



Data: 8.12.2022

Dotyczy: [Rzeczpospolita](#)

SUKCESJA UNIWERSALNA A PRZENIESIENIE ZEZWOLENIA NA PROWADZENIE APTEKI

Wszelkie ograniczenia zasady wolności gospodarczej mają charakter wyjątku i nie mogą być rozumiane w sposób rozszerzający, a więc nie można ich dorożumiewać, czy domniemywać, bądź też przyjmować w drodze analogii.

Regulacja prawna zawarta w art. 494 Kodeksu spółek handlowych (sukcesja uniwersalna praw i obowiązków) nie jest wystarczająca do podjęcia działalności polegającej na prowadzeniu apteki ogólnodostępnej w oparciu o przejęte zezwolenie. Tak Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnił wyrok z 8 lutego 2022 r. w sprawie III GSK 1650/18, który zapadł w poniższym stanie prawnym.

SKUTEK POŁĄCZENIA

24 grudnia 2014 r. do inspektora farmaceutycznego wpłynął wniosek spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej: Spółka) o zmianę zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Wniosek dotyczył zmiany nazwy apteki oraz zmiany oznaczenia podmiotu uprawnionego do prowadzenia apteki, co zostało uzasadnione przez Spółkę faktem połączenia podmiotów na podstawie art. 492 § 1 pkt 1 Kodeksu spółek handlowych (k.s.h.).

Organ pierwszej instancji odmówił dokonania zmiany ww. zezwolenia. W uzasadnieniu wskazał, że dokonanie zmiany zezwolenia spowodowałoby, że grupa kapitałowa powstała w wyniku połączenia, której Spółka jest członkiem, prowadziłaby piętnaście aptek, a więc przekroczyłaby granicę, o której mowa w art. 99 ust. 3 pkt 3 ustawy z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (p.f.).

Główny Inspektor Farmaceutyczny (GIF) po rozpatrzeniu odwołania Spółki utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, dzieląc stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 151 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) wyrokiem z 29 listopada 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 128/16 oddalił skargę Spółki na decyzję GIF z grudnia 2015 r.

PRZENIESIENIE UPRAWNIEŃ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Sąd pierwszej instancji wskazał, że istota problemu w sprawie sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w wyniku przejęcia przez skarżącą innej spółki z o.o. doszło do przeniesienia uprawnień wynikających z zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej ze spółki przejmowanej na spółkę przejmującą.

WSA wyjaśnił, że sukcesja w odniesieniu do praw i obowiązków cywilnoprawnych ma charakter zupełny, inaczej kształtuje się zaś w zakresie stosunków administracyjnych. W prawie administracyjnym następstwo prawne, rozumiane jako pochodne nabycie praw i obowiązków administracyjnych jest co do zasady niedopuszczalne, co wiąże się z cechami stosunku administracyjnoprawnego, a mianowicie z osobistym charakterem uprawnień i obowiązków

publicznoprawnych. Od generalnej zasady nieprzenoszalności praw i obowiązków administracyjnoprawnych są jednak przewidziane wyjątki. Taka ograniczona sukcesja w odniesieniu do stosunków administracyjnoprawnych została przewidziana właśnie w art. 494 § 2 k.s.h.

WYMÓG PRZESTRZEGANIA LIMITU

Z kolei art. 99 ust. 3 pkt 3 p.f., w brzmieniu obowiązującym w ustalonym stanie faktycznym stanowi, że zezwolenia, o których mowa w ust. 1 (tj. zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej), nie wydaje się, jeżeli podmiot ubiegający się o zezwolenie jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (u.o.k.k.), której członkowie prowadzą na terenie województwa więcej niż 1 proc. aptek ogólnodostępnych.

Zgodnie zaś z ustaleniami organów skarżąca wraz z inną spółką z o.o. tworzą grupę kapitałową, w rozumieniu przepisów u.o.k.k., a suma aptek przez nie prowadzonych przekracza limit aptek, które mogą prowadzić członkowie grupy kapitałowej na terenie danego województwa.

Zdaniem WSA przewidziany w art. 99 ust. 3 pkt 3 p.f. wymóg przestrzegania limitu aptek jest jednym z podstawowych warunków nie tylko do uzyskania zezwolenia, ale także w dalszej działalności podmiotu prowadzącego aptekę. W związku z tym interpretacja art. 494 § 2 k.s.h. dopuszczająca przejście zezwolenia, pomimo limitów określonych w art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 p.f., prowadziłaby do obejścia prawa.

W ocenie sądu pierwszej instancji rację miała skarżąca – wszelkie ograniczenia zasady wolności gospodarczej mają charakter wyjątkowy i nie mogą być rozumiane w sposób rozszerzający, a więc nie można ich domniemywać bądź też przyjmować w drodze analogii. W przedmiotowej sprawie jednak ograniczenie koncentracji aptek nastąpiło w drodze ustawy, tj. na podstawie art. 99 ust. 3 pkt 3 p.f., zatem nie jest wynikiem – jak sugeruje to skarżąca – domniemania organów czy też nieprawidłowej interpretacji przepisów.

W związku z tym WSA wskazał, że przy wykładni art. 494 § 2 k.s.h. – w ramach wykładni systemowej zewnętrznej – należało także uwzględnić przepisy ustawy – Prawo farmaceutyczne.

ZASADNY ZARZUT NARUSZENIA PRZEPISÓW

Spółka zaskarżyła powyższy wyrok w całości, domagając się jego uchylenia w całości, a także zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego oraz rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie. Zaskarżonemu wyrokowi, na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., Spółka zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 99 ust. 3 pkt 3 p.f. i art. 494 § 2 k.s.h. polegające na pominięciu w rozpatrywanej sprawie skutku prawnego wynikającego z tego przepisu.

NSA w podjętym wyroku uznał zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego za zasadny i orzekł jak poniżej.

Po pierwsze, wszelkie ograniczenia zasady wolności gospodarczej mają charakter wyjątku i nie mogą być rozumiane w sposób rozszerzający, a więc nie można ich dorozumiewać, czy domniemywać, bądź też przyjmować w drodze analogii.

Po drugie, regulacja prawna zawarta w art. 494 k.s.h. nie jest wystarczająca do podjęcia działalności polegającej na prowadzeniu apteki ogólnodostępnej w oparciu o przejęte zezwolenie, co oznacza, że spółka powinna legitymować się dokumentem potwierdzającym jej prawo do podjęcia takiej działalności. W tym miejscu podkreślić należy, że czynności polegające na potwierdzeniu istniejącego prawa nie są tożsame z udzieleniem zezwolenia na prowadzenie apteki, czy jego zmianą poprzez udzielenie zezwolenia na prowadzenie kolejnej apteki.

PODSTAWA PRAWNA

1. Ustawa Kodeks spółek handlowych – art. 492 § 1 pkt 1
Połączenie może być dokonane:

przez przeniesienie całego majątku spółki (przejmowanej) na inną spółkę (przejmującą) za udziały lub akcje, które spółka przejmująca przyznaje wspólnikom spółki przejmowanej (łączenie się przez przejęcie);

2. Ustawa Prawo farmaceutyczne – art. 99 ust. 3 pkt 3

Zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 [na prowadzenie apteki ogólnodostępnej], nie wydaje się, jeżeli podmiot ubiegający się o zezwolenie:

jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, której członkowie prowadzą na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych.

ZDANIEM AUTORA

W pierwszej kolejności NSA zajął się ustaleniem czy art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 Prawa farmaceutycznego wyłącza zastosowanie art. 494 § 2 Kodeksu spółek handlowych, gdy w wyniku połączenia spółek powstaje podmiot prowadzący więcej niż 1 proc. aptek ogólnodostępnych na terenie województwa oraz czy w wyniku zaistniałego przejęcia doszło do przejścia na spółkę przejmującą, z mocy samego prawa, uprawnień wynikających z zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

W literaturze przyjmuje się zgodnie, że art. 494 § 1 k.s.h. ustanawia zasadę pełnej sukcesji uniwersalnej w zakresie praw i obowiązków cywilnoprawnych, pracowniczych i organizacyjnych. Oznacza to, że spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki. Spółka przejmująca staje się w dniu przejęcia następcą prawnym spółki przejmowanej, która w dniu rejestracji przejęcia traci byt prawny. Następuje to w drodze jednej czynności prawnej i z mocy samego prawa.

Jeżeli chodzi natomiast o sukcesję administracyjnoprawną to – w odróżnieniu od cywilnoprawnej – ma ona ograniczony charakter. Doktryna prawa administracyjnego przyjmuje, że prawa i obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym są związane z podmiotem, dla którego zostały ustanowione i zasadniczo nie są one przenoszalne, a zmiana tej reguły wymaga ustanowienia wyraźnej normy prawnej.

Niewątpliwie, § 2 art. 494 k.s.h. zawiera zastrzeżenie, że na spółkę przejmującą przechodzą z dniem przejęcia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej. Ponieważ nieprzejście zezwoleń, koncesji i ulg jest wyjątkiem od zasady określonej w art. 494 § 2 k.s.h., przepis ustawy lub zapis decyzji wyłączający sukcesję musi być wyraźny, a nie dorozumiany.

W słusznej (należy uznać) ocenie NSA przyjęta przez WSA wykładnia przepisów art. 99 ust. 3 pkt 2 i 3 p.f. jest błędna, gdyż przepis ten nie stanowi wyraźnego wyłączenia stosowania art. 494 § 2 k.s.h. Przepis art. 99 ust. 3 p.f. zawiera normę kompetencyjną skierowaną do organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki zakazującą wydawania nowego zezwolenia podmiotowi posiadającemu już 1 proc. aptek w województwie.

Za NSA warto powtórzyć, że omawiana regulacja Prawa farmaceutycznego nie odnosi się do wyłączenia stosowania jakichkolwiek przepisów, a jedynie wyraża normę uniemożliwiającą udzielanie zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w określonych w tym przepisie przypadkach. Sprawa administracyjna, której dotyczy niniejsze postępowanie, dotyczyła zmiany udzielonego w przeszłości zezwolenia w wyniku jego przejścia na nowy podmiot, a nie udzielenia nowego.

Literalne brzmienie przepisów art. 99 ust. 3 p.f. nie daje podstaw do zastosowania tego przepisu w postępowaniu o innym przedmiocie niż wydanie zezwolenia. Wywodzenie z tych przepisów, adresowanych do organu i znajdujących zastosowanie na etapie wydania pozwolenia, normy adresowanej do strony i regulującej jej zachowanie po wydaniu zezwolenia jest sprzeczne z zasadami wykładni prawa. Mianowicie przepis art. 99 ust. 3 p.f. w swej treści jest jasny i spójny, nie istnieją wątpliwości interpretacyjne co do użytych zwrotów. W sposób precyzyjny określa zasady dotyczące odmowy udzielania zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej.

Zdaniem NSA, zastosowana w rozpoznawanej sprawie wykładnia art. 99 ust. 3 p.f. jest niewłaściwa, bo sprzeczna z zakazem rozszerzającej wykładni ograniczeń swobody gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). W judykaturze utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym, wszelkie ograniczenia zasady wolności gospodarczej mają charakter wyjątku i nie mogą być rozumiane w sposób rozszerzający (podobnie wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1128/06). Tym samym wykładnia nie może sprowadzać się do nadania przepisowi nowego brzmienia (wyrok NSA z 26 czerwca 2008 r., sygn. II GSK 201/08).

NSA w całości zaakceptował pogląd wyrażony w wyroku NSA z 27 lutego 2018 r., sygn. akt II GSK 2510/17, że wykładnia językowa przepisów art. 494 § 2 k.s.h. i art. 99 ust. 3 p.f. nie pozwala na przyjęcie, że drugi z przywołanych przepisów jest przepisem, o którym stanowi art. 494 § 2 k.s.h., czyli przepisem stwierdzającym, że na spółkę przejmującą nie przechodzą zezwolenia na prowadzenie apteki. Przepis art. 99 ust. 3 p.f. określa sytuacje, w których nie wydaje się zezwolenia na prowadzenie apteki, natomiast w żaden sposób nie odnosi się do sytuacji przejścia zezwolenia w przypadku przejścia spółki.

Wojewódzki inspektor farmaceutyczny, wydając zezwolenie na prowadzenie apteki, jest zobowiązany dokonać oceny szeregu przesłanek dotyczących podmiotu ubiegającego się o zezwolenia, w tym określonych w art. 99 ust. 3 p.f. Wspomniany przepis nie daje jednak żadnej podstawy do badania tych przesłanek w sytuacji, gdy do przejścia zezwolenia dochodzi na podstawie art. 494 § 2 k.s.h., kiedy to spółka przejmująca nabywa zezwolenie z mocy prawa bez potrzeby i możliwości wydania w tej sprawie decyzji.

Ponadto należy podkreślić, na co wskazał również NSA, że gdy ustawodawca wprowadza wyłączenie stosowania sukcesji wynikającej z art. 494 § 2 k.s.h. poprzez przepis ustawy, robi to w sposób niebudzący wątpliwości. W odniesieniu do zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych wyłączenie sukcesji określonej w art. 494 § 2 k.s.h. wprowadzone zostało dopiero z dniem 25 czerwca 2017 r. Zatem właśnie od wejścia w życie przepisu art. 99 ust. 2a pkt 1 p.f. przepis art. 494 § 2 k.s.h. nie ma zastosowania do zezwoleń na prowadzenie apteki.

W ocenie NSA zasadny jest pogląd wskazujący na to, że regulacja prawna zawarta w art. 494 k.s.h. nie jest wystarczająca do podjęcia działalności polegającej na prowadzeniu apteki ogólnodostępnej w oparciu o przejęte zezwolenie, co oznacza, że spółka powinna legitymować się dokumentem potwierdzającym jej prawo do podjęcia takiej działalności. W tym miejscu podkreślić należy, że czynności polegające na potwierdzeniu istniejącego prawa nie są tożsame z udzieleniem zezwolenia na prowadzenie apteki, jak i zmianą poprzez udzielenie zezwolenia na prowadzenie kolejnej apteki.

W związku z powyższym zauważyć należy, że skoro przejście zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej na skarżącą spółkę w tym zakresie nie wymaga wydania decyzji administracyjnej, to jednak możliwość faktycznego prowadzenia działalności przez spółkę przejmującą wymaga uzyskania od organu potwierdzenia w zakresie odnoszącym się do przejścia tego zezwolenia. Jednak sama czynność organu odnosząca się do potwierdzenia uprawnień przejętych z mocy prawa ma charakter deklaratoryjny.

Konrad Filip, prawnik w [gliwickim biurze Rödl & Partner](#)