

**Skutki decyzji o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w SSE****Piotr Mrowiec, [radca prawny Gdańsk](#), [mediator Gdańsk](#), Rödl & Partner****Przemysław Rogiński, [prawnik Gdańsk](#), Rödl & Partner**

**Decyzja o cofnięciu zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej powinna uwzględniać konsekwencje społeczno-gospodarcze, zwłaszcza w stosunku do lokalnego rynku pracy. Zaprzestanie działalności gospodarczej na terenie SSE, prowadzonej na podstawie zezwolenia, lub rażące uchylenie warunków wskazanych w zezwoleniu, nie zawsze będzie oznaczało cofnięcie zezwolenia.**

Tak uznał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2016 r., II GSK 1375/15.

Spółka uzyskała zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w specjalnej strefie ekonomicznej. Zgodnie z nim przedsiębiorca powinien m.in. zatrudnić 45 pracowników do 31 grudnia 2008 r. i utrzymać ten poziom zatrudnienia do 31 grudnia 2013 r. Spółka nie była w stanie dochować warunków, ze względu na zawartą w grudniu 2012 r. umowę dzierżawy jej przedsiębiorstwa przez inną spółkę. Jednocześnie, postanowieniem z 11 lipca 2012 r. Sąd Rejonowy w Łodzi ogłosił upadłość przedsiębiorcy. Następnie postanowieniem z 18 grudnia 2012 r. sąd rejonowy zmienił sposób prowadzenia upadłości – z upadłości z możliwością zawarcia układu na upadłość obejmującą likwidację majątku upadłego. W ocenie ministra gospodarki spółka zaprzestała prowadzenia działalności gospodarczej na terenie strefy. Zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 1 oraz 2 ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (dalej: u.s.s.e.), zezwolenie może być cofnięte albo zakres lub przedmiot działalności określony w zezwoleniu może zostać ograniczony, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał na terenie strefy prowadzenia działalności gospodarczej, na którą posiadał zezwolenie, lub jeżeli przedsiębiorca rażąco uchybił warunkom określonym w zezwoleniu. W postanowieniu z 20 czerwca 2013 r. zarządzający specjalną strefą ekonomiczną przekazał ministrowi pozytywną opinię, nie wnosząc zastrzeżeń do wszczętego postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia.

Zdaniem spółki, nie wzięto pod uwagę, że w miejscu, gdzie działała i w oparciu o jej majątek, jest i nadal będzie prowadzona działalność gospodarcza tożsama z działalnością określoną w zezwoleniu. Spółka dodatkowo wniosła, że samo ogłoszenie upadłości, nawet likwidacyjnej, nie powoduje zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej. NSA zwrócił uwagę, że w przepisach u.s.s.e. brak jest określenia wymogów, jakie winno zawierać postanowienie z art. 16 ust. 5 u.s.s.e. Organ powinien wyjaśnić w nim i odnieść się do wszystkich okoliczności, które należałoby wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie cofnięcia zezwolenia. Na gruncie przepisu art. 19 ust. 3 u.s.s.e. zaprzestanie działalności na terenie SSE, czy też rażące uchylenie warunkom określonym w zezwoleniu, nie powoduje samo przez się konieczności wydania obligatoryjnej decyzji o cofnięciu zezwolenia.

Jak uznał NSA, decyzja o cofnięciu zezwolenia, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.s.s.e. wydana jest w ramach administracyjnego uznania. Zatem ocena przesłanek w powołanym przepisie powinna uwzględniać wymogi art. 7 k.p.a. Jeśli rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało uznaniu administracyjnemu, to na organie ciąży obowiązek wyważenia przy załatwianiu sprawy interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Wymóg wyważenia sprawy odnosi się także do opinii o cofnięciu zezwolenia, gdyż będzie ona stanowiła istotny materiał dowodowy na etapie decyzji o cofnięciu zezwolenia. Jak wskazał NSA, wydana przez organ zarządzający opinia nie spełniła tego kryterium. Brak było rozważenia społeczno-gospodarczych konsekwencji w przypadku cofnięcia zezwolenia, zwłaszcza co do rynku pracy. Cofnięcie zezwolenia zniweczyłoby pozytywne cele zezwolenia w zakresie utrzymywania wymaganego poziomu zatrudnienia.

Ogłoszenie upadłości samo przez się nie może być uznane za przesłankę zaprzestania na terenie SSE prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem sądu, w razie ogłoszenia upadłości obejmującej likwidację majątku można prowadzić dalej przedsiębiorstwo upadłego, jeżeli możliwe było zawarcie układu z wierzycielami lub możliwa była sprzedaż przedsiębiorstwa w części lub w całości. Oddane w dzierżawę przedsiębiorstwo upadłego zostało sprzedane. Zgodnie z art. 317 Prawa upadłościowego i naprawczego na nabywcę przedsiębiorstwa upadłego mogło przejść zezwolenie, chyba że ustawa lub decyzja o ich udzieleniu stanowiłaby inaczej. U.s.s.e. oraz decyzja wydająca zezwolenie nie zawierała takich ograniczeń, dzięki temu na nabywcę upadłego przedsiębiorstwa mogło przejść zezwolenie na prowadzenie działalności strefowej. W związku z tym NSA uchylił zaskarżony wyrok oraz zaskarżone postanowienia, w tym organu zarządzającego zawierającego opinię pozwalającą na cofnięcie zezwolenia.

## **Komentarz eksperta**

**Piotr Mrowiec, radca prawny, mediator w gdańskim biurze Rödl & Partner**

**Przemysław Rogiński, prawnik w gdańskim biurze Rödl & Partner**

Wyrok jest wyrazem racjonalnego podejścia sądu do sprawy fundamentalnej dla działalności każdego przedsiębiorcy w strefie. Orzeczenie NSA jest kolejnym po orzeczeniu z 5 maja 2016 r. (II GSK 2581/14), które zmusza organ decydujący wydania decyzji o cofnięciu bądź ograniczeniu zezwolenia na prowadzenie działalności w specjalnej SSE do głębokiej i wszechstronnej analizy stanu faktycznego przed podjęciem decyzji. Minister powinien nie tylko ocenić, czy doszło do zakończenia działalności, ale poprzez właściwe zastosowanie art. 7 k.p.a. wyważyć, czy formalne ziszczenie się przesłanek, powinno skutkować cofnięciem zezwolenia. Organ powinien zważyć wszystkie argumenty, odnosząc się do interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli. Zarzut w skardze w postaci naruszenia art. 7 k.p.a. w związku z art. 3 u.s.s.e. okazał się zasadny, ponieważ organ w ogóle nie rozważał konsekwencji społeczno-gospodarczych, szczególnie dotyczących lokalnego rynku pracy. Oddane w dzierżawę, a następnie sprzedane upadłe przedsiębiorstwo zwiększyło zatrudnienie ponad wymagane warunki w zezwoleniu. Jeżeli postanowienie cofające zezwolenie nie zostałoby uchylone, przedsiębiorca byłby zobligowany do zwrócenia przyznanej pomocy publicznej. W konsekwencji, mógłby popaść w kłopoty finansowe, skutkujące zmniejszeniem liczby pracowników.

Sąd podkreślił istotną rolę zarządzającego strefą, jako organu opiniującego, w praktyce będącego przecież jedynym sprawozdawcą w sprawie dla ministra wydającego decyzję. To właśnie zarządzający strefą powinien wyjaśnić i odnieść się do wszystkich okoliczności, które należałoby wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia. Tym samym, powinien zostać uwzględniony całokształt sytuacji podmiotu prowadzącego działalność na terenie specjalnej strefy ekonomicznej. Cofnięcie zezwolenia oraz obowiązek zwrotu publicznej pomocy zaprzeczałby celowi dla którego ustanowiono specjalne strefy ekonomiczne. Przedsiębiorstwo jako takie spełniało warunki zezwolenia, zatrudniając pracowników w liczbie większej niż wymagana.

Należy pozytywnie ocenić wysiłek podjęty przez sąd rozstrzygający sprawę przez pryzmat klauzul generalnych ujętych w art. 7 k.p.a., tj. interes społeczny i słuszny interes obywateli. Dzięki temu uwzględniono cel przyświecający funkcjonowaniu SSE, wynikający z art. 3 u.s.s.e., oraz wzięto pod uwagę społeczno- -gospodarcze skutki w przypadku cofnięcia udzielonej pomocy publicznej.

Źródło: <http://www.rp.pl/Firma/305129992-Skutki-decyzji-o-cofnieciu-zezwozenia-na-prowadzenie-dzialalnosci-gospodarczej-w-SSE.html?#ap-2>