

mgr Paweł Chyb
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Zakład Administracyjnego Prawa Gospodarczego i Bankowego
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

**Sukcesja administracyjno-prawna
w reglamentowanej działalności gospodarczej
w procesie łączenie się krajowych spółek prawa handlowego**
(autoreferat rozprawy doktorskiej przygotowanej pod kierunkiem prof. dr hab. Hanny
Gronkiewicz-Waltz)

Przedmiotem rozważań podjętych przeze mnie w rozprawie jest sukcesja administracyjno-prawna jako jeden z istotnych skutków prawnych procesu łączenia się krajowych spółek prawa handlowego. Spółki prowadzące działalność gospodarczą są na ogół podmiotami znacznej ilości praw i obowiązków z obszaru prawa administracyjnego. Dla tych z nich, które prowadzą działalność gospodarczą w obszarze reglamentacji, zasadniczą rolę odgrywają prawa i obowiązki, wynikające z decyzji o udzieleniu koncesji, zezwolenia, licencji lub zgody, bowiem w pewien sposób konstytuują one spółki jako przedsiębiorców. Z tego powodu w pracy poświęciłem uwagę sukcesji administracyjno-prawnej w zakresie, w jakim dotyczy ona właśnie uprawnienia do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej.

Możliwość wstąpienia przez spółkę przejmującą w prawa i obowiązki spółki przejmowanej, wynikające z uzyskanej przez tę ostatnią decyzji uprawniającej do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej ma zasadnicze znaczenie w procedurze połączenia z perspektywy interesów spółki przejmującej oraz jej wspólników. Często bowiem przyczyną dokonania połączenia jest zamiar pozyskania nowych rynków przez spółkę przejmującą. W przypadku działalności gospodarczej poddanej reglamentacji administracyjno-prawnej, cel ten nie mógłby zostać osiągnięty bez przeniesienia na spółkę przejmującą praw i obowiązków wynikających z decyzji o udzieleniu koncesji, zezwolenia, licencji lub zgody, której adresatem była spółka przejmowana. Jeden z członków zespołu powołanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego do opracowania projektu

Ustawy z dnia 15 września 2000 roku – Kodeks spółek handlowych (dalej „KSH”) uznał sukcesję administracyjno-prawną za jeden z najistotniejszych czynników decydujących o atrakcyjności łączenia się spółek.

Dopuszczalność następstwa prawnego w materialnym prawie administracyjnym oraz zasady, na jakich może do niego dochodzić, zwłaszcza jeśli sukcesja ma dotyczyć decyzji administracyjnych, uprawniających do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej, ściśle wiąże się z zagadnieniem ochrony szeroko pojętego interesu publicznego. Za sprawą sukcesji administracyjno-prawnej dochodzi przecież do zmiany podmiotu stosunku administracyjnego bez udziału organu, który brał udział w jego kreacji poprzez wydanie koncesji, zezwolenia, licencji, czy też zgody.

Wszystkie powyższe kwestie zaważyły na zakreśleniu pola badawczego wokół zagadnienia sukcesji administracyjno-prawnej w reglamentowanej działalności gospodarczej w procesie łączenia się spółek prawa handlowego. Obraną tematykę uznałem za interesującą także z uwagi na fakt, iż przepisy KSH obowiązują od 1 stycznia 2001 roku, a refleksje nad istotą procedury łączenia się spółek z perspektywy reglamentacji działalności gospodarczej są podejmowane w polskiej literaturze stosunkowo od niedawna i fragmentarycznie.

Podstawowym celem rozprawy było przeanalizowanie i skonfrontowanie przepisów KSH, regulujących sukcesję publiczno-prawną w procesie łączenia się spółek, z regulacjami administracyjno-prawnymi, dotyczącymi wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej. W toku badania chciałem ustalić, czy na gruncie obecnie obowiązujących przepisów można zasadnie mówić o sukcesji jako zasadzie w odniesieniu do praw i obowiązków związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, czy też charakter i zakres ograniczeń tejże sukcesji uprawnia do sformułowania wniosku, iż regułą stał się raczej brak sukcesji.

Środkiem do osiągnięcia tego celu było dokonanie podziału ustaw regulujących podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji, zezwolenia, licencji oraz zgody według kryterium relacji, w jakiej ich przepisy pozostają do kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej. W rezultacie, wyodrębniłem trzy grupy powyższych regulacji, których charakterystykę przybliżę w dalszej części autoreferatu.

Przygotowując rozprawę postawiłem sobie także za cel zweryfikowanie, czy przepisy materialnego prawa administracyjnego mogą rodzić trudności prawne z perspektywy trybu i zasad wstąpienia przez spółkę przejmującą w prawa i obowiązki spółki przejmowanej wynikające z koncesji, zezwolenia, licencji lub zgody. Po wyodrębnieniu takiej kategorii regulacji poddałem ich przepisy analizie, której cel był dwojaki. Po pierwsze, udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przepisy konkretnej ustawy stanowią w ogóle ograniczenie sukcesji administracyjno-prawnej przewidzianej przez przepisy KSH. Po drugie, dokonanie oceny przepisów tych ustaw, które w sposób niepozbawiony wad modyfikują kodeksową sukcesję publiczno-prawną. Wyniki dokonanego badania skłoniły mnie do sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

W rozprawie starałem się również wykazać *ratio legis* wyraźnego uregulowania sukcesji administracyjno-prawnej w przepisach KSH. W tym kontekście istotne znaczenie miało także zaprezentowanie ewolucji regulacji sukcesji w procesie łączenia się spółek.

W **rozdziale I** skupiłem się na przedstawieniu konstrukcji następstwa prawnego w prawie administracyjnym na tle teorii stosunku administracyjnego, a także przedstawiłem istotę sukcesji uniwersalnej. Omówienie powyższych zagadnień, w tym wyróżnienie stosunków o charakterze osobistym, rzeczowym i pośrednim, było niezbędne między innymi w celu wyjaśnienia poglądów negujących skuteczność sukcesji administracyjno-prawnej na gruncie przepisów Ustawy z dnia 27 czerwca 1934 roku – Kodeks handlowy (dalej „KH”). Dla pełnego zobrazowania zastrzeżeń formułowanych z perspektywy interesu publicznego pod adresem sukcesji administracyjno-prawnej, dokonałem charakterystyki koncesji, zezwoleń, licencji oraz zgód, jako prawnych ograniczeń zasady wolności gospodarczej. Ostatni fragment pierwszego rozdziału został poświęcony omówieniu zagadnienia sukcesji administracyjno-prawnej w procesie łączenia się spółek przeprowadzanym na podstawie przepisów KH.

W **rozdziale II** zaprezentowałem dopuszczalne sposoby łączenia się spółek oraz wskazałem na prawne aspekty tej procedury, które w mojej ocenie stanowią jej istotę. W tym fragmencie pracy poddałem także analizie szereg zagadnień szczegółowych związanych z kodeksową sukcesją administracyjno-prawną, w tym dokonałem oceny możliwości przeniesienia na spółkę przejmującą praw i obowiązków wynikających z decyzji o udzieleniu promesy koncesji, zezwolenia lub licencji, której adresatem była spółka przejmowana.

Ponadto, szczegółowo omówiłem tryb przejścia na spółkę przejmującą zezwoleń lub koncesji udzielonych spółce będącej instytucją finansową w rozumieniu przepisów KSH.

Rozdział III poświęciłem osobnemu omówieniu przedmiotowych, podmiotowych oraz czasowych ograniczeń kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej. W ramach analizy ograniczeń o charakterze przedmiotowym część uwagi skupiłem na analizie sposobu konstruowania przepisów prawnych wyłączających sukcesję publiczno-prawną w procesie łączenia się spółek, w kontekście obecnego w literaturze przedmiotu postulatu, nakazującego ich jednoznaczne formułowanie. W tym rozdziale zaprezentowałem również szczegółowe kryteria według których dokonałem podziału regulacji materialnego prawa administracyjnego z zakresu reglamentacji działalności gospodarczej na kilka kategorii, w zależności od tego w jakiej relacji pozostają ich przepisy do kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej.

Rozdział IV rozpocząłem od wyodrębnienia spośród aktów normatywnych regulujących podejmowanie i wykonywanie reglamentowanej działalności gospodarczej grupy ustaw, które nie zawierają przepisów autonomicznych wobec KSH, dotyczących sukcesji administracyjno-prawnej. Dwie z tych regulacji zostały szczegółowo omówione w tym fragmencie pracy. W przypadku działalności gospodarczej w zakresie gier urządzanych w ośrodkach gier oraz w zakresie zakładów wzajemnych o poddaniu analizie przepisów tej ustawy zdecydowały wątpliwości, czy cel, który ustawodawca zamierzał osiągnąć poddając działalność w powyższym zakresie reglamentacji prawnej został w tym przypadku w pełni osiągnięty. Z jednej bowiem strony, Ustawa z dnia 19 listopada 2009 roku o grach hazardowych (dalej „**Ustawa o grach hazardowych**”) nie zawiera, w mojej ocenie, przepisów, które można by zasadnie uznać za przedmiotowe ograniczenie kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej. Z drugiej zaś strony, przepisy tej regulacji wprowadzają rygorystyczne warunki, które muszą spełniać spółki wykonujące działalność gospodarczą we wskazanym powyżej zakresie oraz poddają je daleko idącej kontroli ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Zestawienie tych dwóch obserwacji prowadzi do ogólnej konkluzji o braku konsekwencji ustawodawcy, który pozostawił w tym przypadku regulację sukcesji administracyjno-prawnej przepisom KSH. Inne względy zaważyły z kolei na poświęceniu uwagi przepisom Ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (dalej „**Ustawa o wychowaniu w trzeźwości**”). Przeprowadzona analiza miała na celu wykazanie, że likwidacja przedsiębiorstwa lub punktu sprzedaży, jako przesłanki wygaśnięcia zezwoleń, nie

mogą być uznane za podstawę prawną wyłączenia kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej w kontekście zakończenia działalności gospodarczej przez spółkę przejmowaną. Powyższe zagadnienie ma istotny aspekt praktyczny, bowiem zdarza się, że w wyniku wykładni przepisów dokonywanej przez właściwe organy administracji publicznej połączenie spółek błędnie utożsamiane jest z likwidacją przedsiębiorstwa lub punktu sprzedaży spółki przejmowanej.

Rozdział V traktuje o dwóch grupach regulacji, dotyczących podejmowania i wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej. Do pierwszej grupy zostały zaliczone te ustawy, które nie wyłączają *expressis verbis* kodeksowej sukcesji publiczno-prawnej, ale jednocześnie zawierają różnego rodzaju postanowienia, które tę zasadę modyfikują. Drugą grupę stanowią ustawy, których przepisy wyraźnie wyłączają kodeksową zasadę sukcesji administracyjno-prawną. W tym rozdziale dokonałem szczegółowej analizy regulacji zaliczonych do pierwszej z wymienionych kategorii. Celem dokonanego badania było rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych, które pojawiają się podczas próby odpowiedzi na pytanie o szczegółowe zasady przeniesienia na spółkę przejmującą praw i obowiązków wynikających z decyzji uprawniających do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej.

Rozdział VI rozpocząłem od wyodrębnienia tych regulacji, których przepisy są, moim zdaniem, źródłem istotnych trudności interpretacyjnych przy ocenie ich relacji do zasady kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej. W odniesieniu do każdego z tych aktów normatywnych postawiłem pytanie czy, a jeżeli tak, to na jakiej podstawie prawnej, dochodzi do sukcesji praw i obowiązków wynikających z decyzji uprawniających do wykonywania określonego rodzaju działalności, wydanych na ich podstawie. W tym fragmencie pracy wnikliwemu badaniu poddane zostały przepisy wszystkich ustaw zaliczonych do tej kategorii, a jego celem było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w danym przypadku wyłączona jest sukcesja administracyjno-prawna przewidziana przez przepisy KSH.

W ostatnim fragmencie rozprawy zatytułowanym „**Wnioski de lege lata. Postulaty de lege ferenda**” zawarłem najistotniejsze konkluzje wynikające z analizy poszczególnych zagadnień, dokonanej w poprzedzających częściach pracy oraz najważniejsze propozycje zmiany przepisów, dotyczących zagadnienia sukcesji administracyjno-prawnej w procesie

łączenia się spółek. Pozostałe wnioski dotyczące badanych kwestii zamieszczałem na bieżąco w poszczególnych rozdziałach pracy, w miarę dokonywania analizy konkretnych zagadnień.

Najważniejsze wnioski (postulaty) wynikające z rozprawy są następujące:

- sukcesja administracyjno-prawna, zwłaszcza w obszarze reglamentowanej działalności gospodarczej, w której dominują stosunki prawne o charakterze osobistym, wymaga dla swej skuteczności wyraźnego umocowania ustawowego;
- przepis art. 494 § 2 KSH w sposób jednoznaczny rozstrzygnął o objęciu zakresem sukcesji uniwersalnej, jako skutku połączenia spółek, także praw i obowiązków wynikających z koncesji, zezwoleń, licencji oraz zgód uzyskanych przez spółkę przejmowaną;
- sukcesja administracyjno-prawna, a nie jej brak, jest obecnie zasadą w procesie łączenia się spółek;
- ograniczenia kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej należy traktować jako wyjątki od reguły z wszystkimi konsekwencjami wynikającymi z powyższej konkluzji (m.in. przedmiotowe ograniczenia sukcesji publiczno-prawnej powinny mieć charakter wyraźny; brak jest, w mojej ocenie, możliwości wywodzenia ich istnienia z celów konkretnej ustawy);
- przepis art. 494 § 2 *in fine* KSH nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do stosowania podmiotowych ograniczeń kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej;
- pożądana jest zmiana przepisu art. 494 § 5 KSH, która wyraźnie rozstrzygnęłaby o przyznaniu sprzeciwowi, będącemu prawnym sposobem niedopuszczenia do sukcesji administracyjno-prawnej, w przypadku procesu łączeniowego z udziałem spółki będącej instytucją finansową, charakteru decyzji administracyjnej; jednocześnie postuluję ograniczenie uznaniowości, w jaką obecnie wyposażony jest organ, w zakresie możliwości złożenia sprzeciwu;
- przepisów wiążących wygaśnięcie określonych zezwoleń z wykreśleniem z rejestru spółek, będących ich adresatami, nie należy traktować jako przedmiotowych ograniczeń kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej;
- przepisy stanowiące o konieczności uzyskania nowego zezwolenia na wykonywanie reglamentowanej działalności gospodarczej w przypadku „zmiany” przedsiębiorcy uprawnionego z zezwolenia są w orzecznictwie postrzegane jako

przedmiotowe ograniczenia kodeksowej sukcesji administracyjno-prawnej; w mojej ocenie, mając na uwadze postulat jednoznacznego wprowadzania przez ustawodawcę tego typu ograniczeń, chcąc uzyskać efekt w postaci wyłączenia sukcesji, o której stanowi art. 494 § 2 KSH, należy postulować zastąpienie wspomnianych przepisów przez odpowiednio wyraźne normy prawne;

- w każdym przypadku, w którym nie mają zastosowania ograniczenia sukcesji administracyjno-prawnej, przepisy powinny nakładać na spółkę przejmującą obowiązek poinformowania organu o dokonanej połączeniu i wstąpieniu w prawa i obowiązki spółki przejmowanej, wynikające z decyzji uprawniającej do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej; realizacja tego obowiązku powinna być powiązana z odpowiednią sankcją za jego naruszenie przez spółkę przejmującą;
- kodeksowa sukcesja administracyjno-prawna nie stanowi szczególnie istotnego ryzyka dla szeroko pojętego interesu publicznego, związanego z potencjalnym dopuszczeniem do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej podmiotu nienależycie do tego przygotowanego; uważam, że ryzyko, iż spółka przejmująca nie będzie spełniać wymogów do wykonywania działalności gospodarczej po dniu połączenia, nie jest wcale większe niż ryzyko, że spółka przejmowana, jako podmiot dotychczas uprawniony z określonego pozwolenia, przestanie je spełniać.

Przygotowanie rozprawy wymagało przede wszystkim zastosowania dogmatyczno-prawnej metody badania, koniecznej do przeprowadzenia szerokiego badania polskiego ustawodawstwa. Objęło ono swoim zakresem regulacje dotyczące procesu łączenia się spółek oraz określające zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej poddanej reglamentacji administracyjno-prawnej. Dla sformułowania odpowiedzi na pytania postawione w pracy, bądź stanowiące jej inspirację, konieczne było także odwołanie się do historyczno-prawnej metody badawczej, jako wspomagającej metodę dogmatyczną. Przygotowując rozprawę dokonałem szerokich studiów literatury oraz orzecznictwa w zakresie przedmiotu badania. Istotny materiał badawczy stanowiły także uzasadnienia do projektów ustaw, zwłaszcza dotyczących reglamentowanej działalności gospodarczej.