

BARBARA ADAMIAK

ORCID: 0000-0001-8942-0543

Uniwersytet Wrocławski (em. prof.)

[barbara.adamiak@onet.pl](mailto:barbara.adamiak@onet.pl)

## Gwarancje prawne zasady ogólnej zaufania do przedsiębiorcy

**Abstrakt:** Zasadę zaufania do przedsiębiorcy należy postrzegać jako podstawę wyprowadzenia domniemania działania zgodnego z prawem. Ustanowione w przepisach prawa gwarancje działania przedsiębiorcy zgodnie z prawem mają naturę gwarancji prewencyjnych. Ich ustanowienie ma wpływ na działanie przedsiębiorcy zgodnie z prawem. Gwarancje te mogą przekształcać się w represyjne z chwilą przekroczenia przez przedsiębiorcę w działaniu nakazów zawartych w przepisach prawa, w skutkach prawnych prowadząc do utraty uprawnienia, nałożenia kary czy poniesienia odpowiedzialności majątkowej.

**Słowa kluczowe:** zasada zaufania do przedsiębiorcy, gwarancje prawne, gwarancje prewencyjne, gwarancje represyjne.

### 1. Zasada domniemania prawidłowości w działaniu podmiotów w doktrynie prawa administracyjnego

Zasadę domniemania prawidłowości działania wykształcono w doktrynie prawa administracyjnego w relacji władczej organu administracji publicznej wobec jednostki. W klasycznej i współczesnej teorii wadliwości aktu administracyjnego punktem wyjścia było i jest przyjęcie domniemania prawidłowości aktu administracyjnego<sup>1</sup>. Akt administracyjny z chwilą wejścia do obrotu prawnego w trybie regulowanym przepisami prawa ma moc obowiązującą jako zgodny z prawem.

---

<sup>1</sup> Zob. np. E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1, s. 57; J. Borkowski, *Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 52 n.; B. Adamiak, *Kon-*

Domniemanie prawidłowości aktu administracyjnego obwarowane jest gradacją wadliwości i w następstwie sankcjami prawnymi obalenia mocy prawnej jego obowiązywania w obrocie prawnym.

Koncepcja domniemanie prawidłowości działania organów administracji publicznej wobec jednostki ma przeniesienie na domniemanie prawidłowości działania jednostki. Jednostka, której uprawnienia i obowiązki kształtowane są władczo, będzie je realizować zgodnie z aktem je wyznaczającym<sup>2</sup>. Tak jak w przypadku aktu administracyjnego domniemanie prawidłowości obwarowane jest sankcjami prawnymi jego zgodności z prawem, tak też przyjęcie domniemanie prawidłowości działania jednostki zgodnie z treścią aktu i wyznaczonymi przepisami prawa wymaganiami przy jego realizacji obwarowane jest różnego rodzaju gwarancjami prawnymi. Gwarancje prawne działania jednostki zgodnie z prawem oparte są na złożonym systemie środków prawnych. Nie ma on jednak jednolitego charakteru prawnego, co daje podstawy do podziału gwarancji prawnych na prewencyjne i represyjne. Ich wspólną funkcją jest zapewnienie działania jednostki zgodnie z prawem.

## 2. Zasada zaufania do przedsiębiorcy jako podstawa wyprowadzenia domniemanie działania zgodnego z prawem

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców<sup>3</sup>: „Organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”. Ustanowienie w art. 10 ust. 1 zasady zaufania do przedsiębiorcy poprzedza regulacja wyznaczająca treści budujące to zaufanie. Wedle art. 8 ustawy Prawo przedsiębiorców: „Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa”. Zgodność działania z prawem przedsiębiorcy określają prze-

*cepcja weryfikacji rozstrzygnięć*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 5, Warszawa 2019, s. 36 i podana tam literatura.

<sup>2</sup> Opierając się na art. 10 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, buduje się w doktrynie zasadę domniemanie uczciwości przedsiębiorcy. Zob. np. K. Kokocińska, [w:] L. Bielecki *et al.*, *Konstytucja Biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, Warszawa 2019, s. 91 n.; P. Kwiatkowski, [w:] A. Pietrzak *et al.*, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 109 n.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 162.

pisy ustaw materialnoprawnych wyznaczających dany rodzaj działalności, co nie oznacza, że zakres przedmiotowy tych przepisów nie jest zawarty w ustawach mających znaczenie ogólne, jak na przykład ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup>. Wyznaczenie działalności przedsiębiorcy zgodnej z prawem obejmuje zatem złożony system, który nie ogranicza się wyłącznie do przepisów regulujących przedmiotowy zakres działalności. W tym zakresie należy szukać gwarancji prawnych działania przedsiębiorcy zgodnie z prawem. Te zawarte w przepisach prawa gwarancje mają naturę gwarancji prewencyjnych, albowiem ich ustanowienie ma wpływ na działanie przedsiębiorcy zgodnie z prawem. Gwarancje te mogą przekształcać się w represyjne z chwilą przekroczenia przez przedsiębiorcę w działaniu nakazów ustanowionych w przepisach prawa, w skutkach prawnych prowadząc do utraty uprawnienia, nałożenia kary czy poniesienia odpowiedzialności majątkowej.

### 3. Kontrola jako podstawowa gwarancja prewencyjna działania przedsiębiorcy zgodnie z prawem

Zasada ogólna zaufania do przedsiębiorcy obwarowana jest już w ustawie Prawo przedsiębiorców kontrolą określoną w sposób związany z tą zasadą. Ma to odbicie w samym tytule rozdziału 5 tej ustawy, który brzmi „Ograniczenie kontroli działalności gospodarczej”. Ten związek z zasadą ogólną zaufania do przedsiębiorcy został wyeksponowany w regulacji art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, który stanowi:

Kontrolę planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny.

Przedsiębiorcy przysługuje prawo sprzeciwu. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców: „Przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 48, art. 49, art. 50 ust. 1 i 5, art. 51 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 58 [...]”.

---

<sup>4</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.

## 4. Gwarancje prewencyjne o charakterze materialnoprawnym

Do systemu gwarancji prewencyjnych o charakterze materialnoprawnym należy zaliczyć środek prawny zabezpieczenia. Taki sposób zabezpieczenia zgodnie z prawem działania przedsiębiorcy przyjmuje ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze<sup>5</sup>. Według art. 28 tej ustawy:

Koncesji na podziemne składowanie odpadów udziela się pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania takiej działalności (ust. 1). Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes państwa lub szczególnie ważny interes publiczny związany w szczególności z ochroną środowiska lub gospodarką kraju, koncesja na działalność inną niż określona w ust. 1, z wyjątkiem koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, może zostać udzielona pod warunkiem ustanowienia zabezpieczenia roszczeń mogących powstać wskutek wykonywania objętej nią działalności (ust. 2). [...] O formie, zakresie oraz sposobie zabezpieczenia, a w przypadku działalności innej niż określona w ust. 1 — także o potrzebie ustanowienia zabezpieczenia, rozstrzyga organ koncesyjny, działając w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie (ust. 4).

Wprost o ustanowieniu zabezpieczenia jako gwarancji prawidłowego wykonania obowiązku stanowi art. 28a ustawy Prawo geologiczne i górnicze:

Koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla udziela się pod warunkiem: [...] 2) ustanowienia zabezpieczenia finansowego (ust. 1). Przedsiębiorca jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia finansowego należytego wykonywania obowiązków związanych z: 1) eksploatacją podziemnego składowiska dwutlenku węgla; [...] (ust. 2).

Zgodnie z art. 28a ust. 3 tej ustawy:

Zabezpieczenie finansowe należytego wykonywania obowiązków związanych z eksploatacją podziemnego składowiska dwutlenku węgla jest ustanawiane w celu wypełnienia warunków określonych w koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla, w tym finansowania kosztów monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, kosztów działań naprawczych, rozliczenia emisji w przypadku wydostania się dwutlenku węgla poza kompleks podziemnego składowania dwutlenku węgla, kosztów działań naprawczych i działań zapobiegawczych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie [...] oraz wypłaty odszkodowań za szkody, które ujawniły się do czasu zamknięcia podziemnego składowiska dwutlenku węgla.

Instytucja zabezpieczenia jest przyjęta jako jedna z gwarancji działania zgodnego z prawem w art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach<sup>6</sup>:

Posiadacz odpadów obowiązany do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów, z wyłączeniem zarządzającego składowiskiem odpadów, jest obowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń w wysokości umożliwiającej pokrycie kosztów wykonania zastępczego: 1) decyzji nakazującej posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania, o której mowa w art. 26 ust. 2;

<sup>5</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1420.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.

2) obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 5 — w tym usunięcia odpadów i ich zagospodarowania łącznie z odpadami stanowiącymi pozostałości z akcji gaśniczej lub usunięcia negatywnych skutków w środowisku lub szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w ramach prowadzonej działalności polegającej na zbieraniu lub przetwarzaniu odpadów.

Zabezpieczenie stanowi podstawową gwarancję działania przedsiębiorcy zgodnie z prawem. W razie działania z naruszeniem przepisów prawa zabezpieczenie powoduje dolegliwość finansową, co ma znaczenie dla oceny kosztów, które z sobą niesie.

Do gwarancji prewencyjnych działania przedsiębiorcy należy zaliczyć instytucję opłat podwyższonych. Takie rozwiązanie wprowadza na przykład ustawa Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 292 tej ustawy: „W przypadku braku wymaganego pozwolenia podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone o 500% za: 1) wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów [...]”.

Za gwarancję prewencyjną należy uznać także regulację uzależnienia udzielenia zezwolenia na działalność gospodarczą od dobrej reputacji. Takie rozwiązanie obowiązuje w zakresie podjęcia i wykonywania transportu drogowego. Zgodnie z art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającą dyrektywę Rady 96/26/WE<sup>7</sup>:

Z zastrzeżeniem ust. 2 niniejszego artykułu, państwa członkowskie określają warunki, które przedsiębiorca i zarządzający transportem muszą spełniać, aby zapewnić zgodność z wymogiem dobrej reputacji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. b). [...] Warunki, o których mowa w akapicie pierwszym, obejmują przynajmniej następujące wymogi: a) dobrej reputacji zarządzającego transportem lub przedsiębiorcy transportowego nie podważają żadne poważne zarzuty, takie jak wyroki skazujące lub sankcje za popełnienie poważnego naruszenia obowiązujących przepisów krajowych w następujących dziedzinach: (i) prawo handlowe; (ii) prawo upadłościowe; (iii) płace i warunki zatrudnienia w zawodzie; (iv) prawo o ruchu drogowym; (v) odpowiedzialność zawodowa; (vi) handel ludźmi lub narkotykami; oraz b) zarządzający transportem lub przedsiębiorca transportowy nie zostali, w jednym lub kilku państwach członkowskich, skazani za poważne przestępstwo ani nie nałożono na nich sankcji za poważne naruszenie przepisów wspólnotowych [...].

Realizując określenie wymogów dobrej reputacji, art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym<sup>8</sup> stanowi:

Za przestępstwa w dziedzinach określonych w art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 w zakresie spełniania wymogu dobrej reputacji uznaje się przestępstwa umyślne określone w: 1) art. 173–175, art. 178–180, art. 189a, art. 218–221, art. 296–306 i art. 308 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny [...]; 2) art. 586–589 ustawy z dnia 15 września 2000 r. — Kodeks spółek handlowych [...]; 3) art. 522 i art. 523 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. — Prawo upadłościowe [...]; 4) art. 53–64 i art. 68 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii [...]; 5) art. 399 i art. 400 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. — Prawo restrukturyzacyjne [...].

<sup>7</sup> Dz.U. UE I z 2009 r. Nr 300, poz. 51.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 919 ze zm.

## 5. Gwarancje represyjne o charakterze materialnoprawnym

Gwarancje represyjne mają w przepisach ustaw materialnoprawnych niejednolity charakter z uwagi na skutki prawne, jakie ich zastosowanie wywołuje wobec działalności przedsiębiorcy oraz wobec przedsiębiorcy.

Do gwarancji represyjnych wobec działalności przedsiębiorcy należy zaliczyć pozbawienie lub ograniczenie prawa do jej prowadzenia. Taką gwarancję ustanowiono już w ustawie Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z art. 60 tej ustawy:

W razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośredniego zagrożenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia właściwe organy (ust. 1). Zawiadomione organy niezwłocznie powiadamiają wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o podjętych czynnościach (ust. 2). W przypadku braku możliwości zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni (ust. 3). Decyzja nakazująca wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub bezpośredniego zagrożenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności podlega natychmiastowemu wykonaniu (ust. 4).

W ustawach materialnoprawnych również wprowadzono tego rodzaju gwarancję. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o odpadach:

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może, w drodze decyzji, kierując się stopniem zagrożenia dla środowiska, życia lub zdrowia ludzi, wstrzymać działalność posiadacza odpadów w przypadku naruszenia: 1) hierarchii sposobów postępowania z odpadami, polegającego na niewysegregowaniu odpadów nadających się do odzysku spośród odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania, wbrew art. 18 ust. 7; 2) zakazu dotyczącego postępowania z odpadami niebezpiecznymi, o którym mowa w art. 21; 3) zakazów określonych w art. 23 ust. 2; 4) obowiązku określonego w art. 27 ust. 2; 5) wymagań dotyczących eksploatacji instalacji lub urządzeń do przetwarzania odpadów, o których mowa w art. 29 ust. 2; 6) zakazu przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami, o którym mowa w art. 30 ust. 1.

Do tego rodzaju gwarancji represyjnych należy cofnięcie koncesji. Taki rodzaj gwarancji przewidują ustawy materialnoprawne. Jako przykład z regulacji ustaw materialnoprawnych można wskazać rozwiązanie przyjęte w art. 37 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Według art. 37 ust. 1 tej ustawy:

W przypadku gdy przedsiębiorca narusza wymagania ustawy, w szczególności dotyczące ochrony środowiska lub racjonalnej gospodarki złożem, albo nie wypełnia warunków określonych w koncesji, w tym nie podejmuje określonej nią działalności albo trwale zaprzestaje jej wykonywania, lub wykonuje roboty geologiczne z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych, lub nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 82 ust. 2, lub wykonuje je niezgodnie z warunkami określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 82a ust. 1, organ koncesyjny, w drodze postanowienia, wzywa przedsiębiorcę do usunięcia naruszeń oraz określa termin ich usunięcia.

Artykuł 37 ust. 2 ustawy Prawo geologiczne i górnicze określa następstwa prawne nieusunięcia naruszeń, stanowiąc:

W przypadku gdy przedsiębiorca nie wykonał postanowienia, o którym mowa w ust. 1, organ koncesyjny może, bez odszkodowania: 1) cofnąć koncesję; 2) w przypadku stwierdzenia wykonywania robót geologicznych z naruszeniem harmonogramu określonego w projekcie robót geologicznych — cofnąć koncesję albo ograniczyć jej zakres.

Takie rozwiązanie przyjmuje też ustawa o odpadach, w której art. 47 ust. 1 wskazano, że:

Jeżeli posiadacz odpadów, który uzyskał zezwolenie na zbieranie odpadów lub zezwolenie na przetwarzanie odpadów, narusza przepisy ustawy w zakresie działalności objętej zezwoleniem, w sposób istotny narusza wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej lub działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, właściwy organ wzywa go do niezwłocznego zaniechania naruszeń, wyznaczając termin usunięcia nieprawidłowości.

W art. 47 ust. 2 ustawy o odpadach uregulowano następstwa prawne niezaprzestania naruszeń. Zgodnie z tym przepisem:

W przypadku gdy posiadacz odpadów, o którym mowa w ust. 1 [...], mimo wezwania nadal narusza przepisy ustawy, działa niezgodnie z wydanym zezwoleniem, narusza wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej [...], właściwy organ cofa to zezwolenie, w drodze decyzji, bez odszkodowania, określając termin jej wykonania.

Do systemu gwarancji represyjnych należy również zaliczyć pozbawienie lub przesunięcie w czasie zdolności do nabycia prawa do prowadzenia działalności gospodarczej. Działanie z naruszeniem prawa będącego podstawą do pociągnięcia według przepisów prawa karnego do odpowiedzialności karnej wypełnia przesłankę odmowy udzielenia pozwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Tak na przykład zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o odpadach:

Właściwy organ odmawia wydania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną, jeżeli osoba ta została ukarana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa przeciwko środowisku lub przestępstwa, o których mowa w art. 163, art. 164 lub art. 168 w związku z art. 163 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny.

Obwarowanie przesłanką upływu terminu po cofnięciu koncesji stanowi o przesunięciu zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej w czasie. Zgodnie z art. 37b ustawy Prawo geologiczne i górnicze: „Przedsiębiorca, któremu cofnięto koncesję z przyczyn, o których mowa w art. 37 ust. 2, może wystąpić z wnioskiem o ponowne udzielenie koncesji w takim samym zakresie nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu koncesji”.

Za gwarancje represyjne o charakterze materialnoprawnym uznaje się administracyjne kary pieniężne. Ten rodzaj represyjnej gwarancji działania przedsiębiorcy zgodnie z prawem już jest wpisany do ustawy Prawo przedsiębiorców. Regulacja w art. 21a ust. 1 ustawy ma charakter przypominający o obowiązku działania przedsiębiorcy zgodnie z prawem. Według art. 21a ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców:

Jeżeli przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej narusza przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w okresie 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy albo ponownie po upływie co najmniej 36 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia, a właściwy organ wszczyna w związku z tym naruszeniem postępowanie: 1) mandatowe albo 2) w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej — przed nałożeniem na przedsiębiorcę grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożeniem na niego lub wymierzeniem mu administracyjnej kary pieniężnej organ ten wzywa, w drodze postanowienia, przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez siebie terminie.

Ustawy materialnoprawne regulują rodzaje naruszeń prawa obwarowane sankcją administracyjnych kar pieniężnych. Takie rozwiązanie przyjmuje ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Według jej art. 175 ust. 1:

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego nakłada, w drodze decyzji, karę pieniężną na przedsiębiorcę, który: 1) nie dopełnia ciężącego na przedsiębiorcy obowiązku w zakresie: a) rozpoznawania zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego i podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń, b) posiadania odpowiednich środków materialnych i technicznych oraz służb ruchu zapewniających bezpieczeństwo pracowników i ruchu zakładu górniczego [...].

Karę nakłada się na przedsiębiorcę w wysokości do 3% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 175 ust. 3 pkt 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze). Takie rozwiązanie przyjęte jest też na przykład w art. 194 ust. 5 ustawy o odpadach: „Administracyjną karę pieniężną wymierza się za gospodarowanie odpadami niezgodnie z posiadanym zezwoleniem, o którym mowa w art. 41. Kara wynosi nie mniej niż 1000 zł i nie może przekroczyć 1 000 000 zł”. Regulacje w ustawie Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawie o odpadach dotyczące administracyjnych kar pieniężnych są podane jako przykładowe. Należy bowiem wskazać, że obwarowanie sankcją administracyjnych kar pieniężnych jako gwarancji represyjnej zostało wprowadzone jako reguła w ustawach materialnoprawnych, na przykład w art. 136a ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>9</sup>, a także w art. 92a ustawy o transporcie drogowym.

## 6. Zasada zaufania do przedsiębiorcy na drodze administracyjnej

Zasada zaufania do przedsiębiorcy na drodze administracyjnej została obudowana złożonym systemem gwarancji, które przesądzają, że działanie z naruszeniem prawa pociąga za sobą dotkliwe konsekwencje przedmiotowe w postaci

<sup>9</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 247 ze zm.



pozbawienia możliwości lub ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej oraz straty materialne, które pozostają w związku zwłaszcza z utratą udzielonego zabezpieczenia bądź obowiązkiem uiszczenia nałożonej lub wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej. Dla pełnego systemu realizacji zasady zaufania do przedsiębiorcy ma jednak znaczenie ustalenie, czy podmiot starający się o prawo do prowadzenia działalności gospodarczej daje rękojmię działania zgodnego z prawem. Stanowi to jedną z przesłanek uzyskania tego prawa. Tak jak przy domniemaniu działania zgodnego z prawem organu administracji publicznej obwarowanego sankcjami wobec tego działania, tak też domniemanie działania przedsiębiorcy zgodnego z prawem jest obwarowane sankcjami prawnymi. Ustalenie szerokiego obwarowania sankcjami prawnymi pozwala na przyjęcie takiej zasady.

System gwarancji o charakterze prewencyjnym umożliwiający uruchomienie gwarancji represyjnych zapewnia instytucja policji gospodarczej. Problematyce tej prof. Tadeusz Kocowski poświęcił wiele miejsca w prowadzonych badaniach naukowych. Istotną rolę policji gospodarczej dla działania zgodnego z prawem zaufania do przedsiębiorcy badacz ten podkreślił, wskazując: „Policja gospodarcza to funkcja, której zadaniem jest utrzymanie nienaruszalności obowiązującego porządku prawnego, stanu mienia i niektórych poddanych ochronie administracyjnoprawnej dóbr osobistych człowieka, przede wszystkim takich jak życie i zdrowie”<sup>10</sup>.

## Bibliografia

- Adamiak B., *Koncepcja weryfikacji rozstrzygnięć*, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 5, Warszawa 2019.
- Bielecki L., Gola J., Horubski K., Komierzyńska-Orlińska E., Ruczkowski P., Wierzbowski M., Żywicka A., *Konstytucja Biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylene ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Iserzon E., *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1.
- Kocowski T., *Reglamentacja policyjna czy policja reglamentacyjna*, [w:] *Państwo a gospodarka. Zasady — instytucje — procedury. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Bożenie Popowskiej*, red. P. Lissoń, M. Strzelbicki, Poznań 2020.
- Pietrzak A., Boryczka M., Kasztelan-Świetlik B., Korzeniowski M., Kraszewski A., Kraszewski A., Krzał K., Kwiatkowski P., Szeplik M., Tracz P., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

<sup>10</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja policyjna czy policja reglamentacyjna*, [w:] *Państwo a gospodarka. Zasady — instytucje — procedury. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Bożenie Popowskiej*, red. P. Lissoń, M. Strzelbicki, Poznań 2020, s. 214.

# Legal Guarantees of the General Principle of Trusting the Entrepreneur

## Summary

The principle of trusting the entrepreneur should be seen as the basis for deriving the presumption of lawful activity. Legal guarantees of an entrepreneur's lawful activity, established in legal regulations, are preventive in nature. Their establishment has an impact on the entrepreneur's lawful activity. These guarantees may turn into repressive ones when the entrepreneur breaches the obligations laid down in the law, with legal effects leading to the loss of rights, imposition of penalties, and incurring financial liability.

**Keywords:** principle of trusting the entrepreneur, legal guarantees, preventive guarantees, repressive guarantees.