

ZAKAZ PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Zagadnienia praktyczne

Aleksandra Machowska



Wolters Kluwer

ZAKAZ PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Zagadnienia praktyczne

Aleksandra Machowska



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 20 czerwca 2025 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Aleksander Jerzy Witosz

Wydawczyni

Monika Pawłowska

Redaktorka prowadząca

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-711-6

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	19
1. Przepisy przewidujące zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w prawie polskim.....	19
1.1. Zakazy wynikające z ustawy o charakterze gwarancyjnym	20
1.2. Zakazy dotyczące określonych form działalności gospodarczej, zakazy o charakterze sankcji oraz chroniące daną gałąź gospodarki.....	24
1.3. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w prawie karnym.....	26
1.4. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w polskim prawie upadłościowym – rys historyczny...	27
2. Przegląd najważniejszych zmian przepisów o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia określonych funkcji – wzmianka	30
3. Wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją RP przepisów o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej.....	31

Rozdział II

Charakter prawny i funkcje zakazu prowadzenia

działalności gospodarczej	35
1. Uwagi ogólne.....	35
2. Aspekt historyczny	36
3. Istota i charakter prawny zakazu z art. 373 pr. upadł.	38
3.1. Istota orzeczenia o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej i innych zakazów z art. 373 pr. upadł.	38
3.2. Charakter prawny zakazu prowadzenia działalności gospodarczej i innych zakazów z art. 373 pr. upadł.	40
4. Funkcje zakazu z art. 373 pr. upadł.	45

Rozdział III

Przesłanki orzeczenia zakazu prowadzenia działalności

gospodarczej	49
1. Przesłanki o charakterze podmiotowym.....	49
1.1. Podmiot zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.....	50
1.2. Przesłanki podmiotowe wynikające z art. 373 ust. 1 pkt 1 pr. upadł.	51
1.3. Zakres podmiotowy przepisów o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w odniesieniu do tzw. konsumentów	52
2. Sankcje spełniające funkcje wychowawcze i prewencyjne w stosunku do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.....	54
3. Przesłanki przedmiotowe orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.....	60
3.1. Uwagi ogólne.....	60
3.2. Wina jako subiektywna przesłanka orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie art. 373 ust. 1 i art. 374 pr. upadł.	62
3.3. Wzorzec powinienego zachowania.....	64
3.4. Zrealizowanie przesłanki zawinienia w świetle art. 373 i 374 pr. upadł.....	68
3.5. Wina w świetle uprzednich ustaleń sądów karnych i administracyjnych.....	70

3.6. Szczególna sytuacja relacji art. 373 i 374 pr. upadł.	72
3.7. Celowe działanie i rażące niedbalstwo.....	74
3.8. Artykuł 374 pr. upadł. a upadłość „konsumencka”	75
4. Niezłożenie w terminie wniosku o ogłoszenie upadłości...	78
4.1. Uwagi ogólne.....	78
4.2. Przesłanki ogłoszenia upadłości	79
4.3. Przedsiębiorcy.....	79
4.4. Podmioty zobowiązane do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości	82
4.5. Niewypłacalność	85
4.5.1. Pozytywne przesłanki niewypłacalności	86
4.5.2. Negatywne przesłanki niewypłacalności.....	88
4.6. Wykonanie obowiązku z art. 21 ust. 1 pr. upadł.....	91
4.7. Istotne przyczynienie się do niezłożenia wniosku o ogłoszenie upadłości w ustawowym terminie przez osobę faktycznie zarządzającą przedsiębiorstwem dłużnika	96
5. Zachowania po ogłoszeniu upadłości skutkujące sankcją w postaci orzeczenia zakazu z art. 373 pr. upadł.	100
5.1. Zagadnienia ogólne.....	100
5.2. Przesłanki z art. 373 ust. 1 pkt 2 pr. upadł.....	101
5.3. Przesłanki z art. 373 ust. 1 pkt 3 pr. upadł.....	104
5.4. Przesłanka z art. 373 ust. 1 pkt 4 pr. upadł.....	105
5.5. Przesłanki orzeczenia zakazu na podstawie art. 373 ust. 3 pr. upadł.....	108
5.6. Orzeczenie zakazu na podstawie art. 374 pr. upadł.	110

Rozdział IV

Postępowanie o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności

gospodarczej	115
1. Zagadnienia ogólne	115
2. Charakter postępowania o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.....	116
3. Charakter prawny normy zawartej w art. 373 oraz art. 374 pr. upadł. i zakres związania orzeczeniem	120
4. Charakter prawny orzeczenia sądu o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej.....	121

5. Uczestnicy postępowania	123
6. Legitymacja czynna w postępowaniu o orzeczenie zakazu z art. 373 ust. 1 pr. upadł. – uwagi ogólne.....	124
6.1. Wierzyciel	125
6.2. Zagadnienia dotyczące legitymacji czynnej wierzyciela do złożenia wniosku z art. 373 ust. 1 pr. upadł.	130
6.3. Pozasądowe organy postępowania upadłościowego	132
6.4. Prokurator	137
6.5. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Prezes Komisji Nadzoru Finansowego	139
7. Przebieg postępowania o orzeczenie zakazu z art. 373 pr. upadł. – uwagi ogólne	139
7.1. Wniosek o orzeczenie zakazu na podstawie art. 373 pr. upadł. – uwagi ogólne	142
7.2. Wymogi formalne wniosku	145
7.3. Złożenie wniosku	153
7.4. Cofnięcie wniosku o orzeczenie zakazu, o którym mowa w art. 373 pr. upadł.	156
8. Właściwość sądu.....	159
9. Doręczanie pism w postępowaniach o orzeczenie zakazu, o którym mowa w art. 373 pr. upadł.....	163
10. Postępowanie o orzeczenie zakazu, o którym mowa w art. 373 pr. upadł.....	165
10.1. Zakres badania sądu przy orzekaniu zakazu z art. 373 pr. upadł. – uwagi wstępne.....	166
10.2. Przedmiot ustaleń sądu przy rozpoznawaniu wniosku o orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.....	166
10.3. Stopień winy	169
10.4. Skutki działań uczestnika	171
10.5. Obniżenie wartości ekonomicznej przedsiębiorstwa dłużnika	172
10.6. Rozmiar pokrzywdzenia wierzycieli.....	174
11. Okoliczności wpływające na długość okresu orzeczonego zakazu z art. 373 pr. upadł.....	178

12. Orzekanie zakazu w przypadku wielości osób, co do których zakaz ma być orzeczony.....	180
13. Orzekanie zakazu na podstawie art. 373 ust. 3 pr. upadł....	181
13.1. Okoliczności ekskulpacyjne (egzoneracyjne)	182
13.2. Przebieg postępowania o orzeczenie zakazu, o którym mowa w art. 373 pr. upadł.....	185
13.3. Postępowanie dowodowe – uwagi ogólne	186
13.3.1. Środki dowodowe	191
13.3.2. Wymogi w zakresie dowodowym	194
13.3.3. Wykazanie faktycznego zarządzania przedsiębiorstwem dłużnika.....	200
13.3.4. Dowód z opinii biegłego	202
14. Treść orzeczenia o zakazie, o którym mowa w art. 373 pr. upadł.	205
14.1. Określenie wnioskodawcy i uczestnika.....	205
14.2. Zakres orzeczonego zakazu	206
14.3. Koszty	210
14.4. Przykładowe postanowienie o orzeczeniu zakazu, o którym mowa w art. 373 pr. upadł.....	213
15. Zaskarżanie postanowienia w przedmiocie orzeczenia zakazu, o którym mowa w art. 373 pr. upadł.	213
16. Orzekanie zakazu z art. 373 pr. upadł. w sytuacji, gdy zakaz taki był już orzeczony	215

Rozdział V

Prekluzja z art. 377 pr. upadł. i zagadnienia intertemporalne orzekania w sprawach z art. 373	221
1. Uwagi ogólne – rys historyczny	221
2. Problem orzeczniczy w kontekście przepisów intertemporalnych z 2015 r. – stanowisko prezentowane w orzecznictwie SN	228

Rozdział VI

Obowiązki informacyjne w zakresie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej i innych zakazów, o których mowa w art. 373 pr. upadł.....	233
1. Krajowy Rejestr Sądowy	233

2. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.....	234
3. Obowiązki informacyjne przedsiębiorcy w odniesieniu do CEIDG	237
4. Krajowy Rejestr Zadłużonych	239
5. Dyrektywa 2017/1132	241
6. Wnioski i postulaty <i>de lege ferenda</i>	245

Rozdział VII

Skutki orzeczenia zakazu prowadzenia działalności

gospodarczej	249
1. Uwagi ogólne.....	249
2. Skutki orzeczenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na podstawie art. 373 ust. 1 pr. upadł.....	251
2.1. Ograniczenie zdolności prawnej lub zdolności do czynności prawnych.....	251
2.2. Ograniczenie konstytucyjnego prawa do prowadzenia działalności gospodarczej.....	253
2.3. Nieważność czynności dokonanych wbrew zakazowi z art. 373 ust. 1 pr. upadł.	254
3. Skutki w zakresie spraw rejestrowych – związanie sądu i organów publicznych na podstawie art. 365 § 1 k.p.c.	263
3.1. Wpis do KRS osoby objętej zakazem, powołanej na stanowisko wymienione w art. 373 ust. 1 pr. upadł.	264
3.2. Skutki prawomocnego orzeczenia zakazu z art. 373 pr. upadł. dla mandatu osób wpisanych do KRS.....	267
4. Zakaz z art. 373 pr. upadł. w przypadku osób podlegających wpisowi do CEIDG	270
4.1. Orzeczenie zakazu w odniesieniu do osób wpisanych do CEIDG	270
4.2. Zakaz z art. 373 pr. upadł. w przypadku wniosku o wpis do CEIDG.....	271
5. Skutki cywilnoprawne – odpowiedzialność odszkodowawcza.....	273
5.1. Odpowiedzialność z tytułu czynu niedozwolonego	273
5.2. Odpowiedzialność wynikająca z ustawy o CEIDG.....	275
5.3. Skutki dla czynności notarialnych.....	276

5.4. Skutki karne i w zakresie wykroczeń	279
5.4.1. Odpowiedzialność karna	279
5.4.2. Odpowiedzialność za wykroczenia	280
6. Skutki w postępowaniu upadłościowym	281
 Rozdział VIII	
Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w kontekście prawa unijnego	283
Bibliografia	287

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2017/1132 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z 14.06.2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (Dz.Urz. UE L 169, s. 46)
- dyrektywa 2019/1023 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z 20.06.2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 (Dz.Urz. UE L 172, s. 18)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
- k.w. – ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734)
- nowelizacja z 31.07.1997 r. – ustawa z 31.07.1997 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 117, poz. 751)
- nowelizacja z 26.01.2018 r. – ustawa z 26.01.2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 398 ze zm.)

o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1001 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
pr. restr.	– ustawa z 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1428 ze zm.)
pr. spółdz.	– ustawa z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593 ze zm.)
pr. upadł.	– ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 614)
p.u.n.	– ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. Nr 60, poz. 535 ze zm.)
rozporządzenie z 1934 r.	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. Nr 93, poz. 834 ze zm.)
u.CEIDG	– ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.)
u.d.e.	– ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)
u.KRS	– ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 869)
u.k.s.c.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 959 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2025 r. poz. 581)
ustawa o KRZ	– ustawa z 6.12.2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1909)

Czasopisma i publikatory

Dor. Restr.	– Doradca Restrukturyzacyjny
MoP	– Monitor Prawniczy
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór dodatkowy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego

Prok. i Pr. – Prokuratura i Prawo

Inne

CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
KRZ	– Krajowy Rejestr Zadłużonych
NIP	– numer identyfikacji podatkowej
PESEL	– Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności
RDN	– Rejestr Dłużników Niewypłacalnych
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Zagadnienia dotyczące zakazu prowadzenia działalności gospodarczej należą do jednych z bardziej skomplikowanych w polskim prawie upadłościowym. O tym, jak wielkie znaczenie przywiązuje polski system prawny do wolności działalności gospodarczej, świadczy brzmienie art. 22 Konstytucji RP. Stanowi on, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zatem zastosowanie wobec obywateli zakazu prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia różnych funkcji w obrocie gospodarczym jest nie tylko ingerencją w konstytucyjnie gwarantowane prawo każdego obywatela do podejmowania działalności gospodarczej, lecz także sankcją o charakterze osobistym, która w znaczący sposób może wpłynąć na życie osoby, wobec której taki zakaz orzeczono.

Równocześnie zakaz tego typu jest przewidziany w różnorodnych przepisach, w tym w samej Konstytucji RP, której art. 107 przewiduje zakaz prowadzenia działalności gospodarczej dla osób pełniących funkcje publiczne, w odniesieniu do majątku publicznego.

Jednym z przypadków specyficznych jest zakaz orzekany na podstawie art. 373 pr. upadł. Jego szczególny charakter wynika z tego, że będąc normą prawa cywilnego, ustanawia sankcję o charakterze osobistym, zasadniczo przynależną do kanonu prawa karnego, a nadto powiela sankcję orzekaną w postępowaniu karnym. Przy tym sankcja orzekana na podstawie powołanego przepisu jest nawet bardziej dotkliwa niż analogiczna sankcja karna.

Dotychczas pojawiło się na rynku wiele publikacji na temat problematyki związanej z orzekaniem zakazu, o którym mowa w art. 373 pr. upadł., jednak głównie były to opracowania o charakterze artykułów. Z kolei bardziej kompleksowe opracowania M. Mrówczyńskiego i T. Szanciły mają już przeszło dziesięć lat. Tymczasem wielokrotnie zmieniały się przepisy w zakresie prawa upadłościowego, postępowania cywilnego, pojawiły się nowe postępowania – restrukturyzacyjne, przybyło wiele istotnych orzeczeń związanych z omawianą problematyką. Przyszedł czas, żeby zebrać wszystkie te zagadnienia w jednej publikacji, co – mam nadzieję – w pewnym stopniu udało się uczynić.

Niniejsza publikacja ma na celu analizę przepisów i orzecznictwa, a także poglądów doktryny dotyczących kwestii materialnoprawnych oraz proceduralnych związanych z orzekaniem zakazu prowadzenia działalności gospodarczej na gruncie Prawa upadłościowego.

Pragnę podziękować Pani Sędzi Annie Ludwiczynskiej z Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, Panu Sędziemu Witoldowi Olechowi oraz Panu Notariuszowi Piotrowi Skibińskiemu za cenne uwagi. Szczególnie Tobie dziękuję, Aniu, za niewyczerpaną cierpliwość i gotowość o każdej porze do dyskusji na temat zawiloci przepisów oraz problemów, które się z tym wiążą.

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Przepisy przewidujące zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w prawie polskim

Zakaz lub ograniczenie prawa prowadzenia działalności gospodarczej, chociaż zazwyczaj ma na celu ochronę pewności gospodarczej, nie jest powiązany jedynie z przepisami prawa upadłościowego czy z prawem karnym, nie zawsze też ma charakter sankcji. Zwykle ma on charakter prewencyjny, często też jego celem jest zapewnienie transparentności życia publicznego oraz zapobieganie zachowaniom korupcyjnym¹. Dotyczy to zwykle osób sprawujących określone funkcje publiczne albo wykonujących określone zawody. Natomiast zakres zakazu może dotyczyć wszelkiej działalności gospodarczej i/albo pełnienia określonych funkcji, ale może też być ograniczony wyłącznie do jednego typu działalności czy jednego rodzaju funkcji. Także w zakresie sposobu stosowania zakazu występują istotne różnice: zakaz obowiązujący automatycznie, z mocy prawa, z chwilą spełnienia hipotezy właściwego przepisu, zakaz orzekany przez sąd albo zakaz nakładany decyzją organu wykonawczego.

¹ Na temat różnorodnych środków zabezpieczających obrót gospodarczy zob. m.in. A. Kania-Chramęga, *Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego w kontekście prawnokarnej regulacji środka karnego zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej* (art. 41 § 2 k.k.), Prok. i Pr. 2022/9, s. 37–68.

1.1. Zakazy wynikające z ustawy o charakterze gwarancyjnym

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przewiduje najwyższej rangi polski akt normatywny – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej². Artykuł 107 Konstytucji RP stanowi, że w zakresie określonym ustawą poseł nie może prowadzić działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ani nabywać tego majątku, a za naruszenie tych zakazów poseł, uchwałą Sejmu podjętą na wniosek Marszałka Sejmu, może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka w przedmiocie pozbawienia mandatu. Przepis ten ma zastosowanie również do senatorów, na podstawie art. 108 Konstytucji RP.

Normę art. 107 Konstytucji RP uszczegóławia art. 34 ustawy z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora³. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, jak również nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

Wybór lub powołanie posła lub senatora do tych władz jest z mocy prawa nieważny, jeżeli jednak miało to miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, poseł i senator jest obowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji poseł i senator traci je z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora ogranicza również posłów i senatorów w prawie do posiadania udziałów lub akcji w spółkach

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Dz.U. z 2024 r. poz. 907 ze zm.

prawa handlowego z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Górny limit wynosi 10% udziałów lub akcji, a udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez posła lub senatora przed pierwszym posiedzeniem Sejmu lub Senatu, a w razie ich niezbycia nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwu lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).

Naruszenie przez posła lub senatora powyższych przepisów powoduje odpowiedzialność regulaminową.

Analogiczne regulacje przewidziano w ustawie z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym⁴, ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ oraz ustawie z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa⁶ w odniesieniu nie tylko do osób wykonujących funkcje w samorządzie gminnym i powiatowym, lecz także w odniesieniu do członków ich rodziny. Artykuł 24f u.s.g., art. 25b u.s.p. i art. 27b u.s.w. zakazują radnym prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, powiatu lub województwa, w których radny uzyskał mandat, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeżeli radny prowadził taką działalność przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego.

Z kolei wójtowie, radni, małżonkowie wójtów, zastępców wójtów, radnych, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, a także osoby pozostające we wspólnym pożyciu z wójtami, zastępcami wójtów, radnymi, sekretarzami

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 566 ze zm.

gminy, skarbnikami gminy, kierownikami jednostek organizacyjnych gminy, osobami zarządzającymi i członkami organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

Odpowiednio, radni powiatu i ich małżonkowie oraz małżonkowie członków zarządu powiatu, sekretarzy powiatu, skarbników powiatu, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi, a w odniesieniu do samorządu województwa – radni i ich małżonkowie oraz małżonkowie członków zarządu województwa, skarbników województwa, sekretarzy województwa, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem powiatowych albo wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby.

Wybór lub powołanie tych osób na te funkcje są z mocy prawa nieważne. W przypadku wyboru lub powołania do pełnienia wymienionych funkcji przed rozpoczęciem wykonywania mandatu radnego albo dniem wyboru wójta lub przed zatrudnieniem na stanowisku sekretarza gminy, powołaniem na stanowisko zastępcy wójta, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy oraz osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną i w odniesieniu do samorządu powiatowego – przed dniem wyboru członka zarządu powiatu lub przed zatrudnieniem na stanowisku sekretarza powiatu, powołaniem skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu oraz osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną, osoby spokrewnione są obowiązane zrzec się stanowiska lub funkcji w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania przez radnego albo wójta czy też od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę lub powołania na stanowisko. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji osoba taka traci je z mocy prawa po upływie tego terminu.

Również w odniesieniu do radnych gminnych i powiatowych przewidziano ograniczenia w prawie posiadania pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych i, odpowiednio, powiatowych albo wojewódzkich osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające ten pakiet powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy, a w razie niezbycia ich nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwóch lat po jego wygaśnięciu w wykonywaniu przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).

Działalności gospodarczej nie mogą również prowadzić sędziowie sądów powszechnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz sędziowie sądów administracyjnych.

Artykuł 44 § 5 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym⁷ przewiduje, że Sędzia Sądu Najwyższego nie może:

- a) być członkiem:
 - zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego,
 - zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni,
 - zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą;
- b) posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego;
- c) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

Takiej samej treści ograniczenia przewiduje art. 11 ustawy z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego⁸, art. 86 § 3 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹ w odniesieniu

⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 622 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1422.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.

do sędziów sądów powszechnych, a na podstawie odwołania w art. 29 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁰ – do sędziów sądów administracyjnych. Także w odniesieniu do prokuratorów przewidziane są analogiczne ograniczenia¹¹.

1.2. Zakazy dotyczące określonych form działalności gospodarczej, zakazy o charakterze sankcji oraz chroniące daną gałąź gospodarki

Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w art. 20 przewiduje również ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹². Specyfika tej regulacji polega na tym, że w przypadku gdy:

- 1) przedsiębiorca zagraniczny rażąco narusza prawo polskie;
 - 2) nastąpiło otwarcie likwidacji przedsiębiorcy zagranicznego, który utworzył oddział, lub przedsiębiorca ten utracił prawo wykonywania działalności gospodarczej;
 - 3) działalność przedsiębiorcy zagranicznego zagraża bezpieczeństwu lub obronności państwa, bezpieczeństwu informacji niejawnych o klauzuli tajności „poufne” lub wyższej lub innemu nadzędanemu interesowi publicznemu;
 - 4) przedsiębiorca zagraniczny został wykreślony z rejestru wskazanego we wpisie oddziału przedsiębiorcy zagranicznego do rejestru przedsiębiorców
- minister właściwy do spraw gospodarki wydaje decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego w ramach oddziału.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.

¹¹ Art. 103 § 3 ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390 ze zm.).

¹² Dz.U. z 2025 r. poz. 89 ze zm.

Z punktu widzenia obrotu gospodarczego istotnym przepisem jest art. 18 § 3 ustawy z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych¹³. Przewiduje on zakaz pełnienia w spółkach kapitałowych funkcji: członka zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej, likwidatora albo prokurenta, a w spółkach: partnerskiej – członka zarządu, zaś komandytowo-akcyjnej – członka rady nadzorczej wobec osoby, która została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo określone w art. 587–587² k.s.h. (ogłoszenie albo przedstawienie nieprawdziwych danych, naruszenie obowiązków informacyjnych, naruszenie obowiązków wobec doradcy rady nadzorczej), art. 590 k.s.h. (bezprawne głosowanie na walnym zgromadzeniu lub bezprawne wykonywanie praw) i art. 591 k.s.h. (bezprawne posługiwanie się dokumentem) oraz w art. 228–231 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny¹⁴ (przestępstwa korupcji i płatnej protekcji) i rozdziałach XXXIII–XXXVII k.k. (przestępstwa przeciwko ochronie informacji, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, przestępstwa przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym, przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi). Celem tego zakazu jest wyłączenie z udziału w obrocie gospodarczym osób, których postępowanie uzasadnia obawy o rzetelność realizacji zadań gospodarczych i może narazić na szkodę innych uczestników obrotu¹⁵.

Na gruncie licznych ustaw dotyczących wyspecjalizowanych gałęzi gospodarki przepisy przewidują wydanie decyzji o zakazie prowadzenia danego typu specyficznej działalności gospodarczej przez właściwy organ¹⁶. Niektóre akty normatywne przewidują również ustawowy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, jednak odnosi się to do możliwości podejmowania takiej działalności przez określone podmioty prawa, niebędące osobami fizycznymi (np. art. 7 ustawy z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych¹⁷).

¹³ Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 383 ze zm.

¹⁵ Wyrok SN z 17.02.2016 r., III CSK 107/15, LEX nr 2048971.

¹⁶ M.in. art. 14 ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.), art. 45 ustawy z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1210 ze zm.).

¹⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 183 ze zm.

1.3. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w prawie karnym

Na gruncie prawa karnego zakaz związany z prowadzeniem działalności gospodarczej lub innej, jak również zakaz pełnienia funkcji w obrocie gospodarczym przewidziany jest jako środek karny. Zgodnie z art. 39 k.k. do takich środków należą: zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej (pkt 2), zakaz prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi (pkt 2a) oraz zakaz zajmowania stanowiska lub wykonywania zawodu lub pracy w organach i instytucjach państwowych i samorządu terytorialnego, a także w spółkach prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego posiadają bezpośrednio lub pośrednio przez inne podmioty co najmniej 10% akcji lub udziałów (pkt 2aa).

Również w systemie prawa karnego ustawy szczególne przewidują możliwość orzeczenia środków karnych wobec objętych nimi podmiotów za przestępstwa popełnione w związku z wykonywaniem zawodu, prowadzeniem działalności lub wykonywaniem czynności wymagających zezwolenia, mających charakter zakazu związanego z wykonywaniem określonego typu działalności¹⁸. Między innymi przepis art. 41 § 2 k.k. przewiduje możliwość orzeczenia przez sąd jako środka karnego zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Zgodnie z art. 43 § 1 k.k. zakaz wymierzany na tej podstawie orzeka się w wymiarze od roku do lat 15, z tym że zastosowanie tego zakazu jest fakultatywne. Orzeczenie takiego zakazu jest możliwe zarówno za przestępstwa umyślne, jak i nieumyślne¹⁹, w odniesieniu do osób, które taką działalność prowadzą. W literaturze oraz w orzecznictwie kontrowersyjne było, czy zakaz prowadzenia działalności gospodarczej można

¹⁸ Np. ustawa z 21.08.1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 ze zm.).

¹⁹ M. Kulik [w:] *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Mozgawa, LEX 2024, art. 41.

orzec w stosunku do osoby, która faktycznie prowadzi taką działalność, w sposób niesformalizowany (nie dopełniła obowiązkowych formalności, w tym przede wszystkim nie zgłosiła prowadzenia działalności gospodarczej celem ujawnienia we właściwej ewidencji). Ostatecznie przeważało stanowisko, z którego wynika, że orzeczenie tego środka karnego jest w takiej sytuacji możliwe²⁰.

1.4. Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w polskim prawie upadłościowym – rys historyczny

Przepisy regulujące zagadnienie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej pojawiły się w polskim systemie prawa upadłościowego w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. – Prawo upadłościowe²¹, ale dopiero w wyniku nowelizacji tego aktu normatywnego ustawą z 31.07.1997 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe i niektórych innych ustaw²² (art. 1 pkt 10).

Rozporządzenie z 1934 r. regulowało kwestie związane z zakazem prowadzenia działalności gospodarczej w dwóch związanych przepisach. Jego art. 17² § 1 przewidywał, że „kto nie wykona obowiązku określonego w art. 5 § 1 lub 2, zostanie pozbawiony, na okres od dwóch do pięciu lat, prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek

²⁰ Zob. wyrok SA w Katowicach z 2.02.2016 r., II AKa 380/15, LEX nr 2009556. W sytuacji faktycznej oskarżony dopuszczał się przypisanych mu przestępstw, nie mając formalnie zgłoszonej działalności gospodarczej, ale czynów dopuszczał się w warunkach zorganizowanej grupy przestępczej, podejmując istotne działania związane z formalnie zgłoszoną działalnością innych osób i popełniając przestępstwa w związku z taką działalnością. W piśmiennictwie por. m.in. W. Dadak, *Rola środka karnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zapobieganiu przestępczości*, Prok. i Pr. 2010/4, s. 88–102; P. Gensikowski, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. II AKa 380/15*, Prok. i Pr. 2018/2, s. 153–159; M. Siwek, *Rodzaje środków zabezpieczających o charakterze administracyjnym* [w:] *System Prawa Karnego*, t. 7, *Środki zabezpieczające*, red. L.K. Paprzycki, Warszawa 2015, s. 505; P. Zakrzewski [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. J. Majewski, Warszawa 2024, art. 41.

²¹ Dz.U. Nr 93, poz. 834 ze zm.

²² Dz.U. Nr 117, poz. 751, zmieniającą to rozporządzenie od 3.01.1998 r.

oraz pełnienia funkcji reprezentanta lub pełnomocnika przedsiębiorcy, członka rady nadzorczej i komisji rewizyjnej w spółce akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółdzielni, chyba że nie ponosi winy”.

Artykuł 5 rozporządzenia z 1934 r. nakazywał przedsiębiorcom, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zaprzestania płacenia długów, zgłoszenie w sądzie wniosku o ogłoszenie upadłości. Reprezentant przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 1 § 2 rozporządzenia z 1934 r., czyli przedsiębiorcy będącego osobą prawną oraz znajdujących się w stanie likwidacji spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej oraz komandytowo-akcyjnej, był zobowiązany zgłosić wniosek o ogłoszenie upadłości w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym majątek nie wystarczał na zaspokojenie długów, chyba że wcześniej rozpoczął się bieg terminu określonego w § 1 rozporządzenia z 1934 r. (zaprzestanie płacenia długów). Zgodnie z art. 5 § 3 rozporządzenia z 1934 r. terminy do złożenia wniosku o upadłość nie biegły, a jeżeli rozpoczęły bieg, ulegały zawieszeniu, gdy przedsiębiorca złożył podanie o otwarcie postępowania układowego.

W sprawach z art. 17² rozporządzenia z 1934 r. postępowanie wszczynano z urzędu i toczyło się ono przed sądem prowadzącym postępowanie upadłościowe. Oznaczało to, że w praktyce w zasadzie w każdym przypadku, w którym ogłoszono upadłość, sąd z urzędu wszczywał postępowanie w przedmiocie orzeczenia takiego zakazu, ponieważ przypadki dochowania ustawowego terminu z art. 5 § 1 lub 2 rozporządzenia z 1934 r. w zasadzie nie miały miejsca. Równocześnie tak sformułowany przepis z góry zakładał, że każde przekroczenie terminu przewidzianego na złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości jest zawinione i nie przewidywał żadnych przesłanek egzoneracyjnych. Orzekanie o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej oparte było na domniemaniu winy. Co więcej, sąd wszczywał postępowanie z urzędu, gdy stwierdził uchybienie terminu na podstawie prowadzonej sprawy upadłościowej, oraz gdy o niezłożeniu stosownego wniosku o ogłoszenie upadłości powziął wiadomość w inny sposób, najczęściej w wyniku zawiadomienia wierzyciela²³. Zwykle zawiadomienie pochodziło od urzędu skarbowego

²³ J. Brol, *Prawo handlowe*, Warszawa 2001, art. 17².

lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które informowały sąd, że należności z tytułu podatków lub składki ubezpieczenia społecznego nie są płacone, co może wskazywać na to, że dłużnik jest niewypłacalny. W konsekwencji takiego założenia postępowanie zakazowe prowadziło się z urzędu, a ewentualny zawiadamiający (tj. wspomniany ZUS lub US) nie stawał się uczestnikiem tego postępowania, ponieważ nie był zainteresowanym w rozumieniu art. 510 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²⁴. Właściwy do prowadzenia postępowania zakazowego był sąd upadłościowy, tj. sąd, w którym toczyło się postępowanie upadłościowe, bądź sąd, który byłby właściwy do rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości, gdyby wniosek taki został złożony. W sprawach orzeczenia zakazu z art. 17² rozporządzenia z 1934 r. sąd orzekał w składzie jednoosobowym.

W sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu z 1934 r. zastosowanie miały przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, a postanowienie zapadało po przeprowadzeniu rozprawy. Od postanowienia sądu o orzeczeniu zakazu służyła apelacja.

Przepis art. 17³ rozporządzenia z 1934 r. przewidywał wpisanie osób, wobec których orzeczono taki zakaz, do rejestru dłużników niewypłacalnych, niezwłocznie po uprawomocnieniu się postanowienia o zakazie. Wpis taki podlegał z urzędu wykreśleniu przez sąd rejestrowy po upływie okresu, na który zakaz został orzeczony.

Ustawa z 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze²⁵ zachowała ideę przepisów o zakazie, jednak znacznie rozbudowała przepisy zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i procesowym, sytuując je w tytule X części pierwszej ustawy, zawierającej przepisy ogólne o postępowaniu upadłościowym i jego skutkach, w art. 373–377.

²⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.; J. Brol, *Prawo upadłościowe po nowelizacji*, MoP 1997/10.

²⁵ Dz.U. Nr 60, poz. 535 ze zm.