

**Małgorzata W. Greßler\***

**DECYZJA ZAKAZUJĄCA PODJĘCIA LUB WYKONYWANIA  
DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ JAKO SZCZEGÓLNY ŚRODEK  
POLICJI GOSPODARCZEJ W PRAWIE NIEMIECKIM**

**Streszczenie**

Decyzja zakazująca podjęcia lub wykonywania działalności gospodarczej należy do środków prewencyjnych niemieckiego systemu prawnego. Wydawany jest w celu ochrony bezpieczeństwa obrotu gospodarczego lub innych ważnych interesów społecznych. Warunkuje go kumulatywne wypełnienie następujących przesłanek: istnienie obiektywnie stwierdzalnych i weryfikowalnych okoliczności implikujących niewiarygodność (w sensie gospodarczym) przedsiębiorcy (utrata reputacji, czy brak zdolności finansowej) lub osoby przez niego umocowanej do prowadzenia na jego rachunek tej działalności oraz konieczność wydania takiego zakazu w celu ochrony interesu społecznego. Zakres pojęciowy terminu niewiarygodność gospodarcza obejmuje ogół okoliczności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które nie pozwalają na wyprowadzenie wniosku o możliwości prawidłowego uczestniczenia przedsiębiorcy w obrocie prawnogospodarczym.

**Słowa kluczowe:** działalność gospodarcza, zakaz wykonywania działalności gospodarczej, niewiarygodność gospodarcza, policja gospodarcza

---

\* dr Małgorzata W. Greßler, Katedra Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa i administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, adres e-mail: małgorzata.gressler@wpiaus.pl

## Wprowadzenie

Zarówno do polskiego, jak i do niemieckiego porządku legislacyjnego wprowadzona została instytucja zakazu wykonywania działalności gospodarczej. Przywołany instrument prawny w obu systemach normatywnych pełni funkcje zbliżone, choć nie takie same. Problematyka decyzji zakazujących podjęcia lub wykonywania działalności gospodarczej, będącej szczególnym środkiem policji gospodarczej w prawie niemieckim, zdecydowanie należy do zagadnień bardzo złożonych, które rozpatrywać można na wielu płaszczyznach. Ze względu jednak na ograniczenia objętościowe niniejszego artykułu konieczne jest zasygnalizowanie, że wiele bardzo ważnych kwestii zasługujących na odrębne opracowanie nie zostanie poruszonych w tej publikacji (w tym dotyczących wykładni terminu „działalność gospodarcza”). Dokonana natomiast zostanie analiza przede wszystkim najnowszego orzecznictwa RFN w referowanym zakresie.

Uniwersalne<sup>1</sup> dla systemu legislacyjnego naszych zachodnich sąsiadów reguły związane z zakazem prowadzenia działalności w tym kraju wdrożone zostały do porządku prawnego § 35 ustawy z dnia 21 czerwca 1869 r. Ordynacja gospodarcza<sup>2</sup> (dalej: GewO). Stanowi on o zakazie wykonywania działalności gospodarczej ze względu na niewiarygodność (niepewność gospodarczą, brak dobrej reputacji czy też brak wiarygodności finansowej) przedsiębiorcy (*Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit*). Zgodnie z ugruntowaną wykładnią sądową za niewiarygodność uważać należy ogół okoliczności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, który nie pozwala na wyprowadzenie wniosku o możliwości prawidłowego uczestniczenia przedsiębiorcy w obrocie prawnym<sup>3</sup>. Przedmiotowy środek prawny jest zatem o charakterze policyjnym (a nie reglamentacyjnym).

Analizując piśmiennictwo fachowe, jak również regulacje prawne i orzecznictwo dotyczące przywołanego środka (instrumentu prawnego), zadać można

---

<sup>1</sup> Referowana ustawa stanowi *lex generalis*, charakter *lex specialis* przypisać można przykładowo normie zawartej w § 15 ust. 1 i 2 w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 maja 1970 r. o prowadzeniu lokali gastronomicznych (*Gaststättengesetz*), tj. z dnia 20 listopada 1998 r., *Bundesgesetzblatt* (dalej: BGBl.), s. 3418, odnoszącej się do cofnięcia decyzji pozwolenia (*Erlaubnis*) na prowadzenie lokalu gastronomicznego. Por. także A. Scheidler, *Strohmannverhältnisse im Gewerbebereich in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung*, „GewArch” (dalej: „GewArch”) 2014, s. 238.

<sup>2</sup> T.j. z dnia 22 lutego 1999 r., BGBl. s. 202, ze zm.

<sup>3</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (Bundesverwaltungsgericht – dalej: BVerwG) z dnia 2 lutego 1982 r., 1 C 74/78, „GewArch” 1982, s. 301.

szereg pytań cząstkowych, w tym: jak materializuje się w praktyce owa niewiarygodność, mająca – co podkreślane jest z całą stanowczością w literaturze z badanego zakresu – kluczowe znaczenie dla referowanego środka prawnego? W jakich warunkach zakazać można (dalszego) wykonywania działalności gospodarczej?

### **Kluczowe normy prawne dotyczące zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej zawarte w przepisach gospodarczych**

W niemieckim porządku normatywnym obowiązuje zasada prawa działalności gospodarczej jako prawa bezpieczeństwa (obrotu gospodarczego)<sup>4</sup>. To właśnie na jej mocy przyznaje się stosownym organom państwowym prawo do wydawania decyzji zakazujących podejmowania lub dalszego wykonywania działalności gospodarczej w celu wyeliminowania z obrotu gospodarczo-prawnego nieuczciwych przedsiębiorców<sup>5</sup>.

Wykonywanie (*Ausübung*) działalności gospodarczej (*Gewerbe*) może być zakazane całkowicie lub częściowo. Wydanie stosownej decyzji jest obowiązkiem<sup>6</sup> właściwego organu<sup>7</sup> zawsze wtedy, kiedy spełnione zostaną łącznie dwie przesłanki: 1) istnieją obiektywnie stwierdzalne i weryfikowalne okoliczności implikujące niewiarygodność (w sensie gospodarczym) przedsiębiorcy lub osoby przez niego umocowanej do prowadzenia na jego rachunek tej działalności oraz 2) wydanie referowanego zakazu służy ochronie interesu społecznego czy też – używając rodzimej terminologii – dóbr chronionych prawem (*Schutz der Allgemeinheit*)<sup>8</sup>, lub interesów osób przez przedsiębiorcę zatrudnianych<sup>9</sup>. W piśmiennictwie podniesiono, że chodzi tu o wysoki stopień prawdopodobieństwa niedochowywania (lub niedochowania w przyszłości<sup>10</sup>) zasad prawnych

<sup>4</sup> Org. „Gewerberecht ist Sicherheitsrecht”, cyt. za A. Dietz, *Abwägungslinien bei sofort vollziehbaren Gewerbeuntersagen*, „GewArch” 2014, s. 225.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Ustawodawca używa tu imperatywnego sformułowania „Die Ausübung eines Gewerbes ist [wyróżnienie – M.W.G.] von der zuständigen Behörde (...) zu untersagen”.

<sup>7</sup> Rejonowy organ rejestrowy, GewO § 35 ust. 7 zd. 1. Postanowienie Wyższego Sądu Administracyjnego (Oberverwaltungsgericht – dalej: OVG) Lüneburg z dnia 29 czerwca 2015 r., 7 ME 32/15, „GewArch” 2015, s. 414.

<sup>8</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 24 czerwca 2015 r., niepubl.

<sup>9</sup> GewO § 35 ust. 1 zd. 1.

<sup>10</sup> Postanowienie bawarskiego Sądu Administracyjnego (dalej: BayVGH) z dnia 3 sierpnia 2015 r., 22 ZB 15.1271, niepubl.

obrotu prawno-gospodarczego przez przedsiębiorcę<sup>11</sup>. Referowany środek, zgodnie z panującym w doktrynie przekonaniem, ma charakter prewencyjny<sup>12</sup>. Nie stanowi on bynajmniej kary<sup>13</sup> dla przedsiębiorcy za niewłaściwe wykonywanie działalności gospodarczej<sup>14</sup>, a jedynie chronić ma ogół społeczeństwa (*Allgemeinheit*)<sup>15</sup> przed zagrożeniami<sup>16</sup> związanymi z nieprawidłowym uczestnictwem w obrocie prawnogospodarczym<sup>17</sup>.

Istotne jest również podkreślenie, że owy zakaz gospodarczego wykonywania określonej grupy czynności rozciągać się może nie tylko na samego przedsiębiorcę, ale i na inne podmioty<sup>18</sup>. Jest to tzw. rozszerzony zakaz (dalszego) wykonywania działalności gospodarczej (*erweiterte Gewerbeuntersagung*)<sup>19</sup>. W doktrynie uzasadnia się wprowadzenie do porządku normatywnego tego akcesoryjnego instrumentu prawnego w celu uniemożliwienia (bądź w znacznym stopniu utrudnia<sup>20</sup>) wykonywania określonej działalności „pod przykrywką” działalności zarejestrowanej przez inną osobę<sup>21</sup>. Co istotne<sup>22</sup>, zakazać można<sup>23</sup> pozostawiania pełnomocnikiem przedsiębiorcy<sup>24</sup> oraz dalszego prowadzenia

---

<sup>11</sup> T. Mischner, *Unzuverlässigkeit von Gewerbetreibenden*, „GewArch” wkładka „Wirtschaft und Verwaltung” 2014, nr 3, s. 225.

<sup>12</sup> A. Scheidler, *Der Strohmännchen im Gewerberecht*, „Verwaltungsrundschau” 2015, s. 150.

<sup>13</sup> Postanowienie Sądu Administracyjnego (Verwaltungsgerichtshof – dalej: VGH) Mannheim z dnia 10 grudnia 2013 r., 6 S 2112/13, niepubl.

<sup>14</sup> S. Hartwig, I. Memmler, *Unternehmenssanktionen im Fokus des Gesetzgebers*, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2014, s. 400.

<sup>15</sup> J.J. Witte, M. Wagner, *Die Gesetzesinitiative Nordrhein-Westfalens zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts*, „Betriebsberater” 2014, s. 643.

<sup>16</sup> A. Dietz, *Abwägungslinien bei sofort...*, s. 226.

<sup>17</sup> Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 16 września 1997 r., 7 L 4348/97, niepubl.

<sup>18</sup> A. Scheidler, *Strohmännchenverhältnisse im Gaststättenrecht*, „Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht Ausgabe Bayern” 2015, s. 17.

<sup>19</sup> Patrz np.: Postanowienie BayVGH z dnia 4 czerwca 2014 r., 22 C 14.1029, niepubl.; Wyrok Sądu Administracyjnego (Verwaltungsgericht, dalej: VG) Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.50, niepubl.

<sup>20</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 24 czerwca 2015 r., 4 B 220/15, niepubl.

<sup>21</sup> A. Scheidler, *Strohmännchenverhältnisse...*, s. 237 i n.; wyrok BayVGH z dnia 14 sierpnia 2014 r., 22 B 14.880, niepubl.; postanowienie z dnia 2 czerwca 2014 r., 22 C 14.738, niepubl.

<sup>22</sup> Wyrok VG Regensburg z dnia 20 marca 2014 r., RN 5 K 13.01858, niepubl.

<sup>23</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 12 czerwca 2014 r., Au 5 K 14.402, niepubl., z dnia 13 marca 2014 r., Au 5 K 13. 1298, niepubl.

<sup>24</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.50, niepubl.

jego działalności (w jego imieniu i na jego rachunek)<sup>25</sup>, jak również działania w imieniu wszystkich innych przedsiębiorców-mocodawców<sup>26</sup>, jeżeli zaistnieją okoliczności uzasadniające obawę<sup>27</sup>, że pełnomocnik działa na ich szkodę<sup>28</sup> lub innych osób (np. klientów przedsiębiorcy<sup>29</sup> czy jego dostawców<sup>30</sup>)<sup>31</sup>. W praktyce jednak najczęściej chodzi tu o zatrudnionego bądź współwykonującego działalność małżonka<sup>32</sup>, tudzież innych członków rodziny<sup>33</sup>.

Dopuszczalne jest również zakazanie dalszego wykonywania<sup>34</sup> oraz podejmowania działalności gospodarczej w ogóle (*Volluntersagung einer selbstständigen gewerblichen Tätigkeit*<sup>35</sup>, *gewerbeübergreifende Unzuverlässigkeit*)<sup>36</sup>. Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tego unormowania w celu utrudnienia<sup>37</sup> (lub uniemożliwienia<sup>38</sup>) praktycznego prowadzenia określonego typu działalności pod pozorem wykonywania działalności w innym przedmiocie<sup>39</sup>. Uznał on za konieczne<sup>40</sup> dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego<sup>41</sup> wyeliminowanie z niego określonych nierzetelnych podmiotów<sup>42</sup>, przykładowo notorycznie unikających płacenia podat-

<sup>25</sup> A. Scheidler, *Strohmannverhältnisse...*, s. 238.

<sup>26</sup> Także pełnienia funkcji w organach osób prawnych, S. Hartwig, I. Memmler, *Unternehmenssanktionen...*, s. 399.

<sup>27</sup> Postanowienie OVG Bauzen z dnia 2 marca 2015 r., 3 A 402/14, niepubl.

<sup>28</sup> Org. Die Untersagung kann auch auf die Tätigkeit als Vertretungsberechtigter eines Gewerbetreibenden oder als mit der Leitung eines Gewerbebetriebes beauftragte Person sowie auf einzelne andere oder auf alle Gewerbe erstreckt werden, soweit die festgestellten Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Gewerbetreibende auch für diese Tätigkeiten oder Gewerbe unzuverlässig ist, GewO § 35 ust. 1 zd. 2.

<sup>29</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 24 czerwca 2015 r., 4 B 220/15, niepubl.

<sup>30</sup> A. Dietz, *Abwägungslinien bei sofort...*, s. 226.

<sup>31</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 24 czerwca 2015 r., 4 B 220/15, niepubl.

<sup>32</sup> L. Gramlich, *Öffentliches Wirtschaftsrecht – Schnell erfasst*, Heidelberg 2007, s. 161.

<sup>33</sup> Postanowienie BayVGh z dnia 24 września 2015 r., 22 ZB 15.1722, niepubl.

<sup>34</sup> Postanowienie BayVGh z dnia 17 kwietnia 2012 r., 22 ZB 11.2845, niepubl.

<sup>35</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 12 czerwca 2014 r., Au 5 K 14.402, niepubl.

<sup>36</sup> GewO § 35 ust. 1 zd. 2.

<sup>37</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.50, niepubl.

<sup>38</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 13 marca 2014 r., Au 5 K 13.1298, niepubl.

<sup>39</sup> Wyrok BayVGh z dnia 14 sierpnia 2014 r., 22 B 14.880, niepubl.

<sup>40</sup> Postanowienie BayVGh z dnia 2 czerwca 2014 r., 22 C 14.738, niepubl.

<sup>41</sup> Wyrok BayVGh z dnia 1 czerwca 2011 r., 22 B 09.2785, niepubl.

<sup>42</sup> Postanowienie BayVGh z dnia 4 czerwca 2014 r., 22 C 14.1029, niepubl.

ków<sup>43</sup>. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą pewne negatywne cechy przedsiębiorcy skorelowane są nie tyle z konkretną działalnością<sup>44</sup>, co z jego stosunkiem do zasad prawnych związanych z funkcjonowaniem w obrocie gospodarczym<sup>45</sup>. Referowane środki należą do ostatecznych i powinny być stosowane tylko wtedy, gdy inne instrumenty zawiodą w osiągnięciu celu<sup>46</sup>, jakim jest korzystanie z wolności gospodarczych w zgodzie z porządkiem normatywnym państwa<sup>47</sup>.

Znamienne jest, że referowany zakaz nie wygasa wraz z zakończeniem konkretnej działalności gospodarczej<sup>48</sup>. Wydawany jest na czas nieokreślony i obowiązuje na terytorium określonego kraju związkowego. Przed wydaniem decyzji o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej powiadamia się zrzeszenia zawodowe, stowarzyszenia, związki, cechu lub inne organizacje gospodarcze, do których przynależy przedsiębiorca (ewentualnie inna osoba znajdująca się w szczególnym stosunku gospodarczym z przedsiębiorcą objętym zakazem<sup>49</sup>)<sup>50</sup>, a przedstawiciele tych podmiotów proszeni są o zajęcie stanowiska<sup>51</sup> na podstawie dostarczonych im dokumentów<sup>52</sup>. Wyjątek stanowi tu sytuacja, kiedy zastosowanie takiej procedury skutkowałoby zbytnim przedłużeniem postępowania<sup>53</sup>. Podkreślić jednak należy, że ustawodawca dopuścił możliwość złożenia przez przedsiębiorcę do właściwego organu wniosku o przyznanie kuratora (*Stellvertreter*) do prowadzenia jego działalności<sup>54</sup>.

Zezwolenie na ponowne podjęcie działalności czy osobiste jej wykonywanie (*persönliche Ausübung*) wydawane jest na wniosek<sup>55</sup> – co do zasady<sup>56</sup> – po usunię-

<sup>43</sup> Wyrok VG Regensburg z dnia 20 marca 2014 r., RN 5 K 13.01858, niepubl.

<sup>44</sup> A. Scheidler, *Strohmannverhältnisse...*, s. 239.

<sup>45</sup> Postanowienie OVG Bautzen z dnia 21 października 2014 r., 3 B 77/14, niepubl.

<sup>46</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 12 czerwca 2014 r., Au 5 K 14.402, niepubl.

<sup>47</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 13 marca 2014 r., Au 5 K 13.1298, niepubl.

<sup>48</sup> GewO § 35 ust. 1 zd. 3.

<sup>49</sup> A. Scheidler, *Strohmannverhältnisse...*, s. 237.

<sup>50</sup> S. Hartwig, I. Memmler, *Unternehmenssanktionen...*, s. 399.

<sup>51</sup> GewO § 35 ust. 4 zd. 1.

<sup>52</sup> GewO § 35 ust. 4 zd. 2.

<sup>53</sup> GewO § 35 ust. 4 zd. 3.

<sup>54</sup> GewO § 35 ust. 2.

<sup>55</sup> Wyrok OVG Lüneburg z dnia 8 września 2014 r., 7 LB 93/13, niepubl.

<sup>56</sup> Postanowienie OVG Magdeburg z dnia 27 grudnia 2013 r., 1 L 112/13, „Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht” 2014, s. 175.

ciu przyczyn, dla których został wydany zakaz jej prowadzenia<sup>57</sup>. Zazwyczaj następuje to nie wcześniej niż po upływie roku od jego wydania<sup>58</sup>. Wcześniejsze wydanie pozwolenia na ponowne podjęcie działalności uzasadnione musi być szczególnymi względami (*besondere Gründe*)<sup>59</sup>. Przedsiębiorcy przysługuje roszczenie o wydanie zezwolenia na ponowne podjęcie działalności<sup>60</sup>. Organ sprawdzający wiarygodność przedsiębiorcy ma prawo podtrzymać decyzję zakazującą, niemniej ciężar udowodnienia braku referowanej wiarygodności nałożony jest na ten organ<sup>61</sup>.

### **Orzecznictwo sądów administracyjnych w przedmiocie zakazu podejmowania lub wykonywania działalności gospodarczej**

Elementem postępowania o wydanie decyzji zakazującej wykonywania działalności gospodarczej jest stwierdzenie niewiarygodności gospodarczej przedsiębiorcy, co zostało wyżej zasygnalizowane<sup>62</sup>. Jest to bowiem jedna z dwóch przesłanek łącznych warunkujących wydanie decyzji<sup>63</sup>. Mamy tu do czynienia z klauzulą generalną, której wykładnia w praktyce okazuje się bardzo trudna, czego wyrazem są liczne judykaty w tej materii. Zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą znamię wiarygodności gospodarczej jest wypełnione wtedy, gdy przedsiębiorca wykonywa działalność zgodnie z prawem i nie istnieją uzasadnione przesłanki dla uznania, że stan ten się w przyszłości zmieni<sup>64</sup>. Nie ma natomiast znaczenia, czy niemożność należytego wykonywania działalności gospodarczej jest wynikiem złej woli przedsiębiorcy<sup>65</sup>, czy też skutkiem okoliczności zaistniałych od niego niezależnie<sup>66</sup>.

<sup>57</sup> GewO § 35 ust. 6 zd. 1.

<sup>58</sup> Wyrok OVG Münster z dnia 7 maja 2015 r., 20 A 316/14, niepubl.

<sup>59</sup> GewO § 35 ust. 6 zd. 2.

<sup>60</sup> Wyrok BVerwG z dnia 15 kwietnia 2015 r., 8 C 6/14, „GewArch” 2015, s. 366 i n.

<sup>61</sup> Wyrok VG Schleswig z dnia 2 października 2014 r., 12 A 291/13, niepubl.

<sup>62</sup> M.K. Lang, *Die Zuverlässigkeit von Personen- und Kapitalgesellschaften im Umweltrecht. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte und des Regelungsgehalts von § 35 der Gewerbeordnung*, Berlin 1997, s. 167.

<sup>63</sup> Wyrok BVerwG z dnia 15 kwietnia 2015 r., 8 C 6/14, „GewArch” 2015, s. 366 i n.

<sup>64</sup> A. Dietz, *Abwägungslinien bei sofort...*, s. 225.

<sup>65</sup> Wyrok BVerwG z dnia 15 kwietnia 2015 r., 8 C 6/14, „GewArch” 2015, s. 366 i n.

<sup>66</sup> Postanowienie VGH München z dnia 12 lipca 2012 r., 22 ZB 11.2633, niepubl.; postanowienie OVG Münster z dnia 22 lutego 2011 r., 4 B 215/11, niepubl.

Analiza judykatów w sprawach o wydanie zakazu wykonywania działalności gospodarczej pozwala na wyprowadzenie twierdzenia o istnieniu kilku podstawowych typów przyczyn, dla których referowany zakaz może być wydawany. Wymienić tu należy: 1) popełnienie przestępstwa bądź wykroczenia (*Straftaten und Ordnungswidrigkeiten*), 2) brak możliwości zarobkowego wykonywania działalności (*mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*), 3) zaleganie z płaceniem danin (*Steuerschulden*), 4) inne negatywnie oceniane przyczyny, najczęściej związane z postępowaniem (zachowaniem) przedsiębiorcy w obrocie gospodarczo-prawnym (*Handlungsweise*).

### 1. Popelnienie przestępstwa lub wykroczenia

Wiarygodność gospodarza przedsiębiorcy podawana jest w wątpliwość, kiedy dopuścił się on popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, ewentualnie została na niego nałożona grzywna z innego tytułu<sup>67</sup>. Przy czym, zgodnie z najnowszą linią orzeczniczą, w odniesieniu do młodych przedsiębiorców, którzy niedawno osiągnęli pełnoletniość, pod uwagę bierze się nie tylko okres następujący po jej uzyskaniu, ale i sprzed jej uzyskania<sup>68</sup>. W piśmiennictwie podniesiono, iż nie chodzi tu wyłącznie<sup>69</sup> o przekroczenia norm prawnych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą<sup>70</sup>. Znamienne są przykładowo delikty przeciwko mieniu<sup>71</sup>. Podkreślono jednak, że im bardziej penalizowane zachowanie skorelowane jest z przedmiotem działalności, tym bardziej konieczne jest zastosowanie środka prewencyjnego w postaci zakazu (dalszego) wykonywania (określonej) działalności (bądź działalności gospodarczej w ogóle)<sup>72</sup>. Nie bierze się pod uwagę przestępstw lub wykroczeń, które uległy zatarciu<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> S. Hartwig, I. Memmler, *Unternehmenssanktionen...*, s. 400 i n.

<sup>68</sup> Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 3 października 2014 r., 7 PA 33/14, niepubl., Bay-VGH z dnia 5 marca 2014 r., w sprawach połączonych 22 ZB 12.2174 i 22 ZB 12.2175, niepubl.

<sup>69</sup> Literatura fachowa odwołuje się tu także do deliktów przeciwko mieniu *sensu largo*. Por. np. T. Mischner, *Unzuverlässigkeit von Gewerbetreibenden*, s. 222.

<sup>70</sup> M. Möstl, *Verbraucherinformation und Anprangerung als gezielte Lenkungsmittel – Anmerkungen zu § 40 Abs. 1a LFGB sowie zur Revision der EU-Kontrollverordnung*, „GewArch” 2015, s. 1.

<sup>71</sup> Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 9 czerwca 2015 r., 7 LA 98/13, niepubl.

<sup>72</sup> Tamże.

<sup>73</sup> Postanowienie BVerwG z dnia 21 września 1992 r., 1 B 152/92, „GewArch” 1995, s. 115.



W odniesieniu do pewnych typów działalności ustawodawca definiuje legalnie znamię wiarygodności gospodarczej (lub jej brak). W przedmiocie organizowania gier losowych (*Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit*)<sup>74</sup> określa *expressis verbis*, iż co do zasady (*in der Regel*) odmawia się referowanego przymiotu wiarygodności gospodarczej (*Zuverlässigkeit besitzt nicht*) przedsiębiorcy, który w ciągu ostatnich trzech lat popełnił przestępstwo – używając nomenklatury rodzimej – przeciwko mieniu lub przestępstwo gospodarcze<sup>75</sup>, lub brał udział (organizował) nielegalnie gry losowe<sup>76</sup>.

Najnowsza linia orzecznicza nie jest do końca skryształizowana co do odpowiedzi na pytanie, czy ustawowe granice uznawać należy za swojego rodzaju granicę dolną, a nie maksymalną? W niektórych judykatach podkreśla się, że upływ określonego ustawowo czasu nie oznacza jednoznacznie „przemiany” niewiarygodnego przedsiębiorcy w przedsiębiorcę wiarygodnego<sup>77</sup>. Dla uzyskania pożądanego statusu potrzebna jest analiza ogółu okoliczności towarzyszących jego utracie<sup>78</sup>, jak również rokowania w doniesieniu do ewentualnego przedsiębiorcy na przyszłość<sup>79</sup>. W innych orzeczeniach podkreśla się, iż właśnie owa analiza ogółu okoliczności sprawy, jak również wpływu przestępstwa czy występku na zachowania (w tym gospodarcze<sup>80</sup>) ukaranego (przedsiębiorcy) prowadzić może do wniosku o zasadności ewentualnego skrócenia okresu ustawowego czasu trwania niewiarygodności<sup>81</sup>.

<sup>74</sup> Za inne przykłady posłużyć może organizowanie innych gier z możliwością wygranej (*andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit*), prowadzenie lokalu z automatami do gier zręcznościowych (*Spielhallen und ähnliche Unternehmen*), unormowane kolejno w: §33d GewO oraz §33d ust. 3 zd. 2 GewO działalność maklerska, brokerska, z zakresu nadzoru budowlanego §34c ust 2 pkt 1 GewO. Por. M. Moraht, *Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich: Gewerberechtliche Sicht der Wirtschaft*, „GewArch” 2014, s. 282.

<sup>75</sup> Niemiecki normodawca gospodarczy stanowi tu o kradzieży (*Diebstahl*), przywłaszczeniu (*Unterschlagung*), wymuszeniu (*Erpressung*), paserstwie (*Hehlerei*), praniu pieniędzy (*Geldwäsche*), zatajeniu nielegalnych źródeł dochodu (*Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte*), oszustwie (*Betrug*), nadużyciu zaufania (*Untreue*), organizowaniu niedozwolonych gier losowych (*unerlaubter Veranstaltung eines Glücksspiels*), udziale w nielegalnie zorganizowanej grze losowej (*Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel*).

<sup>76</sup> § 33c ust. 2 pkt 1 GewO.

<sup>77</sup> Wyrok BVerwG z dnia 15 kwietnia 2015 r., 8 C 6/14, „GewArch” 2015, s. 366 i n.

<sup>78</sup> Wyrok OVG Münster z dnia 7 maja 2015 r., 20 A 316/14, niepubl.

<sup>79</sup> Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 3 października 2014 r., 7 PA 33/14, niepubl.

<sup>80</sup> S. Hartwig, I. Memmler, *Unternehmenssanktionen...*, s. 398.

<sup>81</sup> Postanowienie bayVGH z dnia 5 marca 2014 r., w połączonych sprawach 22 ZB 12.2174 i 22 ZB 12.2175, „NVwZ-Rechtsprechungs-Report” 2014, s. 593.

Zdaniem Temidy<sup>82</sup> fakt orzeczenia zawieszenia wykonywania kary ma ogromne znaczenie dla oceny gospodarczo-prawnej ewentualnego przedsiębiorcy. Nie jest on jednak przesądający<sup>83</sup>.

## 2. Brak możliwości zarobkowego wykonywania działalności

Przesłanka zarobkowości działalności wydaje się mieć duże znaczenie dla niemieckiego porządku normatywnego. Przywołać tu można przykładowo instytucję nieznaną polskiemu systemowi prawa, jak próg bagatelny dochodowości (*Bagatellschwele*), poniżej którego określona działalność nie wypełnia prawnych znamion działalności gospodarczej<sup>84</sup>. Znamienne jest tu również osobiste wykonywanie działalności, jak również kierowanie procesami decyzyjnymi w jej przedmiocie<sup>85</sup>.

Odnosnie do przywoływanego powyżej pojęcia wiarygodności gospodarczej podnieść należy, że środek w postaci zakazu wykonywania działalności gospodarczej ze względu na niemożność jej zarobkowego prowadzenia wydany może być jedynie wtedy, kiedy dalsze wykonywanie działalności *lege artis* nie przysparza wystarczającej ilości środków finansowych i skorelowane jest z zagrożeniem dla własności osób trzecich<sup>86</sup>.

Sądzić należy, iż nieznaczne zaleganie ze składkami do kas chorych nie przesądzi o uznaniu przedsiębiorcy za niewiarygodnego<sup>87</sup>. Przyjąć jednak wypada, że będzie to miało miejsce przykładowo w sytuacji, kiedy jego długi znacznie przekroczą dochody<sup>88</sup>. *Lege non distigente*, czy przedsiębiorca zadłużony jest wobec państwowych osób prawnych, czy wobec osób prywatnych<sup>89</sup>. Uczestniczenie w obrocie rynkowym przez przedsiębiorcę, który nie ma zdolności gospodarczej, stwarza potencjalne zagrożenie ekonomiczne dla

<sup>82</sup> W piśmiennictwie, np. T. Mischner, *Unzuverlässigkeit von Gewerbetreibenden*, s. 223.

<sup>83</sup> Wyrok bayVGH z dnia 20 lutego 2014 r., 22 BV 13.1909 „KommunalPraxis Bayern” 2014, s. 229.

<sup>84</sup> Por. także w piśmiennictwie rodzimym M.W. Greßler, *Etyczne ograniczenia w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej w prawie polskim i niemieckim*, Szczecin 2011, s. 44.

<sup>85</sup> A. Scheidler, *Strohmannverhältnisse...*, s. 237.

<sup>86</sup> Postanowienie VG Magdeburg z dnia 16 kwietnia 2013 r., 3 B 50/13, niepubl. We wcześniejszym orzecznictwie: Wyrok BVerwG z dnia 27 kwietnia 1971 r., I B 7.71, „GewArch” 1972, s. 150.

<sup>87</sup> Postanowienie VG Magdeburg z dnia 16 kwietnia 2013 r., 3 B 50/13, niepubl.

<sup>88</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 25 marca 2015 r., 4 B 1480/14, niepubl.

<sup>89</sup> Postanowienie VG Würzburg z dnia 3 grudnia 2013 r., ZVI 2014, niepubl.

innych podmiotów pozostających z nim w stosunkach gospodarczych<sup>90</sup>. Nie ma znaczenia ani przyczyna<sup>91</sup>, dla której przedsiębiorca utracił płynność finansową<sup>92</sup>, ani czas jej powstania<sup>93</sup>.

Wszczęcie postępowania upadłościowego nie przerywa biegu postępowania o wydanie zakazu dalszego wykonywania działalności gospodarczej<sup>94</sup>. W przypadku spółek jednak prowadzić może ono do utraty statusu wiarygodności osób uprawnionych do ich reprezentacji<sup>95</sup>.

Zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą, jeżeli przedsiębiorca pomimo trudności finansowych podejmie działania zmierzające do uzgodnienia ze swoimi wierzycielami sposobu spłaty długów, to postępowanie takie uznać wypada za wypełniające znamię wiarygodności<sup>96</sup>.

### 3. Zaległości podatkowe

Nieterminowe odprowadzenie danin publicznych należy do przyczyn niewiarygodności gospodarczej<sup>97</sup>. W doktrynie podaje się wiele argumentów przemawiających za wyeliminowaniem nieplacącego przedsiębiorcy z obrotu rynkowego<sup>98</sup>. Nieuiszczając bowiem podatków, umniejsza się możliwości finansowe państwa<sup>99</sup> (gmin<sup>100</sup>) m.in. w realizowaniu ich zadań na rzecz zaspokajania potrzeb zbiorowych<sup>101</sup>. Implikuje to twierdzenie, że przedsiębiorca niewypełniający obowiązków daninowych szkodzi swoim współmieszkańcom<sup>102</sup>. Dodatkowo, nie działa on w reżimie uczciwej konkurencji<sup>103</sup>. Stąd też wniosek, iż nieuiszczanie

<sup>90</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.50, niepubl.

<sup>91</sup> Postanowienie VG Würzburg z dnia 8 kwietnia 2014 r., W 6 S 14.271, niepubl.

<sup>92</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 24 czerwca 2015 r., 4 B 224/15, niepubl.

<sup>93</sup> Wyrok VG Regensburg z dnia 15 maja 2014 r., RN 5 K 13.2117, niepubl.

<sup>94</sup> Wyrok BVerwG z dnia 15 kwietnia 2015 r., 8 C 6/14, „GewArch”, 2015, s. 366; postanowienie OVG Bautzen z dnia 30 marca 2015 r., 3 A 334/13, „NVwZ-RR” 2015, s. 532.

<sup>95</sup> Postanowienie OVG Bautzen z dnia 4 marca 2015 r., 3 A 363/14, niepubl.

<sup>96</sup> Postanowienie VG Würzburg z dnia 8 kwietnia 2014 r., W 6 S 14.271, niepubl.

<sup>97</sup> Wyrok BVerwG z dnia 15 kwietnia 2015 r., 8 C 6/14, „GewArch” 2015, s. 366 i n.

<sup>98</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 25 marca 2015 r., 4 B 1480/14, niepubl.

<sup>99</sup> Postanowienie BayOVG z dnia 8 maja 2015 r., 22 C 15.760, niepubl.

<sup>100</sup> Postanowienie BayVG z dnia 20 października 2015 r., 22 ZB 15.2091, niepubl.

<sup>101</sup> Postanowienie OVG Bautzen z dnia 2 marca 2015 r., 3 A 402/14, niepubl.

<sup>102</sup> Wyrok VG Regensburg z dnia 15 maja 2014 r., RN 5 K 13.2117, niepubl.

<sup>103</sup> A. Scheidler, *Der Strohmännchen*, s. 151.

powinności finansowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej skutkuje utratą statusu wiarygodności gospodarczej przedsiębiorcy<sup>104</sup>.

Zakres pojęciowy terminu zaległości podatkowe (zadłużenia w płaceniu danin publicznych) skryształizowany został przez doktrynę<sup>105</sup>. Subsumować tu należy wszelkiego rodzaju podatki i inne opłaty o takim charakterze<sup>106</sup>, które nie zostały przez przedsiębiorcę uiszczone, a do których jest on prawnie zobowiązany<sup>107</sup>. W orzecznictwie podniesiono, że ani urząd wydający decyzję o zakazie dalszego wykonywania działalności gospodarczej<sup>108</sup>, ani sąd administracyjny weryfikujący taką decyzję nie są zobligowane do sprawdzania słuszności<sup>109</sup> i zgodności z prawem zobowiązań podatkowych nałożonych na przedsiębiorcę<sup>110</sup>. *Lege non distigente*, czy przedsiębiorca nie wykazywał woli<sup>111</sup> ich zapłacenia, czy też nie był w stanie z przyczyn od niego niezależnych ich uiścić<sup>112</sup> (np. w przypadku wadliwego funkcjonowania czy też nieumiejętności obsługiwanego systemu komputerowego obliczającego wysokość należności wobec państwa<sup>113</sup> lub błędów spowodowanych przez doradcę powodowego<sup>114</sup>, ewentualnie nieznajomości języka i litery prawa<sup>115</sup>)<sup>116</sup>.

Sądy nie ustaliły wysokości zadłużenia daninowego, po przekroczeniu którego przedsiębiorcy odmówi się przymiotu wiarygodności<sup>117</sup>. Podkreślono natomiast, że oprócz wysokości zadłużenia znaczenie ma również długość

<sup>104</sup> Postanowienie OVG Bautzen z dnia 13 stycznia 2015 r., 3 D 69/14, niepubl.

<sup>105</sup> Postanowienie BayVG z dnia 11 czerwca 2015 r., 22 ZB 15.1004, niepubl.

<sup>106</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.687, niepubl.

<sup>107</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 12 czerwca 2014 r., Au 5 K 14.402, niepubl.

<sup>108</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 25 marca 2015 r., 4 B 1480/14, niepubl.

<sup>109</sup> Postanowienie BayOVG z dnia 8 maja 2015 r., 22 C 15.760, niepubl.

<sup>110</sup> Postanowienie VG Schleswig z dnia 7 października 2014 r., 12 B 32/14, niepubl.

<sup>111</sup> A. Scheidler, *Strohmannverhältnisse...*, s. 239. Postanowienie OVG Bremen z dnia 9 października 2012 r., „NVwZ-RR” 2012, s. 30, BayVGH z dnia 8 lutego 2012 r., 22 ZB 11.2360, niepubl.

<sup>112</sup> Postanowienie BayVGH z dnia 2 maja 2011, 22 ZB 11.184, „GewArch” 2012, s. 165.

<sup>113</sup> Postanowienie BayVGH z dnia 4 czerwca 2014 r., 22 C 14.1029, niepubl.

<sup>114</sup> Postanowienie BayVGH z dnia 11 grudnia 2013 r., 22 CS 13.2348, niepubl.

<sup>115</sup> Postanowienie BayVG z dnia 20 października 2015 r., 22 ZB 15.2091, niepubl.

<sup>116</sup> Wyrok OVG Münster z dnia 7 maja 2015 r., 20 A 316/14, niepubl.

<sup>117</sup> Wyrok VG Regensburg z dnia 15 maja 2014 r., RN 5 K 13.1368, niepubl.

okresu<sup>118</sup>, w którym próbowano<sup>119</sup> uniknąć płacenia podatków<sup>120</sup>. Bez znaczenia dla postępowania w sprawie wiarygodności przedsiębiorcy pozostaje kwestia zaległości podatkowych sprzed podjęcia działalności<sup>121</sup>. O wiele bardziej istotna jest pozytywna prognoza<sup>122</sup> co do punktualności uiszczania przyszłych rat<sup>123</sup>.

#### 4. Inne przesłanki dla wydania decyzji zakazującej dalszego wykonywania działalności gospodarczej

Poza przedstawionymi wyżej grupami wydanie decyzji o wstrzymaniu dalszego wykonywania działalności gospodarczej bazować może na innych przesłankach. Analiza judykatów pozwala na wyprowadzenie wniosku, iż przedsiębiorca może stracić swoją wiarygodność ze względu na sposób postępowania w obrocie gospodarczym<sup>124</sup>. Dopuszczając się zachowań sprzecznych z prawem nawet wtedy, gdy chodzi o drobne przekroczenia norm zawartych w przepisach, ale wielokrotnie je powtarzając<sup>125</sup>, przedsiębiorca udowadnia, że lekceważy prawo<sup>126</sup> i nie jest w stanie w prawidłowy sposób wykonywać działalności<sup>127</sup>.

Nie posiada wiarygodności przedsiębiorca nieprzestrzegający zasad sanitarno-higienicznych w swoim lokalu gastronomicznym<sup>128</sup> czy też niedotrzymujący wymagań ustawowych związanych z zakazem palenia tytoniu<sup>129</sup>. Podobnie, zgodnie z najnowszą linią orzecniczą, scharakteryzować można prowadzącego taki zakład w budynku wzniesionym bez stosownych zezwoleń<sup>130</sup>

<sup>118</sup> Postanowienie BayVGH z dnia 8 maja 2015 r., 22 C 15.760, niepubl.

<sup>119</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 12 czerwca 2014 r., Au 5 K 14.402, niepubl.

<sup>120</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.50, niepubl.

<sup>121</sup> Postanowienie BayVGH z dnia 4 czerwca 2014 r., 22 C 14.1029, niepubl.

<sup>122</sup> Postanowienie OVG Bauzen z dnia 2 marca 2015 r., 3 A 402/14, niepubl.

<sup>123</sup> Postanowienie BayVGH z dnia 2 czerwca 2014 r., 22 C 14.738, niepubl.

<sup>124</sup> W piśmiennictwie określane jako *Handlungsweise*, T. Mischner, *Unzuverlässigkeit von Gewerbetreibenden*, s. 225.

<sup>125</sup> Tamże, s. 222.

<sup>126</sup> Postanowienie BayVG z dnia 11 czerwca 2015 r., 22 ZB 15.1004, niepubl.

<sup>127</sup> Wyrok VG Augsburg z dnia 2 października 2012 r., Au 5 S 12.1022, niepubl.

<sup>128</sup> Postanowienie BayVGH z dnia 28 kwietnia 2014 r., 22 CS 14.182, niepubl.

<sup>129</sup> Postanowienie VG Schleswig z dnia 8 marca 2012 r., 12 B 52/12, niepubl.

<sup>130</sup> Postanowienie OVG Bautzen z dnia 31 marca 2014 r., 3 B 456/13, niepubl.

czy też tolerującego zachowania sprzeczne z prawem (jak konsumpcja środków odurzających) mające miejsce w jego lokalu<sup>131</sup>. Jako inne przykłady przywołać można prowadzenie działalności w przedmiocie zbierania starych tekstyliów bez rzetelnego określenia celu, w jakim są one zbierane<sup>132</sup>, lub też sprzedaż osobom niepełnoletnim mieszanek ziół zawierających kannabinoidy<sup>133</sup>.

Przedsiębiorca, który nieterminowo odprowadza składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne swoich pracowników<sup>134</sup> (czy też nie wypłaca innych świadczeń pracowniczych<sup>135</sup>), bądź nie czyni tego wcale, może zostać uznany za niewiarygodnego, ponieważ swoim zachowaniem szkodzi zatrudnionym<sup>136</sup>.

Przesłanką dla wydania zakazu prowadzenia działalności gospodarczej jest zarejestrowanie działalności gospodarczej i wycofanie się<sup>137</sup> z wszelkich procesów decyzyjnych<sup>138</sup> oraz przekazanie faktycznego jej wykonywania innej osobie<sup>139</sup> (*Strohmann*). Analogicznie, zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą, ocenić można sytuację, kiedy przedsiębiorca zatrudnia osobę do wykonywania czynności w przedmiocie, w którym ten pracownik ma już orzeczony referowany zakaz<sup>140</sup>.

W określonych okolicznościach również pewne cechy charakterologiczne, czy też osobowościowe, mogą mieć wpływ na ocenę wiarygodności gospodarczej<sup>141</sup>. Przykładowo, prowadzić działalności gospodarczej w przedmiocie ochrony osób i mienia nie może przedsiębiorca, który w swoim wolnym czasie uwikłany zostanie w dyskotekowe bójki<sup>142</sup>. Istotne znaczenie ma też po prostu uczciwość<sup>143</sup>.

<sup>131</sup> Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 29 czerwca 2015 r., 7 ME 32/15, „GewArch” 2015, s. 414.

<sup>132</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 7 maja 2015 r., 20 A 316/14, niepubl. oraz 20 A 2670/13, niepubl.

<sup>133</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 23 kwietnia 2015 r., 4 A 955/13, „GewArch” 2015, s. 335.

<sup>134</sup> Postanowienie BayVG z dnia 20 października 2015 r., 22 ZB 15.2091, niepubl.

<sup>135</sup> Postanowienie BayVG z dnia 3 sierpnia 2015 r., 22 ZB 15.1271, niepubl.

<sup>136</sup> Wyrok VG München z dnia 11 kwietnia 2014, M 16 K 13.3974, niepubl.

<sup>137</sup> J.J. Witte, M. Wagner, *Die Gesetzinitiative Nordrhein-Westfalens...*, s. 644.

<sup>138</sup> Wyrok BVerwG z dnia 2 lutego 1982 r., 1 C 20/78, niepubl.

<sup>139</sup> Wyrok VG Stade z dnia 2 września 2004 r., 6 A 387/02, niepubl.

<sup>140</sup> Postanowienie OVG Münster z dnia 24 czerwca 2015 r., 4 B 220/15, niepubl.

<sup>141</sup> Wyrok OVG Münster z dnia 7 maja 2015 r., 20 A 316/14, niepubl.

<sup>142</sup> Wyrok BayVG z dnia 20 lutego 2014 r., 22 BV 13.1909, „GewArch” 2014, s. 251.

<sup>143</sup> Wyrok OVG Münster z dnia 7 maja 2015 r., 20 A 2670/13, niepubl.

## Podsumowanie

Instytucja zakazu wykonywania działalności gospodarczej jest elementem niemieckiego systemu normatywnego. Nie można jej jednak w pełni przenieść na rodzimy porządek prawny.

Dla wydania referowanego zakazu niezbędne jest kumulatywne wypełnienie dwóch przesłanek: istnienia obiektywnie stwierdzalnych i weryfikowalnych okoliczności implikujących niewiarygodność (w sensie gospodarczym) przedsiębiorcy lub osoby przez niego umocowanej do prowadzenia na jego rachunek tej działalności oraz konieczność wydania takiego zakazu w celu ochrony interesu społecznego.

Zgodnie z ugruntowaną wykładnią sądową za niewiarygodność gospodarczą uważać należy taki ogół okoliczności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, który nie pozwala na wyprowadzenie wniosku o możliwości prawidłowego uczestniczenia przedsiębiorcy w obrocie prawnogospodarczym.

W pewnych sytuacjach gospodarczo-prawnych niezbędne może być wydanie rozszerzonego zakazu, który obejmować będzie przykładowo podmioty zatrudnione przez przedsiębiorcę, lub też tzw. pełnego zakazu wykonywania i podejmowania działalności gospodarczej w ogóle.

Omawiany środek prawny ma charakter prewencyjny i jego zadania nie należy łączyć z penalizowaniem przedsiębiorcy za niewłaściwe wykonywanie działalności, lecz z wyeliminowaniem z obrotu gospodarczo-prawnego podmiotów nieuczciwych czy nierzetelnych, nawet jeśli owa nieumiejętność prowadzenia działalności *lege artis* nie jest spowodowana przyczynami zależnymi od przedsiębiorcy.

Analiza orzecznictwa skorelowanego z rzeczonym zakazem pozwala na wyprowadzenie wniosku o istnieniu czterech podstawowych przyczyn, ze względu na które zakaz jest wydawany. Należą do nich: 1) popełnienie przestępstwa bądź wykroczenia, 2) brak możliwości zarobkowego wykonywania działalności, 3) zaleganie z uiszczaniem danin, 4) niewłaściwe zachowanie przedsiębiorcy w obrocie gospodarczo-prawnym.

## Literatura

Dietz A., *Abwägungslinien bei sofort vollziehbaren Gewerbeuntersagen*, „GewArch” 2014, s. 225.

Gramlich L., *Öffentliches Wirtschaftsrecht – Schnell erfasst*, Heidelberg 2007.

- Greßler M.W., *Etyczne ograniczenia w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej w prawie polskim i niemieckim*, Szczecin 2011.
- Hartwig S., Memmler I., *Unternehmenssanktionen im Fokus des Gesetzgebers*, „Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2014, s. 398.
- Lang M.K., *Die Zuverlässigkeit von Personen- und Kapitalgesellschaften im Umweltrecht. Dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte und des Regelungsgehalts von § 35 der Gewerbeordnung*, Berlin 1997, s. 167.
- Mischner T., *Unzuverlässigkeit von Gewerbetreibenden*, „GewArch” wkładka „Wirtschaft und Verwaltung” 2014, nr 3, s. 225.
- Moraht M., *Verbraucherschutz im Finanzdienstleistungsbereich: Gewerberechtliche Sicht der Wirtschaft*, „GewArch” 2014, s. 282.
- Möstl M., *Verbraucherinformation und Anprangerung als gezielte Lenkungsmittel – Anmerkungen zu § 40 Abs. 1a LFGB sowie zur Revision der EU-Kontrollverordnung*, „GewArch” 2015, s. 1.
- Scheidler A., *Der Strohmann im Gewerberecht*, „Verwaltungsrundschau” 2015, s. 150.
- Scheidler A., *Strohmannverhältnisse im Gaststättenrecht*, „Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht Ausgabe Bayern” 2015, s. 17.
- Scheidler A., *Strohmannverhältnisse im Gewerberecht in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung*, „GewArch” 2014, s. 238.
- Witte J.J., Wagner M., *Die Gesetzinitiative Nordrhein-Westfalens zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts*, „Betriebsberater” 2014, s. 643.

## Orzecznictwo

- Wyrok BVerwG z dnia 15 kwietnia 2015 r., 8 C 6/14, „GewArch” 2015, s. 366 i n.
- Postanowienie BVerwG z dnia 21 września 1992 r., 1 B 152/92, „GewArch” 1995, s. 115.
- Wyrok BVerwG z dnia 2 lutego 1982 r., 1 C 74/78, „GewArch” 1982, s. 301.
- Wyrok BVerwG z dnia 27 kwietnia 1971 r., I B 7.71, „GewArch” 1972, s. 150.
- Postanowienie BayVG z dnia 20 października 2015 r., 22 ZB 15.2091, niepubl.
- Postanowienie BayVG z dnia 24 września 2015 r., 22 ZB 15.1722, niepubl.
- Postanowienie BayVG z dnia 3 sierpnia 2015 r., 22 ZB 15.1271, niepubl.
- Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 29 czerwca 2015 r., 7 ME 32/15, „GewArch” 2015, s. 414.
- Postanowienie OVG Münster z dnia 24 czerwca 2015 r., 4 B 220/15, niepubl.
- Postanowienie BayVG z dnia 11 czerwca 2015 r., 22 ZB 15.1004, niepubl.
- Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 9 czerwca 2015 r., 7 LA 98/13, niepubl.



- Postanowienie BayOVG z dnia 8 maja 2015 r., 22 C 15.760, niepubl.
- Wyrok OVG Münster z dnia 7 maja 2015 r., 20 A 316/14, niepubl.
- Postanowienie OVG Münster z dnia 23 kwietnia 2015 r., 4 A 955/13, „GewArch” 2015, s. 335.
- Postanowienie OVG Bautzen z dnia 30 marca 2015 r., 3 A 334/13, „NVwZ-RR” 2015, s. 532.
- Postanowienie OVG Münster z dnia 25 marca 2015 r., 4 B 1480/14, niepubl.
- Postanowienie OVG Bautzen z dnia 4 marca 2015 r., 3 A 363/14, niepubl.
- Postanowienie OVG Bauzen z dnia 2 marca 2015 r., 3 A 402/14, niepubl.
- Postanowienie OVG Bautzen z dnia 13 stycznia 2015 r., 3 D 69/14, niepubl.
- Postanowienie OVG Bautzen z dnia 21 października 2014 r., 3 B 77/14, niepubl.
- Postanowienie VG Schleswig z dnia 7 października 2014 r., 12 B 32/14, niepubl.
- Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 3 października 2014 r., 7 PA 33/14, niepubl.
- Wyrok VG Schleswig z dnia 2 października 2014 r., 12 A 291/13, niepubl.
- Wyrok VG Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.50, niepubl.
- Wyrok VG Augsburg z dnia 22 września 2014 r., Au 5 K 14.687, niepubl.
- Wyrok OVG Lüneburg z dnia 8 września 2014 r., 7 LB 93/13, niepubl.
- Wyrok BayVGH z dnia 14 sierpnia 2014 r., 22 B 14.880, niepubl.
- Wyrok VG Augsburg z dnia 12 czerwca 2014 r., Au 5 K 14.402, niepubl.
- Postanowienie BayVGH z dnia 4 czerwca 2014 r., 22 C 14.1029, niepubl.
- Postanowienie BayVGH z dnia 2 czerwca 2014 r., 22 C 14.738, niepubl.
- Wyrok VG Regensburg z dnia 15 maja 2014 r., RN 5 K 13.2117, niepubl.
- Wyrok VG Regensburg z dnia 15 maja 2014 r., RN 5 K 13.1368, niepubl.
- Postanowienie BayVGH z dnia 28 kwietnia 2014 r., 22 CS 14.182, niepubl.
- Wyrok VG München z dnia 11 kwietnia 2014, M 16 K 13.3974, niepubl.
- Postanowienie VG Würzburg z dnia 8 kwietnia 2014 r., W 6 S 14.271, niepubl.
- Postanowienie OVG Bautzen z dnia 31 marca 2014 r., 3 B 456/13, niepubl.
- Wyrok VG Regensburg z dnia 20 marca 2014 r., RN 5 K 13.01858, niepubl.
- Wyrok VG Augsburg z dnia 13 marca 2014 r., Au 5 K 13. 1298, niepubl.
- Postanowienie BayVGH z dnia 5 marca 2014 r., w sprawach połączonych 22 ZB 12.2174 i 22 ZB 12.2175, „NVwZ-Rechtsprechungs-Report” 2014, s. 593.
- Wyrok bayVGH z dnia 20 lutego 2014 r., 22 BV 13.1909 „KommunalPraxis Bayern” 2014, s. 229.
- Postanowienie OVG Magdeburg z dnia 27 grudnia 2013 r., 1 L 112/13, „Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht” 2014, s. 175.
- Postanowienie BayVGH z dnia 11 grudnia 2013 r., 22 CS 13.2348, niepubl.
- Postanowienie VGH Mannheim z dnia 10 grudnia 2013 r., 6 S 2112/13, niepubl.

- Postanowienie VG Würzburg z dnia 3 grudnia 2013 r., ZVI 2014, niepubl.  
Postanowienie VG Magdeburg z dnia 16 kwietnia 2013 r., 3 B 50/13, niepubl.  
Postanowienie OVG Bremen z dnia 9 października 2012 r., „NVwZ-RR” 2012, s. 30.  
Wyrok VG Augsburg z dnia 2 października 2012 r., Au 5 S 12.1022, niepubl.  
Postanowienie VGH München z dnia 12 lipca 2012 r., 22 ZB 11.2633, niepubl.  
Postanowienie BayVGH z dnia 17 kwietnia 2012 r., 22 ZB 11.2845, niepubl.  
Postanowienie VG Schleswig z dnia 8 marca 2012 r., 12 B 52/12, niepubl.  
Postanowienie BayVGH z dnia 8 lutego 2012 r., 22 ZB 11.2360, niepubl.  
Wyrok BayVGH z dnia 1 czerwca 2011 r., 22 B 09.2785, niepubl.  
Postanowienie BayVGH z dnia 2 maja 2011, 22 ZB 11.184, „GewArch” 2012, s. 165.  
Postanowienie OVG Münster z dnia 22 lutego 2011 r., 4 B 215/11, niepubl.  
Wyrok VG Stade z dnia 2 września 2004 r., 6 A 387/02, niepubl.  
Postanowienie OVG Lüneburg z dnia 16 września 1997 r., 7 L 4348/97, niepubl.

#### **DECISION PROHIBITING TO UNDERTAKE AN ECONOMIC ACTIVITY IN THE GERMAN LEGAL SYSTEM AS A SPECIFIC ECONOMIC POLICE INSTRUMENT**

The prohibition of an economic activity is one of the preventive measures of the German legal system. It is issued in order to protect the security of business transactions or other important interests of society. Mentioned promulgation is conditioned by cumulative fulfillment of the following reasons: 1.the existence of objective and verifiable circumstances that imply unreliability (in economic terms) of the entrepreneur or a person empowered by him to carry on his bill in this economic activity, and 2. the need to issue such a ban in order to protect the public interest. The scope of the term economic unreliability includes all the circumstances related to this entrepreneurial activity, which do not allow to conclude the proper participation in the legal and trade processes.

**Keywords:** economic activity, prohibition of an economic activity, economic unreliability, economic police