

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.02.39>

dr Anna WOJTKOWIAK

<https://orcid.org/0000-0003-1000-7292>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mail: a.wojtkowiak@ujd.edu.pl

Ograniczenia zasady wolności gospodarczej na przykładzie regulacji prawnych dotyczących udzielania zezwoleń spółkom osobowym

Streszczenie

Jedną z form ograniczenia zasady wolności gospodarczej w polskim systemie prawnym jest wprowadzenie zakazu wykonywania działalności gospodarczej w określonych dziedzinach przez przedsiębiorców bez posiadania zezwolenia. Organ zezwalający udziela zezwolenia przedsiębiorcy spełniającemu wymagane prawem warunki jego uzyskania. W przypadku gdy do prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki cywilne wymagane jest posiadanie zezwolenia, wówczas zezwolenie to wydaje się poszczególnym wspólnikom tej spółki, a nie samej spółce cywilnej, ponieważ ustawodawca nie przyznaje statusu przedsiębiorcy spółkom cywilnym. Oznacza to, że w sytuacji gdy w spółce cywilnej mamy np. pięciu wspólników to każdy z nich musi wystąpić o udzielenie mu zezwolenia i ponieść koszty jego wydania, które faktycznie będą dodatkowymi kosztami ponoszonymi z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w tej formie organizacyjnoprawnej. W związku z tym można przyjąć, że ustawodawca gorzej traktuje spółki cywilne niż spółki osobowe prawa handlowego, którym do prowadzenia działalności gospodarczej wystarczy, iż będą posiadały jedno zezwolenie wydane na spółkę.

Słowa kluczowe: przedsiębiorca, zezwolenie, spółki cywilne, spółki osobowe prawa handlowego, wspólnicy spółek, sukcesja uniwersalna.

1. Zasada wolności gospodarczej jako podstawa ustroju gospodarczego RP

Zasada wolności gospodarczej została umieszczona w art. 20 i 22 Konstytucji RP¹. Konstytucja RP jest aktem prawnym o najwyższej randze i mocy wiążącej

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

wobec wszystkich organów państwa. Prymat konstytucji jest wyraźnie potwierdzony w art. 8 ust. 1–2 Konstytucji, określającym konstytucję, jako najwyższe prawo zasadnicze stosowane bezpośrednio. Zasada prymatu konstytucji wynika z jej normatywnej funkcji, dotyczy to w szczególności tych postanowień konstytucji, które tworzą fundament ustroju politycznego i gospodarczego państwa, a w szczególności procesu oddziaływania państwa na gospodarkę będącego przedmiotem regulacji prawa gospodarczego publicznego. Jak słusznie zauważa K. Strzyczkowski, Konstytucja RP jest źródłem prawa gospodarczego publicznego i jako akt prawa najwyższej rangi legitymuje konstytucyjne oddziaływanie państwa na gospodarkę².

Zgodnie z treścią art. 20 Konstytucji podstawę ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych. Pojęcie społeczna gospodarka rynkowa zostało ukształtowane przez doktrynę ekonomiczną. Społeczna gospodarka rynkowa stanowi syntezę gospodarki rynkowej oraz modelu państwa opiekuńczego. W opinii jej twórców podstawą zdrowo funkcjonującej gospodarki jest mechanizm wolnorynkowy, który w najlepszy sposób zapewnia równowagę między popytem a podażą oraz między jakością towarów i usług a ich ceną. Jednocześnie przedstawiciele tej doktryny przyjmują, że wolny rynek nie jest wartością samoistną, a jedynie instrumentalną. W sytuacji gdy mechanizm ten nie jest w stanie zapewnić dobrobytu wszystkim członkom danej społeczności musi zostać tak sformułowany, żeby umożliwił osiągnięcie celów społecznych, tj. zabezpieczenia bytu osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie np. niepełnosprawnym, chorym, w podeszłym wieku, wykluczonym społecznie³.

Połączenie gospodarki rynkowej z określeniem „społeczna” stwarza państwu możliwość posługiwania się instrumentami naruszającymi zasady wolnego rynku ze względu na konieczność zaspokajania potrzeb społecznych, których rynek nie jest w stanie zaspokoić⁴. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej godzi prawa ekonomii z odpowiedzialnością społeczną. Jej istotą jest paralelność, a nie alternatywność celów społecznych⁵. Istotną cechą społecznej gospodarki rynkowej jest także pozostawienie produkcji i dystrybucji dóbr regulacji mechanizmów rynkowych opartych na wolności działalności gospodarczej⁶.

² K. Strzyczkowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011, s. 62.

³ Z. Snażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 68.

⁴ Ibidem, s. 69.

⁵ A. Żurawik, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8B, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013, s. 464; zob. też K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005, s. 12.

⁶ K. Pokryszka, *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, R. Blicharz (red.), Warszawa 2015, s. 23.

1.1. Treść zasady wolności gospodarczej

Treścią zasady wolności gospodarczej jest swoboda podejmowania prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych. Działalność gospodarcza na gruncie rozwiązań konstytucyjnych i ustawodawstwa zwykłego jest wolna, co oznacza, że nie jest ona ani zakazana ani nakazana lecz uzależniona od woli danego podmiotu. W związku z tym każdy zainteresowany podmiot może podjąć działalność gospodarczą, jeżeli nie jest ona sprzeczna z obowiązującymi przepisami prawa, zasadami uczciwej konkurencji, dobrych obyczajów oraz słusznym interesom konsumentów⁷.

Jak słusznie zauważa A. Żurawik z zasady tej wynikają określone obowiązki organów państwowych i kierowane do nich przez ustawodawcę zakazy. Zaliczamy do nich:

1. obowiązek tworzenia materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności gospodarczej (obowiązek pozytywny),
2. zakaz wydawania aktów prawnych sprzecznych z zasadą wolności gospodarczej (obowiązek negatywny),
3. obowiązek rozstrzygania wątpliwości na podstawie domniemania prawnego swobody działalności gospodarczej,
4. zakaz rozszerzającej interpretacji wyjątków od zasady wolności gospodarczej⁸.

1.2. Ograniczenia zasady wolności gospodarczej

W świetle regulacji zawartych w Konstytucji RP należy zauważyć, że bezwzględnym wymogiem ograniczenia wolności gospodarczej jest droga ustawy. Nakaz wyłączności ustawy, jako warunek ograniczeń wolności gospodarczej jest wynikiem przyjęcia w naszym systemie prawnym zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z tym nakazem unormowania ustawowe muszą zawierać szczegółowe i konkretne przepisy skierowane do organów administracji, które będą na ich podstawie wykonywać swoje funkcje reglamentacyjne w odniesieniu do konkretnych przedsiębiorców. W płaszczyźnie materialnej dopuszczalność ograniczenia swobody działalności gospodarczej jest uwarunkowana ze względu na „ważny” interes publiczny. Należy zauważyć, że ważny interes publiczny jest kwalifikowaną formą interesu publicznego „zwykłego”⁹. Ważny interes publiczny, uzasadniający wprowadzenie wyjątków od zasady wolności gospodarczej, w opinii M. Gajewskiego nie może być interpretowany rozszerzająco. Podejmowanie działań, którymi kieruje potrzeba uwzględnienia ważnego interesu publicznego musi mieścić się w granicach zasady proporcjonalności, czyli utrzymania właściwych proporcji pomiędzy środkiem ograniczającym wolność gospo-

⁷ K. Strzyczkowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, op. cit., s. 102.

⁸ A. Żurawik, op. cit., s. 453.

⁹ Ibidem, s. 454.

darczą a korzyściami dla dobra publicznego, które będą skutkiem wprowadzonych ograniczeń. Wolność gospodarza jako prawo obywatelskie i zasada ustroju gospodarczego jest określana granicami dopuszczalnej ingerencji państwa w gospodarkę. Z tak sformułowanych przepisów wynika, że o wystąpieniu potrzeby ograniczenia wolności gospodarczej decyduje ustawodawca. Jednocześnie należy zauważyć, że nad zgodnością ustaw ograniczających zasadę wolności gospodarczej czuwa Trybunał Konstytucyjny, którego zadaniem jest usuwanie z systemu prawnego aktów prawnych niezgodnych z Konstytucją RP¹⁰.

2. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej

Jedną z form ograniczenia zasady wolności gospodarczej w polskim systemie prawnym jest wprowadzenie zakazu wykonywania działalności gospodarczej w określonych dziedzinach przez przedsiębiorców bez posiadania zezwolenia, czyli bez wcześniejszego sprawdzenia, czy dany przedsiębiorca spełnia określone prawem warunki wykonywania tej działalności.

Istota instytucji zezwolenia polega na uchyleniu ogólnie obowiązującego zakazu podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej wobec danego przedsiębiorcy w odniesieniu do określonego przez obowiązujące przepisy prawne rodzaju działalności gospodarczej po stwierdzeniu przez właściwy organ administracji publicznej, że zostały spełnione wszystkie wymagane prawem, warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia¹¹. W odniesieniu do przedsiębiorcy jest to stwierdzenie, że po jego stronie nie występują przeszkody uniemożliwiające mu podjęcie i wykonywanie danego rodzaju działalności gospodarczej, względem której ustawodawca wprowadził obowiązek uzyskania zezwolenia¹².

W związku z tym można stwierdzić, że uzyskanie zezwolenia umożliwia przedsiębiorcy wykorzystanie przysługującego mu prawa do podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie i na zasadach wskazanych w przepisach prawnych. W przypadku konkretnego przedsiębiorcy uzyskanie zezwolenia potwierdza jego zdolność do podjęcia w sposób legalny określonej w nim działalności gospodarczej. Podsumowując powyższe uwagi, należy przyjąć, że zezwolenie jest aktem woli właściwego organu administracji publicznej, w którym organ ten stwierdza dopuszczalność podjęcia przez zainteresowanego przedsiębiorcę działalności gospodarczej w określonym przedmiotowo zakresie w następstwie stwierdzenia, iż przedsiębiorca ten spełnia określone prawem warunki do

¹⁰ M. Gajewski, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne*, S. Piątek, I. Postuła (red.), Warszawa 2009, s. 26–27.

¹¹ K. Strzyczkowski, op. cit., Warszawa 2011, s. 261.

¹² T. Miśko, *Prawa i obowiązki przedsiębiorców*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, J. Olszewski (red.), Warszawa 2021, s. 120.

wykonywania działalności gospodarczej w dziedzinie objętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia¹³.

Instytucja zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej znajduje podstawy prawne w licznych ustawach regulujących wykonywanie działalności gospodarczej w bardzo zróżnicowanych dziedzinach. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców¹⁴ nie zawiera katalogu ustaw, na podstawie których przedsiębiorcy są zobowiązani do uzyskania zezwolenie w sytuacji, w której planują rozpocząć wykonywanie działalności gospodarczej objętej tą formą reglamentacji. W art. 41 PrPrzed ustawodawca stwierdza, że uzyskania zezwolenia wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w odrębnych przepisach. Zgodnie z tym art. organy zezwalające, warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem oraz zasady, tryb udzielania, odmowy udzielenia, zmiany, zawieszenia, cofnięcia albo ograniczenia zakresu zezwolenia, określają odrębne przepisy, o ile ustawa nie stanowi inaczej.

Katalog ustaw, na podstawie których przedsiębiorcy byli zobowiązani posiadać zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej zawierała (w art. 75) ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁵. Rozwiązanie to było często krytykowane w literaturze przedmiotu, ponieważ dodanie kolejnej dziedziny działalności jako działalności objętej zezwoleniem wymagało każdorazowo zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶. W związku z postulatami doktryny obecnie obowiązująca ustawa PrPrzed odeszła od takiego rozwiązania i dziedzin działalności, do których wykonywania wymagane jest posiadania zezwolenia należy poszukiwać w przepisy szczególnych. Wykaz ustaw odrębnych regulujących wydawanie zezwoleń znajduje się w Serwisie informacyjno-usługowym dla przedsiębiorców na portalu nadzorowanym jest przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii¹⁷.

Zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej mają formę decyzji administracyjnej i są wydawane w trybie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 42 PrPrzed organ zezwalający udziela zezwolenia przedsiębiorcy spełniającemu wymagane prawem warunki uzyskania zezwolenia. Zezwolenia z reguły są decyzjami związanymi, co w konsekwencji powoduje, że jeśli przedsiębiorca spełni wszystkie przewidziane prawem warunki wykonywania działalności gospodarczej wymagającej zezwolenia, to przysługuje mu względem organu

¹³ K. Strzyczkowski, op. cit., Warszawa 2011, s. 261.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zm., zwana dalej PrPrzed.

¹⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.

¹⁶ Zob. D. Szafrński, *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, [w:] *Prawo gospodarcze zagadnienia administracyjnoprawne*, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), Warszawa 2005, s. 73.

¹⁷ <https://media.biznes.gov.pl/v1/files/leaflets/437/Lista-uprawnien%C5%84.pdf>, [dostęp: 18.06.2021].

wydającego zezwolenie roszczenie o jego wydanie. Fakt ten nie oznacza jednak, że w ustawach odrębnych regulujących wydawanie zezwoleń nie ma przesłanek niedookreślonych umożliwiających organowi administracji posługiwanie się uznaniem¹⁸. Jednocześnie warto zauważyć, że ogólnikowość przepisów dotyczących zezwoleń zawartych w ustawie Prawo przedsiębiorców powoduje, iż trudno jest odszukać wspólne charakterystyczne dla nich cechy. Nawet wymienione wyżej związanie nie jest taką cechą, ponieważ w ustawach szczególnych zezwolenia mogą przybrać formy dające organowi uprawnionemu do ich wydawania duży luz decyzyjny¹⁹.

Konieczność uzyskania zezwolenia uzasadniana jest najczęściej ważnym interesem publicznym, którego ochrona tego wymaga. Przepisy ustaw nakładających na przedsiębiorców obowiązek posiadania zezwolenia mają na celu przede wszystkim ochronę życia i zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Charakterystyczny przykład takiej ochrony wyraża np. ustawa dnia z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁰, ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii²¹, ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²², ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach²³, ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe²⁴, ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych²⁵.

3. Pojęcie przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców w odniesieniu do spółek osobowych

Ponieważ zgodnie z art. 42 PrPrzed organ zezwalający udziela zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej przedsiębiorcy omawiając kwestię ograniczenia zasady wolności gospodarczej na przykładzie regulacji prawnych dotyczących udzielania zezwoleń spółkom osobowym należy odnieść do pojęcia przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców w odniesieniu do spółek osobowych.

¹⁸ Z. Snażyk, A. Szafranski, op. cit., s. 144.

¹⁹ Ibidem, s. 145, zob. też M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12, s. 8

²⁰ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.

²¹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050 ze zm.

²² T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.

²³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 779 ze zm.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1896 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1643 ze zm.

3.1. Spółka cywilna, jako podmiot wykonujący działalność gospodarczą

W przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców ustawodawca wyraźnie odmawia spółce cywilnej statusu przedsiębiorcy, stwierdzając w art. 4 ust. 2, że przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy są wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej a nie sama spółka cywilna. Fakt ten wynika z treści art. 4 ust. 1 PrPrzed zgodnie, z którym przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy są osoby fizyczne i jednostki organizacyjne, które są osobą prawną lub jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonujące działalność gospodarczą. W związku z tym należy zauważyć, do kategorii tych podmiotów nie zalicza się spółka cywilna, ponieważ nie posiada ona osobowości ani zdolności prawnej.

Pomimo iż spółka cywilna nie posiada statusu przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy PrPrzed, a przepisy prawa nie przyznają jej zdolności prawnej, to – jak słusznie zauważa T. Kocowski – nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedsiębiorcy – osoby fizyczne – prowadzące działalność gospodarczą, wykorzystywali dla wspólnego osiągnięcia celów gospodarczych taką prawną formę powadzenia działalności gospodarczej, jaką jest spółka cywilna. Ustawodawca nie stwarza bowiem żadnych formalnych przeszkód w zakładaniu spółki cywilnej jedynie wyraźnie wskazuje, że taka forma działalności gospodarczej nie posiada statusu przedsiębiorcy i jest traktowana wyłącznie jako umowa prawa cywilnego²⁶.

Jednocześnie należy zauważyć, że status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy PrPrzed posiadają natomiast wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej a okoliczność bycia współnikiem spółki cywilnej jest obecnie ujawniana przez osoby fizyczne będące przedsiębiorcami w formularzu wniosku o wpis do CEIDG²⁷.

Poza tym zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie CEIDG zawarcie umowy spółki cywilnej podlegającej wpisowi do CEIDG powinno być poprzedzone dokonaniem wpisów do CEIDG przez współników będących osobami fizycznymi natomiast fakt zawarcia umowy spółki oraz inne czynności (zawieszenie, wznowienie, zmiana danych, ustanie bytu prawnego spółki cywilnej) należy też odrębnie zgłosić do Głównego Urzędu Statystycznego oraz do Naczelnika Urzędu Skarbowego. Z kolei podawanie danych spółek cywilnych jest możliwe wyłącznie na wniosku o zmianę wpisu w CEIDG²⁸.

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, iż skoro ustawodawca wyraźnie odmawia spółce cywilnej statusu przedsiębiorcy, to przypadku gdy do prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki cywilne wymagane

²⁶ T. Kocowski, *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 112.

²⁷ Patrz pkt 24 formularza wniosku o wpis do CEIDG, który jest dostępny na s.: <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Forms/CEIDG1.aspx?type=1>, [dostęp: 18.06.2021].

²⁸ <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Forms/CEIDG1.aspx?type=1>, [dostęp: 18.06.2021].

jest posiadanie zezwolenia, to zezwolenie to wydaje się poszczególnym wspólnikom tej spółki.

3.2. Spółka osobowa prawa handlowego jako przedsiębiorca

Na podstawie ustawy PrPrzed ustawodawca przyznaje natomiast status przedsiębiorcy spółkom osobowym prawa handlowego. Fakt ten wynika z treści art. 4 ust. 1 PrPrzed, w myśl którego przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy są jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonujące działalność gospodarczą. Do kategorii tych podmiotów należą spółki osobowe: jawna, komandytowa, komandytowo-akcyjna oraz partnerska²⁹, ponieważ na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych³⁰ spółki osobowe prawa handlowego posiadają zdolność prawną i mogą we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane.

Przyznanie podmiotowości prawnej spółkom prawa handlowego nieposiadającym osobowości prawnej jest wyrazem ograniczonej autonomii Kodeksu spółek handlowych w stosunku do kodeksu cywilnego. Podmiotowość osobowych spółek prawa handlowego wynika nie tylko z posiadania przez nie zdolności prawnej, przyznania im możliwości nabywania na własność nieruchomości i innych praw rzeczowych, lecz także z możliwości prowadzenia przez nie przedsiębiorstwa pod własną nazwą oraz subsydiarnej odpowiedzialności wspólników³¹.

W teorii prawa cywilnego zakwalifikowane przez przepisy prawa jako przedsiębiorcy spółki osobowe prawa handlowego są zaliczane do tzw. trzeciego rodzaju podmiotów prawa cywilnego (ułamnych osób prawnych)³².

Podsumowując powyższe uwagi, należy zauważyć, że w przypadku gdy do prowadzenia działalności gospodarczej przez spółkę osobową prawa handlowego wymagane jest posiadanie zezwolenia, to zezwolenie takie wydaje się tej spółce, a nie poszczególnym jej wspólnikom.

²⁹ Zgodnie z art. 4 § 1. KSH poprzez spółkę osobową należy rozumieć: spółkę jawną, spółkę partnerską, spółkę komandytową i spółkę komandytowo-akcyjną (do spółek tych nie zalicza się spółek cywilnych).

³⁰ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm., dalej KSH.

³¹ S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do artykułów 1–150*, Warszawa 2012, s. 184.

³² M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 38.

4. Problematyka sukcesji zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w przypadku zmiany składu osobowego spółki cywilnej lub przekształcenia spółki cywilnej w spółkę osobową prawa handlowego

Analizując regulacje prawne dotyczące wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej przez spółki cywilne, można zauważyć, że są one mniej korzystne niż regulacje prawne dotyczące spółek prawa handlowego. Przykładem takiego niekorzystnego rozwiązania jest art. 18 ust. 1 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³³. W myśl tego artykułu sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Zezwolenie jest wydawane na podstawie pisemnego wniosku przedsiębiorcy. W przypadku prowadzenia działalności w formie spółki cywilnej powinni wystąpić o nie wszyscy wspólnicy, którzy przedstawiają przy tym umowę spółki. Zmiana składu osobowego spółki powoduje wygaśnięcie zezwolenia. Gdyby więc zezwolenie zostało wydane dwóm wspólnikom spółki cywilnej, a następnie przystąpiła do niej trzecia osoba, spowodowałoby to utratę zezwolenia.

Istnienie przepisu określającego taki skutek prawny związany ze zmianą składu osobowego spółki cywilnej wynika z faktu, że w przypadku spółek cywilnych przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 2 PrPrzed są wspólnicy spółek, a nie spółki. W związku z tym zezwolenia na sprzedaż alkoholu wydawane są przedsiębiorcom jako wspólnikom spółki cywilnej, a nie samej spółce jako podmiotowi prawa.

Rozwiązaniem, które pozwala na uniknięcie wygaśnięcia zezwoleń przyznanych wspólnikom spółek cywilnych na sprzedaż alkoholu jest przekształcenie spółek cywilnych w spółki prawa handlowego (np. w spółki jawne) i następnie przyjęcie do nich nowych wspólników. W takim przypadku na podstawie art. 26 § 5 w zw. z art. 553 § 2 KSH spółka prawa handlowego stanie się podmiotem zezwoleń na sprzedaż alkoholu, które zostały wcześniej przyznane wspólnikom spółki cywilnej³⁴. Fakt ten wynika z art. 553 § 2 KSH w myśl, którego spółka przekształcona pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce (w tym przypadku jej wspólnikom) przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej.

³³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.

³⁴ <https://www.prawo.pl/biznes/zezwolenie-na-sprzedaz-alkoholu-nie-wygasnie-przy-przekształceniu,194643.html>, [dostęp: 16.06.2021].

Analogiczne stanowisko w podobnej sprawie zajął NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 14 stycznia 2009 r., II GPS 6/08³⁵, w której stwierdził, iż spółka komandytowa powstała w wyniku przekształcenia spółki cywilnej, której wspólnicy prowadzili działalność gospodarczą na podstawie udzielonego im zezwolenia na prowadzenie apteki, o jakim mowa w art. 99 ust. 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne³⁶ pozostaje, w rozumieniu art. 553 § 2 KSH podmiotem tego zezwolenia.³⁷ W uzasadnieniu uchwały NSA stwierdził, że „w obrocie gospodarczym stosunkowo często zdarza się, że wspólnicy spółki cywilnej uzyskują określone prawa i obowiązki administracyjne dotyczące wspólnej działalności (np. zezwolenie na prowadzenie określonej działalności). W rozważanym wypadku nie sposób przyjąć, że chodzi tu o „wspólności” praw i obowiązków administracyjnych, jednak nie można nie dostrzec, że prawa i obowiązki administracyjne pozostają w związku ze wspólną działalnością (przedsiębiorstwem). Prowadzi to do wniosku, że w wypadku przekształcenia spółki cywilnej, w ramach której ta działalność jest prowadzona, wspomniane prawa i obowiązki powinny przejść na przejmującą tę działalność spółkę przekształconą”³⁸.

Zdaniem sądu przyjęcie powyższego stanowiska prowadzi do wniosku, że odpowiednie stosowanie przepisu art. 553 § 2 KSH do skutków przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową wymagać będzie właściwej modyfikacji tego przepisu, polegającej na zastąpieniu wyrazów „spółce przed jej przekształceniem” wyrazami „wspólnikom spółki cywilnej przed jej przekształceniem”³⁹. W opinii sądu oznacza to, że nakaz odpowiedniego stosowania art. 553 § 2 KSH należy rozumieć w ten sposób, iż zezwolenia przyznane indywidualnie wspólnikom spółki cywilnej, przechodzą z mocy prawa na spółkę komandytową⁴⁰.

Z przytoczonego wyżej uzasadnienia uchwały NSA, wynika jej uniwersalny charakter, co oznacza, że umieszczona w niej wykładnia przepisów prawa ma zastosowanie również w przypadku sukcesji zezwoleń przysługujących wspólnikom spółek cywilnym na nowo powstałą w wyniku przekształcenia spółkę prawa handlowego.

³⁵ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/94E984D0B2>, [dostęp: 16.06.2021].

³⁶ Uchwała NSA została podjęta w obecnie nieobowiązującym stanie prawnym jednak teza w niej zawarta ma charakter uniwersalny

³⁷ Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 974) w art. 99 ust. 2a pkt 2 jako regułę określa, że do zezwoleń na prowadzenie apteki nie stosuje się przepisów art. 553 § 2 KSH w przypadku przekształcenia spółki cywilnej w spółkę handlową. Reguła ta jednak doznaje pewnych wyjątków wynikających z tego przepisu.

³⁸ Zob. uzasadnienie wyroku na s.: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/94E984D0B2>, s. 12, [dostęp: 18.06.2021].; zob. też. G. Nita-Jagielski, *Następstwo prawne między wspólnikami spółki cywilnej a spółką handlową powstającą z przekształcenia spółki cywilnej*, „Prawo Spółek” 2006, nr 3, s. 9–17.

³⁹ Zob. uzasadnienie wyroku na s.: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/94E984D0B2>, s. 12, [dostęp: 18.06.2021].

⁴⁰ Uzasadnienie wyroku na: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/94E984D0B2>, s. 13, [dostęp: 18.06.2021], zob. też J. Frąckowiak, A. Kidyba, W. Popiołek, W. Pyzioł, A. Witosz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 85.

Ponadto, analizując treść przepisów dotyczących sukcesji zezwolenia na nowopowstałą spółkę osobową prawa handlowego, należy przyjąć, że korzystniejszym rozwiązaniem z punktu widzenia dalszego posiadania zezwolenia na sprzedaż alkoholu dla przedsiębiorców jest przekształcenie spółki cywilnej w spółkę osobową prawa handlowego w celu zachowania zezwolenia niż dopuszczenie do jego wygaśnięcia (które miałyby miejsce w przypadku zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej), ponieważ zabieg ten daje możliwość przeniesienia zezwolenia na spółkę prawa handlowego i tym samym dawni wspólnicy spółki cywilnej nie muszą ubiegać się ponownie o jego udzielenie, ponosić kosztów jego wydania i ryzyka, iż drugi raz nie zostanie im ono przyznane na ten sam okres. Należy tutaj zauważyć, że organy administracji mogą udzielać zezwoleń na czas oznaczony⁴¹ lub nieoznaczony⁴² i kolejne udzielone zezwolenie na prowadzenie tego samego rodzaju działalności gospodarczej może zostać wydane na mniej korzystnych warunkach niż udzielono go wcześniej.

Jednocześnie należy zauważyć, że ponieważ w myśl art. 4 ust. 2 PrPrzed to wspólnicy spółki cywilnej są przedsiębiorcami, a nie sama spółka cywilna, to organy administracji udzielające zezwoleń przyjmują, iż każdy wspólnik spółki cywilnej powinien posiadać zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej wykonywanej w ramach spółki cywilnej i w związku z tym każdy wspólnik spółki cywilnej musi o takie zezwolenie wystąpić i ponieść koszty jego wydania⁴³.

5. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że ustawodawca wyraźnie odmawia spółce cywilnej statusu przedsiębiorcy. Z faktu tego wynika, że w przypadku gdy do prowadzenia działalności gospodarczej przez spółkę cy-

⁴¹ W myśl art. 9 ust. 1 b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.) zezwolenie na wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.

⁴² Zob. art. 102 pkt 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 974).

⁴³ Np. opłata skarbową za udzielenie zezwolenia na zbieranie odpadów komunalnych wynosi 616 zł. Z kolei opłata roczna za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wynosi: 525 zł na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa (kat. A), 525 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) (kat. B) oraz 2100 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu (kat. C) Zgodnie z ustawą z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 974) za udzielenie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej pobierana jest opłata. Wysokość opłaty jest określona w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 15 września 2008 r. w sprawie wysokości opłaty za udzielenie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej (Dz.U. z 2008 r., nr 171, poz. 1064) i wynosi 6756 zł. Za zmianę zezwolenia lub jego przedłużenie w przypadku wydania zezwolenia na czas ograniczony, opłatę również się pobiera, jednak w wysokości o połowę mniejszej niż za udzielenie zezwolenia.

wilne wymagane jest posiadanie zezwolenia, to zezwolenie to wydaje się poszczególnym wspólnikom tej spółki, a nie samej spółce cywilnej. W związku z tym należy stwierdzić, że ustawodawca, pozbawiając statusu przedsiębiorcy spółki cywilne, pozbawił je jako podmioty prawa możliwości uzyskiwania zezwoleń potrzebnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Zezwolenia te muszą posiadać oddzielnie poszczególni wspólnicy spółek cywilnych, czyli w sytuacji gdy w spółce cywilnej mamy np. pięciu wspólników, to każdy z nich musi wystąpić o udzielenie mu zezwolenia i ponieść koszty jego wydania, które faktycznie będą dodatkowymi kosztami ponoszonymi z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w tej formie organizacyjnoprawnej. W związku z tym można przyjąć, że ustawodawca gorzej traktuje wspólników spółki cywilnej niż wspólników spółek osobowych prawa handlowego, ponieważ w przypadku gdy do prowadzenia działalności gospodarczej przez spółki osobowe prawa handlowego wymagane jest posiadanie zezwolenia, to zezwolenie to wydaje się tej spółce, a nie poszczególnym jej wspólnikom.

W związku powyższym można przyjąć, że skutkiem obecnie przyjętych rozwiązań prawnych, dotyczących wydawania zezwoleń wspólnikom spółki cywilnej, może być zniechęcenie przedsiębiorców do prowadzenia działalności gospodarczej w tej formie organizacyjnoprawnej, co będzie powodowało wyeliminowanie spółek cywilnych z obrotu gospodarczego, w którym nie mogą uczestniczyć na takich samych zasadach, jak inne podmioty, które posiadają co najmniej zdolność do czynności prawnych.

Bibliografia

Literatura

- Frąckowiak J., Kidyba A., Popiołek W., Pyziół W., Witosz A., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Gajewski M., [w:] S. Piątek, I. Postuła (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009.
- Kocowski T., *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Miśko T., *Prawa i obowiązki przedsiębiorców*, [w:] J. Olszewski (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2012.
- Nita-Jagielski G., *Następstwo prawne między wspólnikami spółki cywilnej a spółką handlową powstającą z przekształcenia spółki cywilnej*, „Prawo Spółek” 2006, nr 3.
- Pokryszka K., *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, [w:] R. Blicharz (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.

- Rodzinkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Snażyk Z., Szafrąński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szumański A., Szwaja J., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do artykułów 1–150*, Warszawa 2012.
- Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Warszawa 2005.
- Strzyczkowski K., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011.
- Szafrąński D., *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12.
- Żurawik A., [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8B, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2277 ze zm.
- Ustawa z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2020, poz. 1526 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 974, ze zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2168 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2050 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1643 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, tj. Dz.U. z 2021 r., poz. 162 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 września 2008 r. w sprawie wysokości opłaty za udzielenie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej, Dz.U. z 2008 r., Nr 171, poz. 1064.

Orzecznictwo

<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/94E984D0B2>, dostęp 18.06.2021 r.

Wykaz stron internetowych

<https://media.biznes.gov.pl/v1/files/leaflets/437/Lista-uprawnien%20C5%84.pdf>, [dostęp: 18.06.2021].

<https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Forms/CEIDG1.aspx?type=1>, [dostęp: 18.06.2021].

<https://www.prawo.pl/biznes/zezwozenie-na-sprzedaz-alkoholu-nie-wygasnie-przy-przekształceniu,194643.html>, [dostęp: 18.06.2021].

<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/94E984D0B2>, [dostęp: 18.06.2021].

Restrictions on the principle of economic freedom on the example of legal regulations regarding the granting of permits to partnerships

Summary

One of the forms of limiting the principle of economic freedom in the Polish legal system is the prohibition of entrepreneurs from pursuing economic activity in certain areas without a permit. The authorizing authority grants the permit to the entrepreneur who meets the conditions required by law. If a permit is required to conduct business activity by civil partnerships, the permit is issued to individual partners of that partnership, and not to the civil partnership itself, because the legislator does not grant the status of an entrepreneur to civil partnerships. This means that in a situation where we have, for example, five partners in a civil partnership, each of them must apply for a permit and bear the costs of its issuance, which in fact will be additional costs incurred for running a business in this organizational and legal form. Therefore, it can be assumed that the legislator treats civil partnerships worse than partnerships under commercial law, for which it is enough to run a business if they have one permit issued for a company.

Keywords: entrepreneur, permit, civil law partnerships, commercial law partnerships, partners of companies, universal succession.