

KRZYSZTOF ŻOK

Naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych jako przesłanka odpowiedzialności cywilnoprawnej

Illegality of Control Activities as a Prerequisite for Civil Liability

The aim of this paper is to examine the concept of unlawfulness as the main premise of the tort liability of public authorities carrying out control activities. Therefore, the following considerations are intended to determine the relationship between the general provision of Art. 417 of the Civil Code and the seemingly more specific provisions of Art. 46 (1) and (2) of the Entrepreneurs' Act. The analysis carried out shows that the latter provisions refer only to the above-mentioned provision of the Civil Code. Subsequently, it is necessary to answer the question concerning the interpretation of the illegality in the light of Art. 417 of the Civil Code. According to the prevailing opinion, illegality should be understood only as a violation of positive law. It does not cover the violation of rules derived from other sources, such as the principles of social coexistence or good faith. As a result, the professional seems to enjoy a relatively narrow scope of protection against unlawful control activities. Therefore, the article argues for a greater emphasis on principles rather than focusing mainly on rules related to the activities in question. This perspective may have a positive effect on the protection of entrepreneurs within the current interpretation of the illegality under Art. 417 of the Civil Code.

KRZYSZTOF ŻOK, doktor nauk prawnych, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID – 0000-0002-9407-5307, e-mail: krzysztof.zok@amu.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: działalność gospodarcza, odpowiedzialność odszkodowawcza, prawo cywilne, bezprawność, kontrola sprawowana przez organy administracji publicznej

KEYWORDS: economic activity, liability for damages, civil law, unlawfulness, control exercised by public authorities

1 | Wprowadzenie

Wolność człowieka obejmuje w szczególności wolność podejmowania aktywności ekonomicznej, w tym prowadzenia działalności gospodarczej. Spostrzeżenie to odzwierciedla art. 20 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa oparta m.in. na wolności działalności gospodarczej^[1]. Ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w ustawie i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Prawodawca powinien zatem zapewnić przedsiębiorcom szeroki zakres autonomii przy podejmowaniu decyzji dotyczących działalności gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że powyższa aktywność może być realizowana w zupełnie dowolny sposób. Prowadzenie działalności gospodarczej nie oddziałuje bowiem wyłącznie na sferę przedsiębiorcy, lecz potencjalnie dotyka także inne podmioty, stwarzając ryzyko dla ich życia, zdrowia lub majątku. Słusznie więc uważa się, że kontrola organów administracji publicznej nad omawianą sferą aktywności nie powinna być rozpatrywana jedynie jako uciążliwość i przeszkoda^[2]. Dlatego prawodawca wyznacza organom administracji publicznej

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (1997), dalej „Konstytucja RP”.

² Cezary Kosikowski, „Czy w Polsce może być więcej wolności gospodarczej?”, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. Wojciech Sz wajdler, Tomasz Asman (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2009), 287–288; Cezary Kosikowski, „Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru Państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP”, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. Cezary Kosikowski (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005), 116–117; podobnie Anna Hołda-Wydrzyńska, „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej w świetle przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców”, [w:] *Prawo*

zadanie kontrolowania działalności gospodarczej w celu egzekwowania prawa i ochrony interesu publicznego.

Na tym tle widoczny staje się potencjalny konflikt między respekto-
waniem wolności realizowania aktywności ekonomicznej oraz potrzebą
ochrony interesu publicznego. Powstaje w szczególności pytanie o ochronę
podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w razie nieprawidłowego
wykonywania czynności kontrolnych przez organ administracji publicznej.
Dostrzegając to zagadnienie, prawodawca przewiduje w prawie administra-
cyjnym takie środki ochrony jak możliwość zgłoszenia sprzeciwu wobec
czynności kontrolnej lub zarzutu do protokołu kontroli. Efektywność
wspomnianych rozwiązań jest jednak podawana w wątpliwość w dok-
trynie prawa publicznego^[3]. Ponadto prawodawca wyposaża przedsię-
biorcę w cywilnoprawne roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej
w wyniku prowadzenia kontroli w sposób nieprawidłowy. Uprawnienie
to przewiduje *expressis verbis* nie tylko art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed.^[4], lecz

przedsiębiorcy, red. Rafał Blicharz, Andrzej Powałowski (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 119–120.

³ Cezary Banasiński i Monika Bychowska, „Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 1 (2010): 54–57; Anna Hołda-Wydrzyńska, „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy”, [w:] *Przedsiębiorca*, red. Rafał Blicharz (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017), 234, 255, 26–267; Hołda-Wydrzyńska, „Ograniczenia kontroli”, 141, 153–158, 164–165, choć odmiennie co do sprzeciwu; Cezary Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej* (Warszawa: Lexis Nexis, 2013), 526; Mirosław Pawełczyk, „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zagadnienia ogólne”, [w:] *Kontrola działalności gospodarczej*, red. Mirosław Pawełczyk, Rafał Stankiewicz (Warszawa: Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, 2013), 210, 215–217; Małgorzata Sieradzka, „Art. 80b”, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2013), 636; Michał A. Waligórski, „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r., Nr 18, poz. 97)”, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, 532–533; Dariusz Zalewski, „Wszczęcie i zasady prowadzenia kontroli podatkowej po nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”, [w:] *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, red. Andrzej Melezini, Dariusz Zalewski, wyd. 2 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 105–106, 126–127; Agnieszka Żywicka, „Art. 46”, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 214–215.

⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2021 r., poz. 162 z późn. zm. (2018), dalej „ustawa – Prawo przedsiębiorców” lub „pr. przed.”.

także art. 417 k.c.^[5]. Niemniej powyższe rozwiązanie legislacyjne nie jest wolne od kontrowersji. Wątpliwości te nabierają dodatkowego znaczenia w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej mu przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Trafnie przy tym uważa się powołany przepis za szczególnie istotny instrument ochrony jednostki, związany z ideą państwa demokratycznego, poszanowania godności człowieka i traktowania państwa jako dobra wspólnego^[6].

Celem niniejszego opracowania jest analiza naruszenia prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych jako przesłanki odpowiedzialności cywilnoprawnej organu administracji publicznej. Zagadnienie to ma podstawowe znaczenie, gdyż tylko działanie lub zaniechanie określone w art. 417 k.c. jako „niezgodne z prawem”, a w art. 46 ust. 1 pr. przed. jako „naruszające prawo” otwiera przedsiębiorcy drogę do żądania naprawienia szkody. Jednocześnie odpowiedzialność organu administracji publicznej – zarówno w świetle art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed., jak i art. 417 k.c. – nie zależy od winy. Pozostałe przesłanki tej odpowiedzialności, tj. szkoda oraz związek przyczynowy między szkodą a naruszeniem prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych, nie są specyficzne i w tym zakresie można odwołać się do ogólnych przepisów kodeksu cywilnego oraz wywodów doktryny i orzecznictwa.

2 | Podstawa odpowiedzialności cywilnoprawnej

Na początku rozważań należy zastanowić się nad podstawą odpowiedzialności organu administracji publicznej za szkodę wyrządzoną przez wykonywanie czynności kontrolnych z naruszeniem prawa. Niewątpliwie przejawem realizacji art. 77 ust. 1 Konstytucji RP jest art. 417 § 1 k.c., w świetle którego Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego bądź

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 z późn. zm. (1964), dalej „kodeks cywilny” lub „k.c.”.

⁶ Leszek Garlicki i Krzysztof Wojtyczek, „Art. 77”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Leszek Garlicki, Marek Zubik, t. II (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016), 829, 832–833; podobnie Monika Florczak-Wątor, „Art. 77”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 253.

też inna osoba wykonująca władzę publiczną z mocy prawa odpowiada za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu tej władzy. Na mocy art. 417 § 2 k.c. powyższą odpowiedzialność ponosi także podmiot, któremu powierzono na podstawie porozumienia wykonywanie władzy publicznej. Poza tym art. 46 ust. 1 pr. przed. przewiduje, że przedsiębiorca, który poniósł szkodę na skutek wykonywania czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa, może domagać się odszkodowania. Dochodzenie tego roszczenia następuje w myśl art. 46 ust. 2 pr. przed. na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach. Trzeba jednak zaznaczyć, że art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. nie stanowi nowego rozwiązania, lecz kontynuuje art. 77 ust. 4 i 5 u.s.d.g.^[7]. Podobieństwo tych przepisów sprawia, że wcześniejsze uwagi dotyczące art. 77 ust. 4 i 5 u.s.d.g. zachowują aktualność także w przypadku art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed.

Z tej perspektywy konieczne jest ustalenie relacji między wymienionymi przepisami, skoro, przynajmniej *prima facie*, regulują to samo zagadnienie. Niewątpliwie art. 417 k.c. oraz art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. muszą być zgodne z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Powstaje jednak pytanie o stosunek przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców do przepisów kodeksu cywilnego. Większość doktryny słusznie uważa, że art. 46 ust. 2 pr. przed. odsyła do art. 417 k.c.^[8]. Podobne stanowisko prezentowano także pod rządami art. 77 ust. 4 i 5 u.s.d.g.^[9]. W konsekwencji art. 46 ust. 1 pr. przed. nie stanowi samodzielnej podstawy żądania naprawienia szkody, lecz jedynie

⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 z późn. zm. (2024), dalej „ustawa o swobodzie działalności gospodarczej” lub „u.s.d.g.”.

⁸ Anna Dobaczewska, „Zasady kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami”, [w:] *Nowe prawo przedsiębiorców*, red. Anna Dobaczewska, Andrzej Powałowski, Hanna Wolska (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 133–134; Andrzej Krasuski, „Uprawnienia przedsiębiorcy podczas kontroli działalności gospodarczej – wybrane aspekty prawne”, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. Andrzej Powałowski, Hanna Wolska (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 195; Grzegorz Lubeńczuk, Agnieszka Wołoszyn-Cichočka, „Art. 46”, [w:] Marcin Zbyb, Grzegorz Lubeńczuk, Agnieszka Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 574–574; Henryk Nowicki, „Kontrola przedsiębiorców”, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. Bartosz Rakoczy (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 231; Żywicka, „Art. 46”, 194–195; Agnieszka Żywicka, Leszek Bielecki, *Załatwianie spraw przedsiębiorców przez administrację publiczną* (Warszawa: Diffin, 2020), 138.

⁹ Banasiński, Bychowska, „Kontrola przedsiębiorcy”, 49; Kosikowski, *Ustawa*, 505–6; Pawełczyk, „Kontrola działalności”, 218; Małgorzata Sieradzka, „Art. 77”, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz* (Warszawa: Wolters

wskazuje roszczenie, które już wcześniej przysługiwało przedsiębiorcy. Dlatego, zdaniem części przedstawicieli literatury, przedsiębiorca nie może oprzeć roszczenia odszkodowawczego wyłącznie na art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed.^[10] Podobnie pod rządami art. 77 ust. 4 i 5 u.s.d.g. wyrażono pogląd, zgodnie z którym przedsiębiorca, domagając się omawianej rekompensaty, powinien w zasadzie podać art. 417 k.c. jako podstawę roszczenia, a tylko uzupełniająco powołać się na przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej^[11]. Nie kwestionując co do zasady tych wypowiedzi, uważam, że wystarczające powinno być wskazanie przez przedsiębiorcę podstawy faktycznej swojego żądania, co odzwierciedla paremia *da mihi factum, dabo tibi ius*. Rozstrzygnięcie wątpliwości związanych ze wzajemną relacją wymienionych przepisów stanowi natomiast zadanie sądu. Uwaga ta nie zmienia jednak faktu, że art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. może prowadzić do celu odwrotnego od zamierzonego przez ustawodawcę, utrudniając uzyskanie omawianej rekompensaty.

Należy poza tym zauważyć, że wzajemny stosunek rozważanych przepisów nie stanowi zazwyczaj przedmiotu pogłębionej analizy w literaturze. Tymczasem pogląd, zgodnie z którym art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. odsyła do art. 417 k.c., nie jest wolny od wątpliwości. W okresie obowiązywania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej Mirosław Pawełczyk i Wojciech Ulanowski przyjmowali, że relacja między tymi przepisami powinna być wyznaczona za pomocą reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*^[12]. Zdaniem powołanych autorów art. 77 ust. 4 i 5 u.s.d.g. stanowił samodzielną podstawę żądania naprawienia szkody wyrządzonej przedsiębiorcy w wyniku wykonywania czynności kontrolnych z naruszeniem prawa. Jednocześnie Pawełczyk i Ulanowski podkreślali, że w pozostałym zakresie, tj. w odniesieniu do szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej, które nie polega na wykonywaniu czynności kontrolnych, zastosowanie znajduje art. 417 k.c. Do podobnej konkluzji skłaniają się *de lege lata*

Kluwer, 2013), 609; Paweł Wrześniewski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej* (Warszawa: Oficyna Wydawnicza, 2010), 218; Zalewski, „Wszczęcie”, 127–128.

¹⁰ Lubeńczuk, Wołoszyn-Cichočka, „Art. 46”, 574.

¹¹ Banasiński i Bychowska, „Kontrola przedsiębiorcy”, 49.

¹² Mirosław Pawełczyk, Wojciech Ulanowski, „Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu naruszenia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w sprawie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy”, [w:] *Kontrola działalności gospodarczej*, red. Mirosław Pawełczyk, Rafał Stankiewicz (Warszawa: Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, 2013), 255.

Marcin Stępnia i Piotr Tracz, zdaniem których art. 46 pr. przed. „wprost przyznaje przedsiębiorcy ustawową podstawę, w oparciu o którą może on wystąpić o odszkodowanie”^[13]. Wypowiedź ta zdaje się zatem wykluczać odwoływanie się w poruszonym zakresie do art. 417 k.c. Z kolei Tomasz Długosz nie rozstrzyga definitywnie tego zagadnienia, uznając jednak, że art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. można postrzegać jako częściową zmianę ogólnej regulacji odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w następstwie niezgodnego z prawem działania lub zaniechanie organu administracji publicznej^[14].

Stanowisko, w świetle którego art. 46 ust. 1 pr. przed. stanowi *lex specialis* wobec art. 417 k.c., nie zasługuje, moim zdaniem, na aprobatę. Trzeba jednak podkreślić, że referowane wypowiedzi doktryny nie wyczerpują wszystkich argumentów przemawiających za niepodzielną interpretacją. Po pierwsze, art. 46 ust. 1 pr. przed. opisuje dokładniej niż art. 417 k.c. zachowanie, którego realizacja może skutkować powstaniem obowiązku naprawienia szkody. Mianowicie ustawodawca używa w art. 46 ust. 1 pr. przed. wyrażenia „wykonywanie czynności kontrolnych”, a nie ogólnego określenia „działanie lub zaniechanie”. W tym znaczeniu art. 46 ust. 1 pr. przed. jest zatem bardziej szczegółowy niż art. 417 k.c. Po drugie, art. 46 ust. 2 pr. przed. sugeruje wprawdzie niekompletność regulacji art. 46 ust. 1 pr. przed. Niemniej argument ten wydaje się rozstrzygający jedynie *prima facie*. Sens art. 46 ust. 2 pr. przed. zależy bowiem od zakresu odesłania. Zdaniem Stępnia i Tracza rozważany przepis odsyła m.in. do art. 361–363 i art. 440–448 k.c.^[15] Autorzy ci nie wymieniają natomiast art. 417 k.c. W konsekwencji art. 46 ust. 2 pr. przed. nie wyklucza nadawania art. 46 ust. 1 pr. przed. samodzielnego charakteru przez uzupełnienie brakujących elementów regulacji odwołaniem się do ogólnych przepisów kodeksu cywilnego, przy celowym pominięciu art. 417 k.c. Wreszcie, po trzecie, ustawodawca *expressis verbis* wyłącza w art. 421 k.c. stosowanie art. 417 k.c., jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej została uregulowana w przepisach szczególnych. Można by więc wywodzić, że właśnie taki status posiada art. 46 ust. 1 pr. przed.

¹³ Marcin Stępnia i Piotr Tracz, „Art. 46”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak (Warszawa: Wolter Kluwer, 2019), 292.

¹⁴ Tomasz Długosz, „Art. 46”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu*, red. Grzegorz Kozieł (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 275.

¹⁵ Stępnia, Tracz, „Art. 46”, 294.

Przedstawione argumenty należy w mojej ocenie odrzucić. Za takim wnioskiem przemawia analiza *ratio legis* art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. Treść preambuły do ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz założenie o racjonalności prawodawcy zdają się skłaniać *prima facie* do wniosku, że celem art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. jest ukształtowanie sytuacji prawnej przedsiębiorcy w sposób korzystniejszy niż wynika to z art. 417 k.c. Takie ujęcie pozwalałoby w konsekwencji uznać odrębność omawianych przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców. Postulat ten nie jest jednak spełniony. Brzmienie art. 46 ust. 1 pr. przed. nie wzmacnia bowiem sytuacji prawnej przedsiębiorcy. Przepis ten nie wprowadza ułatwień w dochodzeniu omawianej rekompensaty, takich jak domniemanie naruszenia prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych, domniemanie związku przyczynowego między tym zachowaniem a szkodą bądź też ustalenie szkody w sposób uproszczony (np. w postaci ryczałtu odszkodowawczego).

Akcentowanie odrębności art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. mogłoby paradoksalnie prowadzić do pogorszenia sytuacji prawnej przedsiębiorcy. Ścisła wykładnia wyrażenia „wykonywanie czynności kontrolnych” dostarcza potencjalnie argumentu uzasadniającego wyłączenie odpowiedzialności organu administracji publicznej za szkodę wyrządzoną przez zaniechanie. Takiej interpretacji, zdaniem Długosza, nie można wykluczyć na tle art. 46 ust. 1 pr. przed., choć rodzi ona wątpliwości co do zgodności z art. 77 Konstytucji RP^[16]. Odmienne zapatrywanie wyrazili natomiast Grzegorz Lubeńczyk i Agnieszka Wołoszyn-Cichocka, stwierdzając ogólnie, że organ administracji publicznej odpowiada także za zaniechanie^[17]. To ostatnie stanowisko zasługuje, moim zdaniem, na aprobatę. Trudno bowiem wyjaśnić, dlaczego szkoda wyrządzona w następstwie zaniechania organu administracji publicznej nie powinna podlegać kompensacji. Co więcej, niekiedy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne do rozpoczęcia działalności gospodarczej. Kwestionowana wykładnia jest także sprzeczna z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż wyraz „działanie”, użyty w tym przepisie, jest rozumiany szeroko i obejmuje również zaniechanie organu władzy publicznej. Taka interpretacja została przedstawiona w wyroku Trybunału

¹⁶ Długosz, „Art. 46”, 275–76.

¹⁷ Lubeńczyk, Wołoszyn-Cichocka, „Art. 46”, 575.

Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2006 r.^[18] i jest podzielana w literaturze^[19]. Powyższe wywody ujawniają zatem nieoptymalne brzmienie art. 46 ust. 1 pr. przed., skoro przepis ten stwarza paradoksalnie podstawę do pogorszenia sytuacji prawnej przedsiębiorcy.

Uznanie art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. za *lex specialis* względem przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności organów władzy publicznej mogłoby ponadto przemawiać za pozbawieniem przedsiębiorcy roszczenia z art. 417² k.c. Ten ostatni przepis stanowi bowiem podstawę domagania się naprawienia uszczerbku doznanego w wyniku legalnego zachowania organu administracji publicznej. Tymczasem ustawodawca eksponuje

¹⁸ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK-A 2001, nr 8, poz. 256 z glosą P. Graneckiego, *Palestra* 2002, nr 11-12, s. 215-226 oraz glosą M. Haczkowskiej, *Państwo i Prawo* 2002, nr 8, s. 100-105 (TK 2001).

¹⁹ Ewa Bagińska, Jerzy Parchomiuk, „Konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej”, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel, Zygmunt Niewiadomski, wyd. 2, t. XII (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 112; Gerard Bieniek, „Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.” *Przeegląd Sądowy*, nr 4 (2002): 12; Leszek Bosek, „Art. 77”, [w:] *Konstytucja RP*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. I (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 1744; Garlicki, Wojtyczek, „Art. 77”, 844-845; Paweł Granecki, „Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.” *Palestra*, nr 2002 (2002): 222; Monika Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa według Konstytucji RP* (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007), 108-111; Zbigniew Radwański, „Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, nr 2 (2004): 13; Zbigniew Radwański, „Zmiany w KC dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną” *Monitor Prawniczy*, nr 21 (2004): 973; Marek Safjan, „Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji”, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustępow 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Mirosław Wyrzykowski (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2000), 15; Józef Jan Skoczylas, „Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego” *Przeegląd Sądowy*, nr 9 (2004): 25-26; Michał Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 243-248; podobnie Paweł Granecki, „Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza”, *Palestra*, nr 11-12 (2000): 20. Odmienne jednak Monika Adamczyk, *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 16-17; Leszek Bosek, „Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze” *Przeegląd Sądowy*, nr 11-12 (2004): 14-15.

w art. 46 ust. 1 pr. przed. naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych. Można by więc *prima facie* wywodzić, że art. 46 ust. 1 pr. przed. enumeratywnie wyznacza zakres kompensacji, wyłączając dochodzenie naprawienia tzw. szkody legalnej. Zdaniem części przedstawicieli doktryny takiej konkluzji nie można *de lege lata* wykluczyć^[20]. Uważam jednak, że trafniejsze jest odmienne stanowisko^[21]. Nie wydaje się, jak sądzę, zasadne pozbawienie przedsiębiorcy możliwości domagania się naprawienia szkody na podstawie art. 417² k.c. Takie rozwiązanie – bez widocznego uzasadnienia – istotnie osłabia sytuację prawną przedsiębiorcy.

Z tej perspektywy uważam, że art. 46 ust. 2 pr. przed. odsyła *in globo* do przepisów prawa cywilnego o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej. Takie stanowisko pozwala zachować spójność rozwiązań prawnych dotyczących analizowanej problematyki. Stawia ono jednak pytanie o sens art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. Podobną wątpliwość wyrazili wcześniej Cezary Banasiński i Monika Bychowska, zdaniem których art. 77 ust. 4 i 5 u.s.d.g. był pozbawiony treści normatywnej^[22]. Stanowisko to pozostaje aktualne także *de lege lata*. Jak można przypuszczać, prawodawca zamierzał w ten sposób podkreślić, że przedsiębiorcy przysługuje omawiane roszczenie o naprawienie szkody. Mimo słusznej intencji, przyjęte rozwiązanie legislacyjne nie wydaje się poprawne. Trafniejsze byłoby raczej podjęcie działań zmierzających do podniesienia wiedzy prawnej uczestników obrotu gospodarczego. Konkluzję tę potwierdza pośrednio brak orzeczeń dotyczących art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. oraz art. 77 ust. 4 i 5 u.s.d.g.

²⁰ Długosz, „Art. 46”, 275–276.

²¹ Lubeńczuk, Wołoszyn-Cichočka, „Art. 46”, 573–574; Żywicka, „Art. 46”, 195; Żywicka i Bielecki, *Załatwianie spraw*, 138; tak też pod rządami art. 77 u.s.d.g. Kosikowski, *Ustawa o*, 505–506; Pawełczyk, „Kontrola działalności”, 218; Sieradzka, „Art. 77”, 609.

²² Banasiński, Bychowska, „Kontrola przedsiębiorcy”, 49.

3 | Naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych

Nie każde działanie lub zaniechanie organu administracji publicznej uzasadnia ponoszenie odpowiedzialności przewidzianej w art. 417 k.c. w zw. z art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. Na mocy art. 417 k.c. organ administracji publicznej odpowiada za zachowanie niezgodne z prawem. Z kolei art. 46 ust. 1 pr. przed. wskazuje, że przedsiębiorca może domagać się naprawienia szkody wyrządzonej przez wykonywanie czynności kontrolnych z naruszeniem prawa. Ustawodawca posłużył się wprawdzie odmiennymi określeniami w powołanych przepisach. Różnica ta nie ma jednak zasadniczego znaczenia, gdyż wymienione przepisy podobnie ujmują istotną cechę działania lub zaniechania organu administracji publicznej. Dotychczasowe rozważania dodatkowo wskazują, że art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. nie stanowi samodzielnej podstawy do domagania się naprawienia szkody. Przy interpretacji tego przepisu można zatem odwołać się do bogatego dorobku doktryny, wypracowanego na tle art. 417 k.c.

Z tego punktu widzenia należy zauważyć, że niezgodność z prawem w świetle art. 417 k.c. zachodzi, zdaniem większości doktryny, tylko w razie naruszenia nakazu albo zakazu wyrażonego w normie prawnej^[23]. Cecha ta odróżnia niezgodność z prawem od bezprawności deliktowej. W poruszonym zakresie nie można więc odwoływać się do klauzul generalnych (np. zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów) w celu zrekonstruowania normy postępowania skierowanej do organu administracji publicznej. Możliwość powoływania się na klauzule generalne dotyczy tylko przypadku, gdy prawodawca wyraźnie tak stanowi^[24]. Powyższe

²³ Adamczyk, *Niezgodność z*, 21–22, 55–57; Bieniek, „Odpowiedzialność Skarbu”, 13; Michał Chajda, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Mariusz Załucki, wyd. 3 (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 915; Krzysztof Pietrzykowski, „Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje”, [w:] *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara* (Kraków: Zakamycze, 2004), 175–176; Przemysław Sobolewski, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Witold Borysiak, t. IIIA (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 552–555; podobnie Jędrzej Maksymilian Kondek, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej* (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 68–72.

²⁴ Gerard Bieniek, Jacek Gudowski, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Jacek Gudowski, wyd. 2, t. III (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 658–660; Leszek Jantowski, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Małgorzata Balwicka-Szczyrba, Anna Sylwestrzak (Warszawa: Wolter Kluwer Polska, 2022), 735;

ujęcie niezgodności z prawem przeważa również w orzecznictwie^[25]. Referowane wypowiedzi opierają się przy tym nierzadko na poglądzie wyrażonym w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.^[26] Podobnie zaznacza się, że niezgodność z prawem w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP należy interpretować wąsko jako sprzeczność z prawem pozytywnym^[27]. Trzeba jednak podkreślić, że w literaturze prawa cywilnego prezentowane jest także odmiennie, silnie uzasadnione, stanowisko, ujmujące niezgodność z prawem w rozumieniu art. 417 k.c.

Józef Kremis, „Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2002): 41–42; Joanna Kuźmicka-Sulikowska, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek, Piotr Machnikowski, wyd. 10 (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 919–920; Joanna Kuźmicka-Sulikowska, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 333–337; Marek Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)* (Warszawa: Lexis Nexis, 2004), 39–40; Marek Safjan, Krzysztof J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, wyd. 2 (Warszawa: Lexis Nexis, 2009), 46–48; podobnie Iwona Karasek, „Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sko 18/2000” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 1–2 (2002): 99; Marian Kępiński, „O interpretacji art. 417 k.c. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.”, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtyśnińskiemu*, red. Aurelia Nowicka (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005), 166. Takie ujęcie uważa za dominujące także Adam Olejniczak, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Zobowiązania. Część ogólna*, red. Andrzej Kidyba, wyd. 2, t. III (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 430–431.

²⁵ Zob. wyrok SN z dnia 13 czerwca 2013 r., V CSK 348/12, LEX nr 1375501 (SN 2013); wyrok SN z dnia 7 listopada 2013 r., V CSK 519/12, LEX nr 1391709 (SN 2013); wyrok SN z dnia 20 marca 2015 r., II CSK 218/14, LEX nr 171681 (SN 2015); wyrok SN z dnia 26 lutego 2020 r., V CSK 460/18, LEX nr 3221440 (SN 2020); wyrok SN z dnia 17 marca 2022 r., II CSKP 243/22, LEX nr 3417260 (SN 2022); częściowo odmiennie wyrok SN z dnia 17 lutego 2011 r., IV CSK 290/10, LEX nr 1111015 (SN 2011); wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 406/11, LEX nr 11669347 (SN 2012).

²⁶ Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK-A 2001, nr 8, poz. 256 z glosą P. Graneckiego, *Palestra*, nr 11–12 (2002): 215–226 oraz glosą M. Haczkowskiej, *Państwo i Prawo*, nr 8 (2002): 100–105.

²⁷ Bosek, „Art. 77”, 1745; Paweł Dziennis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej* (Warszawa: C.H. Beck, 2006), 215; Garlicki, Wojtyczek, „Art. 77”, 847; Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, 115–116; Marian Kępiński, Rafał Szczepaniak, „O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2000): 215; Pietrzykowski, „Bezprawność jako”, 175; Ziółkowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, 260–264. Odmiennie Granecki, „Odpowiedzialność cywilna”, 21–22; Rafał Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego* (Warszawa: Lexis Nexis, 2001), 94–100.

w sposób zbliżony do bezprawności deliktowej. Taka interpretacja nie wyklucza w szczególności odwoływania się do wspomnianych klauzul generalnych przy stwierdzaniu niezgodności z prawem^[28]. W doktrynie podnosi się zwłaszcza, że państwo prawa nie może być zredukowane wyłącznie do państwa ustaw^[29].

Szczegółowe rozważenie sygnalizowanej polemiki przekracza ramy tego opracowania. Należy jedynie zauważyć, że wąska interpretacja niezgodności z prawem wydaje się dominującym i stabilnym stanowiskiem w piśmiennictwie i judykaturze. Co więcej, takie ujęcie jest również prezentowane przez część doktryny na tle art. 46 ust. 1 pr. przed.^[30]. Można zatem przypuszczać, że w najbliższym czasie pogląd ten nie ulegnie zmianie. Powstaje wobec tego pytanie o konsekwencje, jakie powyższa wykładnia art. 417 k.c. ma z perspektywy analizowanej odpowiedzialności. Zagadnienie to jest istotne, gdyż oczekiwania przedsiębiorców, przynajmniej *prima facie*, zdają

²⁸ Ewa Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej* (Warszawa: C.H. Beck, 2006), 216, 320–334; Ewa Bagińska, Kinga Bącznyk-Rozwadowska, „Tradycyjne modele odpowiedzialności”, [w:] *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, red. Ewa Bagińska, wyd. 11, t. v, *System prawa medycznego* (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 48; Bagińska, Parchomiuk, „Konstytucjonalizacja prawa”, 113; Ewa Bagińska, Jerzy Parchomiuk, „Przesłanki odpowiedzialności deliktowej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej”, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel, Zygmunt Niewiadomski, wyd. 2, t. XII (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 338–343; Zbigniew Banaszczyk, „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej”, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Adam Olejniczak, wyd. 3, t. VI, *System prawa prywatnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 837; Dziennis, *Odpowiedzialność cywilna*, 216; Granecki, „Glosa do”, 222; Grzegorz Karaszewski, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Jerzy Ciszewski, Piotr Nazaruk (Warszawa: Wolter Kluwer, 2019), 748–749; Andrzej Kubas, „Deliktowa odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa (wybrane zagadnienia)” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 3 (2011): 60; Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska, „Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej”, [w:] *Księga xx-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* (Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2006), 521; Skoczylas, „Odpowiedzialność Skarbu”, 24–25; Rafał Szczepaniak, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 353–626*, red. Maciej Gutowski, wyd. 3, t. II (Warszawa: C.H. Beck, 2022), 631–635; podobnie Zbigniew Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej* (Warszawa: C.H. Beck, 2012), 119–128, 150; podobnie w odniesieniu do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez zaniechanie Monika Wałachowska, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Magdalena Habdas, Mariusz Frasz, t. III (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 425.

²⁹ Granecki, „Glosa do”, 222; Lewaszkiewicz-Petrykowska, „Prawo do”, 521.

³⁰ Lubeńczuk, Wołoszyn-Cichočka, „Art. 46”, 574–575.

się pozostawać w opozycji do zapatrywania przeważającego w literaturze i orzecznictwie. Przykładowo, w publikacji skierowanej do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, Jacek Świeca uznaje za pożądane, by „kontrolerzy kierowali się również zasadami współżycia społecznego oraz dobrem przedsiębiorcy i przedsiębiorczości w ogóle”^[31].

Wąskie ujęcie niezgodności z prawem nie pozbawia przedsiębiorcy możliwości dochodzenia naprawienia szkody na podstawie art. 417 k.c. w zw. z art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. Uwaga ta dotyczy w szczególności przypadku, gdy prawodawca wyraźnie określa zachowanie nakazane organowi administracji publicznej. Do takich norm prawnych można zaliczyć, np. art. 48 pr. przed. dotyczący zawiadomienia o zamiarze kontroli, art. 51 pr. przed. określający miejsce i termin prowadzenia kontroli czy art. 54 i art. 55 pr. przed. wyznaczające maksymalną liczbę jednoczesnych kontroli przedsiębiorcy i maksymalny okres trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym. Stwierdzenie naruszenia takich norm prawnych nie powinno rodzić trudności.

Bardziej problematyczny wydaje się przypadek, gdy prawodawca nie określa ściśle zachowania nakazanego organowi administracji publicznej. Brak takiej regulacji nie wyklucza bynajmniej możliwości wyrządzenia szkody przedsiębiorcy. Jak zauważa się w doktrynie, wykonywanie czynności kontrolnych może często zakłócać działalność gospodarczą, np. przez blokowanie rachunku bankowego, przejęcie ksiąg rachunkowych, wstrzymanie wytwarzania rzeczy lub świadczenia usług^[32]. Dotkliwie dla przedsiębiorcy jest także nierzadko zabezpieczenie dowodów, zwłaszcza zabezpieczenie nośników danych^[33]. Jednocześnie trudno oczekiwać, by prawodawca wyznaczył precyzyjnie wszystkie możliwe czynności kontrolne organu administracji publicznej. Takie rozwiązanie, abstrahując od jego trafności i wykonalności, byłoby obciążone nadmierną kazuistyką. Słusznie zatem podnosi Rafał Szczepaniak, że zmniejszenie stopnia szczegółowości regulacji przekłada się zwykle na wzrost znaczenia pozaprawnych norm

³¹ Jacek Świeca, *Poradnik kontrolowanego przedsiębiorcy* (Warszawa: Poltext, 2009), 24.

³² Hołda-Wydrzyńska, „Kontrola działalności”, 234; Kosikowski, *Ustawa*, 526; Pawełczyk, „Kontrola działalności”, 205.

³³ Banasiński, Bychowska, „Kontrola przedsiębiorcy”, 52, 56–57; Karolina Krzał, „Art. 52”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak (Warszawa: Wolter Kluwer, 2019), 369; Karolina Krzał, „Art. 59”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak (Warszawa: Wolter Kluwer, 2019), 434–435; Pawełczyk, „Kontrola działalności”, 216.

postępowania^[34]. Wniosek ten, jak sądzę, można odnieść także do wykonywania czynności kontrolnych, które na ogół składają się z czynności faktycznych. Powyższa uwaga jest istotna, gdyż właśnie w przypadku czynności faktycznych często może dochodzić do naruszenia zasad współżycia społecznego^[35].

Z tej perspektywy warto odnotować pogląd Ewy Bagińskiej i Kingi Bączyk-Rozwadowskiej, zgodnie z którym wąskie ujęcie niezgodności z prawem sprzyja abstrahowaniu przez sądy od uwzględniania aksjologii danego uregulowania^[36]. Spostrzeżenie to jest aktualne także w odniesieniu do organów administracji publicznej. W literaturze prawa publicznego gospodarczego uważa się, że przyjęcie określonych wartości nie jest obojętne z perspektywy funkcjonowania wspomnianych organów^[37]. Ich działania są bowiem wyznaczone m.in. przez osadzenie norm prawnych w określonych wartościach. Dominujące rozumienie niezgodności z prawem może zatem prowadzić do obniżenia standardu ochrony jednostki^[38].

Wąskie ujęcie analizowanej przesłanki odpowiedzialności organu administracji publicznej wyklucza, zdaniem Przemysława Sobolewskiego, domaganie się na podstawie art. 417 k.c. naprawienia szkody doznanej w następstwie przeprowadzenia kontroli tylko dla dokuczenia przedsiębiorcy lub utrudnienia mu prowadzenia działalności gospodarczej^[39]. Powołany autor zastrzega zarazem, że powyższe stwierdzenie nie oznacza akceptacji nieprawidłowego zachowania organu administracji publicznej. Niemniej dezaprobata dla takiego działania lub zaniechania nie musi wiązać się z odpowiedzialnością cywilnoprawną. Przedsiębiorca powinien raczej rozważyć skorzystanie ze środków ochrony przewidzianych w innych gałęziach prawa, w szczególności z ochrony wynikającej z norm prawa administracyjnego lub prawa karnego.

Dotychczasowe rozważania zdają się zatem częściowo podawać w wątpliwość ochronę wynikającą z prawa cywilnego w przypadkach, gdy norma prawna nie wyznacza precyzyjnie zachowania nakazanego organowi administracji publicznej. Sądzę jednak, że wąska interpretacja niezgodności z prawem nie wyklucza odmiennego ujęcia naruszenia prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych. Prowadzone w literaturze

³⁴ Szczepaniak, „Art. 417”, 631.

³⁵ Bagińska, Parchomiuk, „Przesłanki odpowiedzialności”, 340.

³⁶ Bagińska, Bączyk-Rozwadowska, „Tradycyjne modele”, 48.

³⁷ Żywicka, Bielecki, *Załatwianie spraw*, 122–123.

³⁸ Banaszczyk, „Odpowiedzialność”, 834; Szczepaniak, „Art. 417”, 631–632.

³⁹ Sobolewski, „Art. 417”, 554–555.

rozważania dotyczące analizowanej przesłanki odpowiedzialności organu administracji publicznej koncentrowały się wokół naruszenia tzw. zwykłej normy prawnej. Referowane wypowiedzi nie poruszały natomiast sprzeczności zachowania organu administracji publicznej z normą-zasadą. Uwzględnienie właśnie tych ostatnich norm prawnych pozwala, moim zdaniem, ograniczyć wątpliwości związane z wąską interpretacją niezgodności z prawem w rozumieniu art. 417 k.c. w zw. z art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed.

Zasady prawa mogą być rozumiane opisowo lub dyrektywalnie^[40]. Z perspektywy niniejszych rozważań kluczowe jest to ostatnie ujęcie. Zasada prawa w znaczeniu dyrektywalnym stanowi bowiem normę prawną. Wspomniana norma może być wyraźnie sformułowana w tekście prawnym (zasada dominująca) albo wyprowadzona z przepisów dotyczących określonej instytucji prawnej (zasada uzupełniająca)^[41]. Zasady prawa w znaczeniu dyrektywalnym stanowią zarazem normy prawne uznawane za szczególnie doniosłe^[42]. Zachowanie sprzeczne z taką normą prawną może zatem w mojej ocenie uzasadniać ponoszenie odpowiedzialności przewidzianej w art. 417 k.c. w zw. z art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 pr. przed. kontrolę działalności gospodarczej należy prowadzić na zasadach (*verba legis*) określonych w tym akcie normatywnym. Pod rządami art. 77 ust. 1 u.s.d.g., któremu odpowiada art. 45 ust. 1 pr. przed., wyrażono wątpliwości co do trafności tej regulacji z perspektywy hierarchii norm prawnych oraz reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*^[43]. Zastrzeżenia te uważa się za aktualne także *de lege lata*^[44]. Nie kwestionując tego poglądu, sądzę, że odwołanie się do zasad prawa pozwala częściowo ograniczyć sygnalizowane zastrzeżenia co do wertykalnego powiązania norm prawnych.

Wyeksponowanie norm prawnych o znaczeniu ogólnym stanowiło *ratio legis* przepisów o kontroli działalności gospodarczej nie tylko pod rządami

⁴⁰ Maciej Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 34; Zygmunt Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1980), 34–35, 426.

⁴¹ Zieliński, *Wykładnia prawa*, 34, 265.

⁴² Zieliński, 34, 364–65; Ziemiński, *Problemy podstawowe*, 34.

⁴³ Banasiński, Bychowska, „Kontrola przedsiębiorcy”, 48–49; Sławomir Koroluk, „Art. 77”, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. Andrzej Powałowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2009), 374; Dariusz Szafranski, „Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy” *Studia Iuridica*, nr 53 (2011): 261–262.

⁴⁴ Lubeńczuk, Wołoszyn-Cichocka, „Art. 46”, 567–568.

ustawy o swobodzie działalności gospodarczej^[45], lecz także ustawy – Prawo przedsiębiorców^[46]. Zwrócenie uwagi na normy-zasady jest więc szczególnie istotne w przypadku tego ostatniego aktu normatywnego. Jak wskazuje Katarzyna Kokocińska, ustawa – Prawo przedsiębiorców została zbudowana w sposób nietypowy dla aktów normatywnych prawa publicznego gospodarczego^[47]. Ustawodawca akcentuje bowiem raczej ochronę przedsiębiorcy w stosunkach z organami administracji publicznej niż wyznaczanie wspomnianym organom zadań w sferze gospodarki. Taki zabieg legislacyjny kładzie w konsekwencji nacisk na uzasadnienie aksjologiczne norm prawnych. Podobnie Małgorzata Szalewska podkreśla, że ustawę – Prawo przedsiębiorców charakteryzuje „uregulowanie, na niespotykaną do tej pory skalę, zasad ogólnych zarówno o charakterze materialnym, jak i procesowym”^[48]. Podkreślenie zasad stanowi również w ocenie Anny Dobaczewskiej istotne *novum* omawianej ustawy^[49], choć wymieniona autorka dodaje zarazem, że „regulacje dotyczące kontroli przedsiębiorców i jej ograniczeń zdominowały ustawę”^[50].

Brzmienie art. 45 ust. 1 pr. przed. nie uzasadnia przy tym ograniczenia się w poruszonym zakresie do norm prawnych wyrażonych w rozdziale 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Wykonywanie czynności kontrolnych powinno zatem respektować zasady zawarte m.in. w rozdziale 1 tej ustawy. Odpowiedzialność organu administracji publicznej może więc powstać w razie naruszenia np. art. 2 pr. przed., zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, art. 10 i art. 12 pr. przed. odnoszących się do zasady zaufania, czy art. 14 pr. przed. zakazującego odstępowania od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. W literaturze zidentyfikowano także dalsze zasady

⁴⁵ Konrad Borowicz, Maciej Kurzajewski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z komentarzem* (Warszawa: Grupa Wydawnicza INFOR, 2005), 205; Hołda-Wydrzyńska, „Kontrola działalności”, 231–232; Koroluk, „Art. 77”, 373–374; Kosikowski, *Ustawa*, 498.

⁴⁶ Hołda-Wydrzyńska, „Ograniczenia kontroli”, 126; Lubeńczuk, Wołoszyn-Cichocka, „Art. 46”, 567–568.

⁴⁷ Katarzyna Kokocińska, „Gwarancyjny charakter zasad prawa – rozważania na tle ustawy – Prawo przedsiębiorców”, [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. Rafał Blicharz, Andrzej Powołowski (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 21–23.

⁴⁸ Małgorzata Szalewska, „Zasady ogólne prawa przedsiębiorców”, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. Bartosz Rakoczy (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 52.

⁴⁹ Dobaczewska, „Zasady kształtowania”, 53.

⁵⁰ Dobaczewska, 120.

wykonywania rozważanych czynności, w tym zasadę legalności, zasadę proporcjonalności i wyboru adekwatnego środka prawnego, zasadę minimalizacji uciążliwości postępowania kontrolnego, zasadę ważenia interesu publicznego oraz słuszných interesów kontrolowanego, zasadę obiektywizmu i zasadę prawa kontrolowanego przedsiębiorcy do informacji dotyczących postępowania kontrolnego^[51].

Wąskie ujęcie niezgodności z prawem na tle art. 417 k.c. w zw. z art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. nie wyklucza zatem odwoływania się do zasad prawa wyznaczających standardy wykonywania czynności kontrolnych. Należy zatem w szczególności przyjąć, że wykonywanie czynności kontrolnych w sposób uciążliwy lub jedynie w celu dokuczenia przedsiębiorcy stanowi w świetle powołanych przepisów naruszenie prawa, tj. art. 52 pr. przed. Z tej perspektywy normy-zasady w pewnym stopniu pozwalają usuwać ujemne konsekwencje braku możliwości odwoływania się w prawie administracyjnym do typowych dla prawa cywilnego klauzul generalnych.

4 | Wnioski

Dotychczasowe rozważania wskazują na istotne wątpliwości związane z wykładnią art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. Regulacja ta nie zawiera bowiem samodzielnej treści normatywnej, lecz jedynie odsyła do przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności organu administracji publicznej za szkodę wyrządzoną wykonywaniem władzy publicznej. Jak można sądzić, ustawodawca zamierzał w ten sposób upowszechnić wśród przedsiębiorców wiedzę o możliwości dochodzenia odszkodowania za naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych. Dążenie do zwiększenia świadomości prawnej uczestników obrotu gospodarczego zasługuje niewątpliwie na aprobatę. Wydaje się jednak, że poprzestanie na odesłaniu ustawowym nie jest najlepszym środkiem do osiągnięcia tego celu. Przeciwnie, obecne brzmienie art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. może stanowić źródło trudności dla przedsiębiorcy zainteresowanego domaganiem się

⁵¹ Zob. Dobaczewska, 54–65; Hołda-Wydrzyńska, „Ograniczenia kontroli”, 140; Kokocińska, „Gwarancyjny charakter”, 24–32; Nowicki, „Kontrola przedsiębiorców”, 224–231; Szalewska, „Zasady ogólne”, 32–52; Żywicka, „Art. 46”, 193–194. Pod rządami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zob. Szafranski, „Standardy kontroli”, 262–273; Zalewski, „Wszczęcie”, 127–135.

naprawienia szkody wyrządzonej przez organ administracji publicznej. Uwaga ta staje się szczególnie doniosła w razie zaakceptowania, niepodzielanych w niniejszym opracowaniu, poglądów uznających art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. za *lex specialis* względem art. 417 k.c. bądź nakładających na przedsiębiorcę powinność rozstrzygnięcia ewentualnej kolizji między tymi przepisami. Przeprowadzona analiza prowadzi bowiem do wniosku, że art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. jedynie odsyła do art. 417 k.c. Z tej perspektywy powołany przepis ustawy – Prawo przedsiębiorców stanowi więc *superfluum*, potencjalnie utrudniające dochodzenie naprawienia szkody wyrządzonej przez organ administracji publicznej. Wobec tego zasadne wydaje się *de lege ferenda* rozważenie uchylecia art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed.

Trzeba ponadto podkreślić, że ustalenie relacji między art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. oraz art. 417 k.c. nie usuwa wszystkich wątpliwości. Kontrowersje dotyczą bowiem również interpretacji przesłanki naruszenia prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych. Odwołanie się w tym zakresie do dorobku doktryny i orzecznictwa wypracowanego na tle art. 417 k.c. prowadzi do ujęcia omawianej przesłanki jako sprzeczności zachowania organu administracji publicznej z prawem pozytywnym. Jednocześnie w dotychczasowych wypowiedziach analizowano przede wszystkim sprzeczność działania organu administracji publicznej z tzw. zwykłą normą prawną. Z tego punktu widzenia można wprawdzie wskazać normy prawne, których naruszenie uzasadnia ponoszenie odpowiedzialności przewidzianej w art. 46 ust. 1 i 2 pr. przed. w zw. z art. 417 k.c. Niemniej takie ujęcie nie zawsze zapewnia przedsiębiorcy dostateczny poziom ochrony. Wynika to ze specyfiki czynności kontrolnych, które stanowią zazwyczaj czynności faktyczne o znacząco zróżnicowanej postaci. Cecha ta ogranicza z kolei możliwość dokładnego opisanego w normie prawnej zachowania, jakie powinien zrealizować organ administracji publicznej. Jednocześnie wąskie rozumienie niezgodności z prawem wyklucza odwoływanie się do klauzul generalnych (np. zasad współżycia społecznego lub dobrych obyczajów), które mogłyby doprecyzować działanie albo zaniechanie organu administracji publicznej.

Z tej perspektywy kluczowego znaczenia nabierają normy-zasady. Należy bowiem przyjąć, że naruszenie prawa przy wykonywaniu czynności kontrolnych może przejawiać się również w sprzeczności tego zachowania z zasadą prawa w znaczeniu dyrektywalnym. Takie ujęcie nie było dotychczas szerzej badane w doktrynie i orzecznictwie. Pozostaje ono jednak w zgodzie z dominującym wąskim rozumieniem niezgodności z prawem. Odwołanie się do norm-zasad pozwala zarazem uściślić działanie albo

zaniechanie, jakie powinien zrealizować organ administracji publicznej. W ten sposób możliwe jest również zapewnienie przedsiębiorcy odpowiednio wysokiego poziomu ochrony. Trzeba przy tym podkreślić, że ustawodawca *de lege lata* przewidział już wiele norm-zasad w przepisach ustawy – Prawo przedsiębiorców. Akcentowanie wspomnianych zasad uważa się wręcz za cechę charakterystyczną powołanego aktu normatywnego. Odniesienie niezgodności z prawem do sprzeczności z zasadami prawa w znaczeniu dyrektywalnym przyczynia się zatem do urzeczywistnienia woli ustawodawcy, zainteresowanego ochroną przedsiębiorcy przed nadmierną ingerencją organów administracji publicznej.

Bibliografia

- Adamczyk Monika, *Niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Bagińska Ewa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*. Warszawa: C.H. Beck, 2006.
- Bagińska Ewa, Kinga Bącznyk-Rozwadowska, „Tradycyjne modele odpowiedzialności”, [w:] *Odpowiedzialność prywatnoprawna*, red. Ewa Bagińska, wyd. 11, t. v. *System prawa medycznego*. 4–61. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Bagińska Ewa, Jerzy Parchomiuk, „Konstytucjonalizacja prawa podmiotowego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej”, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel, Zygmunt Niewiadomski, wyd. 2, t. XII. 264–501. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Bagińska Ewa, Jerzy Parchomiuk, „Przesłanki odpowiedzialności deliktowej za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej”, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel, Zygmunt Niewiadomski, wyd. 2, t. XII. 264–501. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Banasiński, Cezary, Monika Bychowska. „Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 1 (2010): 48–58.
- Banaszczyk Zbigniew, „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej”, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. Adam Olejniczak, wyd. 3, t. VI, *System prawa prywatnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2018.

- Banaszczyk Zbigniew, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*. Warszawa: C.H. Beck, 2012.
- Bieniek Gerard, „Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r.” *Przebieg Sądowy*, nr 4 (2002): 3-25.
- Bieniek Gerard, Jacek Gudowski. „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Jacek Gudowski, wyd. 2, t. III. 631-711. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.
- Borowicz, Konrad, Maciej Kurzajewski. *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z komentarzem*. Warszawa: Grupa Wydawnicza Infor, 2005.
- Bosek Leszek, „Art. 77”, [w:] *Konstytucja RP*, red. Marek Safjan, Leszek Bosek, t. I. 1725-1784. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Bosek Leszek, „Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za zaniechanie ustawodawcze” *Przebieg Sądowy*, nr 11-12 (2004): 3-30.
- Chajda Michał, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Mariusz Załucki, wyd. 3. 912-915. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Długosz Tomasz, „Art. 46”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu*, red. Grzegorz Kozieł. 273-278. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Dobaczewska Anna, „Zasady kształtowania relacji organów władzy publicznej z przedsiębiorcami”, [w:] *Nowe prawo przedsiębiorców*, red. Anna Dobaczewska, Andrzej Powołowski, Hanna Wolska. 53-73. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Dziennis Paweł, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*. Warszawa: C.H. Beck, 2006.
- Florczak-Wątor Monika, „Art. 77”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja. 253-57. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Garlicki Leszek, Krzysztof Wojtyczek. „Art. 77”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik, t. II. 828-873. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Granecki Paweł, „Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.” *Palestra*, nr 2002 (2002): 215-226.
- Granecki Paweł, „Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego funkcjonariusza”. *Palestra*, nr 11-12 (2000): 16-29.
- Haczkowska Monika, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa według Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.
- Hołda-Wydrzyńska Anna, „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy”, [w:] *Przedsiębiorca*, red. Rafał Blicharz. 229-69. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2017.
- Hołda-Wydrzyńska Anna, „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej w świetle przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców”, [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. Rafał Blicharz i Andrzej Powołowski. 119-165. Warszawa: C.H. Beck, 2019.

- Jantowski Leszek, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Małgorzata Bałwicka-Szczyrba, Anna Sylwestrzak. 733–742. Warszawa: Wolters Kluwer, 2022.
- Karasek Iwona, „Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy po wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SKO 18/2000” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 1–2 (2002): 93–112.
- Karaszewski Grzegorz, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Jerzy Ciszewski, Piotr Nazaruk. 746–750. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kępiński Marian, „O interpretacji art. 417 k.c. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r.”, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. Aurelia Nowicka, 161–172. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005.
- Kępiński Marian Rafał Szczepaniak, „O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji” *Państwo i Prawo*, nr 3 (2000): 79–84.
- Kokocińska Katarzyna, „Gwarancyjny charakter zasad prawa – rozważania na tle ustawy – Prawo przedsiębiorców”, [w:] *Prawo przedsiębiorcy*, red. Rafał Blicharz, Andrzej Powołowski. 19–33. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Kondek Jędrzej Maksymilian, *Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Koroluk Sławomir, „Art. 77”, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. Andrzej Powołowski. 372–375. Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- Kosikowski Cezary, „Czy w Polsce może być więcej wolności gospodarczej?”, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. Wojciech Sz wajdler, Tomasz Asman. 519–536. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2009.
- Kosikowski Cezary, „Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru Państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP”, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. Cezary Kosikowski. 113–136. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005.
- Kosikowski Cezary, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*. Warszawa: Lexis Nexis, 2013.
- Krasuski Andrzej, „Uprawnienia przedsiębiorcy podczas kontroli działalności gospodarczej – wybrane aspekty prawne”, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. Andrzej Powołowski, Hanna Wolska. 183–201. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Kremis Józef, „Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego” *Państwo i Prawo*, nr 6 (2002): 3–50.
- Krzal Karolina, „Art. 52”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak. 368–371. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.

- Krzal Karolina, „Art. 59”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak. 421–439. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Kubas Andrzej, „Deliktowa odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa (wybrane zagadnienia)” *Transformacje Prawa Prywatnego*, nr 3 (2011): 57–68.
- Kuźmicka-Sulikowska Joanna, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Edward Gniewek, Piotr Machnikowski, wyd. 10. 913–932. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Kuźmicka-Sulikowska Joanna, *Zasady odpowiedzialności deliktowej w świetle nowych tendencji w ustawodawstwie polskim*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska Biruta, „Prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej”, [w:] *Księga xx-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. 503–523. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego, 2006.
- Lubeńczuk Grzegorz, Agnieszka Wołoszyn-Cichocka, „Art. 46”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Marcin Zbyb, Grzegorz Lubeńczuk, Agnieszka Wołoszyn-Cichocka, 571–581. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Nowicki Henryk, „Kontrola przedsiębiorców”, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. Bartosz Rakoczy. 217–231. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Olejniczak Adam, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Zobowiązania. Część ogólna*, red. Andrzej Kidyba, wyd. 2, t. III. 428–436. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Pawełczyk Mirosław, „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zagadnienia ogólne”, [w:] *Kontrola działalności gospodarczej*, red. Mirosław Pawełczyk i Rafał Stankiewicz. 195–218. Warszawa: Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, 2013.
- Pawełczyk Mirosław, Wojciech Ulanowski, „Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu naruszenia przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w sprawie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy”, [w:] *Kontrola działalności gospodarczej*, red. Mirosław Pawełczyk i Rafał Stankiewicz. 241–262. Warszawa: Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, 2013.
- Pietrzykowski Krzysztof, „Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej a zasady współżycia społecznego i dobre obyczaje”, [w:] *Odpowiedzialność cywilna. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Adama Szpunara*. 167–179. Kraków: Zakamycze, 2004.
- Radwański Zbigniew, „Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji kodeksu cywilnego” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*, nr 2 (2004): 7–24.

- Radwański Zbigniew, „Zmiany w kc dotyczące odpowiedzialności organów wykonujących władzę publiczną” *Monitor Prawniczy*, nr 21 (2004): 971-978.
- Safjan Marek, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*. Warszawa: Lexis Nexis, 2004.
- Safjan Marek, „Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji”, [w:] *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Mirosław Wyrzykowski. 7. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2000.
- Safjan Marek, Krzysztof J. Matuszyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, wyd. 2. Warszawa: Lexis Nexis, 2009.
- Sieradzka Małgorzata, „Art. 77”, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, 605-612. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Sieradzka Małgorzata, „Art. 80b”, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, 635-636. Warszawa: Wolters Kluwer, 2013.
- Skoczyła Józef Jan, „Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego” *Przegląd Sądowy*, nr 9 (2004): 21-41.
- Sobolewski Przemysław, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Witold Borysiak, t. IIIa. 542-562. Warszawa: C.H. Beck, 2017.
- Stępiak Marcin, Piotr Tracz. „Art. 46”, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. Aldona Pietrzak. 292-299. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Szafrański Dariusz, „Standardy kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy” *Studia Iuridica*, nr 53 (2011): 259-276.
- Szalewska Małgorzata, „Zasady ogólne prawa przedsiębiorców”, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. Bartosz Rakoczy. 27-54. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Szczepaniak Rafał, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do art. 353-626*, red. Maciej Gutowski, wyd. 3, t. II. 600-671. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Szczepaniak Rafał, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lexis Nexis, 2001.
- Świeca Jacek, *Poradnik kontrolowanego przedsiębiorcy*. Warszawa: Poltext, 2009.
- Waligórski Michał A., „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy w świetle zmian wprowadzonych ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U z 2009 r. Nr 18, poz. 97)”, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. Wojciech Sz wajdler, Tomasz Asman. 519-536. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 2009.
- Wałachowska Monika, „Art. 417”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. Magdalena Habdas, Mariusz Frasz, t. III. 423-434. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.

- Wrześniewski Paweł, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza, 2010.
- Zalewski Dariusz, „Wszczęcie i zasady prowadzenia kontroli podatkowej po nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”, [w:] *Kontrola podatkowa przedsiębiorców*, red. Andrzej Melezini, Dariusz Zalewski, wyd. 2. 54–142. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Zieliński Maciej, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Ziemiński Zygmunt, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1980.
- Ziółkowski Michał, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Studium z prawa konstytucyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.
- Żywicka Agnieszka, „Art. 46”, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. Marek Wierzbowski. 194–196. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Żywicka Agnieszka, Leszek Bielecki, *Załatwianie spraw przedsiębiorców przez administrację publiczną*. Warszawa: Diffin, 2020.



