życie przedmiotowych zmian.

8 | Konkluzje

Niewątpliwie zasadniczym imperatywem determinującym prawodawcę do deregulacji prawnej norm gospodarczych powinna być wolność gospodarcza. Konsekwencją prymatu swobody działalności gospodarczej jest naturalne pytanie o jakość deregulacji, tym bardziej że w dotychczasowej praktyce organów kontrolnych, aprobowanej niejednokrotnie przez sądy administracyjne, często przyjmuje się wykładnię niekorzystną dla przedsiębiorców.

Kontrolowanie działalności gospodarczej jest procesem nieuniknionym, który rodzi konflikt z jednej strony między respektowaniem zasady wolności gospodarczej a z drugiej strony potrzebą ochrony interesu publicznego[29]. Ważenie wartości kryjących się za czynnościami sprawdzającymi (ochrona przedsiębiorcy przed nadmierną ingerencją organów kontrolnych w jego działalność oraz potrzeba zapewnienia efektywności działalności organów kontrolnych) z pewnością wymaga pochylenia się nad przepisami o kontroli przedsiębiorców. Wyrażane w czasie dialogu obawy co do kierunku, w jakim zmierza deregulacja, i zasadności niektórych rozwiązań pokazują, że dyskurs wciąż jest żywy. Dyskutowanie o zakresie pożądanej deregulacji jest zatem uzasadnione, a wypracowanie zasad systemowych z pewnością powinno uwzględniać interes przedsiębiorców. Patrząc na zmiany w zakresie kontroli przedsiębiorców zawarte w pakiecie deregulacyjnym, można odnieść pozytywne wrażenie. Jednak głębsza egzegeza prawa pokazuje, że zmiany nie zmieniają realnie sytuacji prawnej przedsiębiorców. Nowa jakość nowelizacji nie oznacza jeszcze lepszej jakości prawa, z którą wiązałyby się oczekiwana eliminacja dotychczasowych problemów, z którymi borykają się przedsiębiorcy.

Wzmocniona dynamika nurtu regulacyjnego w prawie gospodarczym, sprzężona w ostatnim czasie z silną tendencją deregulacyjną w obszarach, w których zdaniem ustawodawcy jest to uzasadnione, świadczy o rysującym się impasie. Proces deregulacji powinien uwzględniać fakt obowiązywania konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Analiza przepisów pozwala zaryzykować stwierdzenie, iż coraz bardziej kazuistyczne unormowanie tej sfery życia stoi w sprzeczności z deregulacją. A to pozwala postawić pytanie, czy silny ruch deregulacyjny w duchu przyjaznego prawa to właściwie mīt, czy rzeczywistość?

Bibliografia

- Bąkowski, Tomasz. „Aksjologiczne przesłanki deregulacji życia publicznego w sferze gospodarki” *Gdańskie Studia Prawnicze* 22 (2009): 87–95.
- Golecki, Mariusz. „W poszukiwaniu optymalnego prawodawcy. Dylematy regulacji i deregulacji z perspektywy ekonomicznej analizy prawa” *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 8, nr 5 (2019).

29 Krzysztof Żok, „Naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej” *Prawo i Więź*, nr 4(47) (2023): 591. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.679>.

- Hołda-Wydrzyńska, Anna. „Sprawność kontroli przedsiębiorcy – uwagi de lege lata i de lege ferenda” *Studia Prawnoustrojowe*, nr 64 (2024).
- Hołda-Wydrzyńska, Anna. „Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców”, [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, red. Adam Lityński, Andrzej Matan, Marian Miłkołajczyk, Dariusz Nawrot, Grzegorz Nancka, 267–282. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2020.
- Kosikowski, Cezary. *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis, 2009.
- Król-Bogomilska, Małgorzata. „Polskie prawo konkurencji a idea deregulacji w sferze działalności gospodarczej”, [w:] *Mniej prawa w działalności gospodarczej: mit czy rzeczywistość? Materiały z konferencji z 28 i 29 września 2011, która odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego*, red. Philippe Chauvin, 179–196. Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2013.
- Krüger, Jarosław. „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. Aleksander Stawicki, Edward Stawicki, wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Powałowski, Andrzej. „Wykonywanie zawodów. Uwagi na kanwie tzw. «deregulacji»”, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. Jan Grabowski, Katarzyna Pokryszka, Anna Hołda-Wydrzyńska, 544–556. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2013.
- Sieradzka, Małgorzata. „Art. 49a. Wystąpienie do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania”, [w:] Konrad Kohutek, Małgorzata Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa: Wolters Kluwer, 2024.
- Żok, Krzysztof. „Naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej” *Prawo i Więź*, nr 4(47) (2023): 589–613. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.679>.
- Żurawik, Artur. „Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, t. VIIIA, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2018.

