

32. Sprawy z zakresu działalności gospodarczej

32.1. Wyrób, rozlew i obrót alkoholami

Dużą grupę spraw z zakresu wyrobu, rozlewu i obrotu alkoholami (podsymbol 6040) stanowiły skargi na decyzje cofające posiadane zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w tym zakresie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalał skargi, w których skarżący kwestionowali decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o cofnięciu wszystkich posiadanych zezwoleń w przypadku, gdy ustanowiony w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. j.: Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom znajdującym się w stanie nietrzeźwości lub nieletnim był naruszony w zakresie jednego rodzaju alkoholu. Stosownie do art. 18 ust. 3 cyt. ustawy, właściwy organ jest zobowiązany do wydania odrębnych decyzji - zezwoleń na poszczególne rodzaje napojów alkoholowych (do 4,5% oraz piwa, od 4,5% do 18%, i powyżej 18 % alkoholu).

Skarżący, powołując się na posiadane zezwolenia, wydane odrębnymi decyzjami, stawiali zarzut naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w sytuacji, gdy naruszenie normy zawierającej wskazany zakaz dotyczyło tylko jednego rodzaju napojów alkoholowych, a organ cofnął wszystkie zezwolenia.

Sąd konsekwentnie stał na stanowisku, iż w razie zaistnienia którejkolwiek z okoliczności przewidzianych w art. 18 ust. 10 powyższej ustawy, tj. nieprzestrzegania określonych w ustawie zasad sprzedaży alkoholu, cofa się wszystkie posiadane przez dany punkt sprzedaży zezwolenia, albowiem sprzedawca nie spełnia jednego z wymagań niezbędnych do prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych (wyrok z dnia 13 września 2007 r. **sygn. akt VI SA/Wa 1105/07**, prawomocny).

Wątpliwości co do zasadności cofania wszystkich posiadanych zezwoleń, w przypadku naruszenia zasad sprzedaży i podawania napojów alkoholowych w odniesieniu do jednego ich rodzaju oraz rozbieżności w orzecznictwie innych wojewódzkich sądów administracyjnych w tym zakresie, legły u podstaw przedstawienia zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi

Administracyjnemu, który w dniu 30 października 2007 r. podjął uchwałę (sygn. akt II GPS 2/07), iż w razie nieprzestrzegania określonych w ustawie warunków sprzedaży napojów alkoholowych, objętych zezwoleniem na sprzedaż napojów alkoholowych, organ zezwalający cofa wszystkie zezwolenia udzielone temu samemu podmiotowi na sprzedaż napojów alkoholowych w tym samym miejscu.

W oczekiwaniu na rozpoznanie przedstawionego powyższej zagadnienia prawnego i po otrzymaniu komunikatu, iż zostanie podjęta uchwała w tym zakresie, niektóre postępowania w sprawach ze skarg na decyzje SKO o cofnięciu wszystkich posiadanych zezwoleń zawieszano na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (np. sprawa o sygn. akt VI SA/Wa 961/07). W innych sprawach Sąd oddalał skargi, w których akcentowano problem, czy dla cofnięcia pozwolenia wystarczy jednorazowe naruszenie zasad sprzedaży napojów alkoholowych. Przykładowo w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r. o sygn. akt VI SA/Wa 1016/07 (prawomocny) Sąd wyraził stanowisko, iż - w świetle przepisu art. 18 ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - nie budzi wątpliwości fakt, że jednorazowe naruszenie zasady obrotu napojami alkoholowymi (np. jeden przypadek sprzedaży alkoholu osobie, której zachowanie wskazuje, że znajduje się w stanie nietrzeźwości, czy też osobie, która nie ukończyła 18 roku życia) stanowi naruszenie zasad, skutkujące cofnięciem zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. Pogląd ten koresponduje z dotychczasowym orzecznictwem Sądu, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym zakresie.

32.2. Gry losowe i zakłady wzajemne

W tej kategorii spraw (podsymbol 6042), w orzecznictwie Sądu, na uwagę zasługuje kwestia dopuszczalności zmian, w trybie art. 155 K.p.a., posiadanego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach, wydanego na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych (t. j.: Dz. U. z 2004 r. Nr 4, poz.27 ze zm.).

Powyższy problem powstał w kilkunastu sprawach ze skarg złożonych przez tego samego skarżącego, który wnosił o zmianę – w trybie art. 155 K.p.a. - posiadanego zezwolenia, polegającą na wykreśleniu kilku dotychczasowych punktów

gier i wpisanie w ich miejsce nowych punktów. Właściwy organ (izba skarbową jako organ I instancji i Minister Finansów jako organ odwoławczy) odmówił dokonania wnioskowanej zmiany z uwagi na przepisy ustawy z dnia 29 lipca 1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych, w świetle których punkt gry na automatach nie może być zlokalizowany w punkcie przyjmowania zakładów wzajemnych.

W oddalającym skargę wyroku z dnia 30 sierpnia 2007 r. o **sygn. akt VI SA/Wa 879/07** (orzeczenie nieprawomocne) Sąd stwierdził, iż podstawowym problemem, który wymagał rozstrzygnięcia w tej sprawie, było przede wszystkim ustalenie, czy w oparciu o przepis art. 155 K.p.a. możliwa jest w ogóle zmiana wydanego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier na automatach, poprzez zmianę lokalizacji punktów gier określonych w decyzji ostatecznej. Zdaniem Sądu, zakres stosowania trybu nadzwyczajnego przewidzianego w art. 155 K.p.a., jest uzasadniony zakresem decyzji ostatecznej, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do zniesienia zasady trwałości decyzji ostatecznych. Prawna możliwość zastosowania trybu, przewidzianego w art. 155 K.p.a., jest uwarunkowana prowadzeniem postępowania w ramach tego samego stanu prawnego i faktycznego oraz z udziałem tych samych stron. Posiadane zezwolenie, udzielone decyzją ostateczną, obejmowało konkretne lokalizacje prowadzenia punktów gier na automatach o niskich wygranych (miejscowość oraz lokal z dokładnie wskazanym adresem). Te konkretnie wskazane punkty (miejsca) stanowią istotny element decyzji, wyznaczając jej granice. Zatem zmiana zezwolenia zarówno w zakresie ilości lokali, jak i miejsca położenia, jest zmianą stanu faktycznego, a zarazem istotnej cechy decyzji. Miejsce lokalizacji punktu gier podlega ocenie organu udzielającego zezwolenia. Zmieniając je w trybie art. 155 K.p.a., organ zmieniłby zakres decyzji ostatecznej, doprowadzając też do obejścia przepisów ustawy o grach i zakładach wzajemnych.

32.3. Ochrona osób i mienia

W sprawach objętych podsymbodem 6045 (ochrona osób i mienia) dominowały skargi na postanowienia Komendanta Głównego Policji w przedmiocie negatywnego zaopiniowania wniosków o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, jak i zamiaru jej cofnięcia, na podstawie art. 16 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. Nr 14, poz. 740) i art. 106 § 5 K.p.a., oraz skargi na decyzje Ministra Spraw

Wewnętrznych i Administracji cofające koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia.

Oddalając skargę na postanowienie Komendanta Głównego Policji w sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 1222/07**, dotyczącej negatywnego zaopiniowania wniosku o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, realizowanych w formie bezpośredniej ochrony fizycznej, Sąd podzielił argumentację organu, iż wnioskodawca nie daje gwarancji przestrzegania przepisów prawa w sytuacji, gdy wobec jednego ze współników spółki, toczy się postępowanie karne o prowadzenie takiej działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji (orzeczenie w tej sprawie z 27 września 2007 r. nie jest prawomocne).

Oddalając nieprawomocnym wyrokiem z dnia 30 marca 2007 r. skargę na decyzję cofającą koncesję z powodu naruszenia obowiązku, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie osób i mienia (sprawa o **sygn. akt VI SA/Wa 1779/04**), skutkiem nieprowadzenia kompletnej dokumentacji, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 1998 r. w sprawie dokumentacji wymaganej przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia (Dz. U. Nr 69, poz. 458), Sąd podkreślił, iż z uwagi na znaczenie tej dokumentacji od koncesjonariusza należy wymagać przestrzegania przepisów regulujących problematykę jej prowadzenia i przechowywania. Daje temu wyraz kategorycznie sformułowany przepis ustawy, określający sankcję w postaci cofnięcia koncesji, jeżeli przedsiębiorca nie wykonuje obowiązków w tym względzie.

W podobnej przedmiotowo sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 2352/05**, oddalając skargę (wyrok z 17 stycznia 2007 r., nieprawomocny), Sąd zaznaczył, iż prawidłowo prowadzona dokumentacja działalności w zakresie ochrony osób i mienia jest gwarancją skutecznej kontroli funkcjonowania firmy ochroniarskiej, której pracownicy mają prawo stosowania w pewnych sytuacjach środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej. Dokumentacja ta umożliwia odtworzenie zdarzeń i ich uczestników, w czasie których zastosowano przymus bezpośredni lub użyto broni palnej.

32.4. Inne koncesje i zezwolenia

Odnośnie innych koncesji i zezwoleń (podsymbol 6046) można odnotować nieprawomocny wyrok z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 2295/06**, którym Sąd oddalił skargę na decyzję cofającą koncesję udzieloną na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, z uwagi na rażące naruszenie warunków koncesji przez wyrób urządzeń, podlegających koncesjonowaniu, a nie objętych koncesją, i obrót nimi. Skarżąca zakwestionowała zasadność zakwalifikowania tych urządzeń w świetle przepisów załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 3 grudnia 2001 r. w sprawie rodzajów broni i amunicji oraz wykazu wyrobów i technologii o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na których wytwarzanie lub obrót jest wymagana koncesja (Dz. U. Nr 145, poz. 1625 ze zm.), wywodząc, iż urządzenia te nabierają cech umożliwiających taką kwalifikację dopiero po łącznym spełnieniu dwóch warunków, tj. po przeprowadzeniu procesu kalibracji oraz montażu (zabudowania) w pojeździe docelowym. Sąd nie podzielił tego stanowiska, podnosząc, że proces kalibracji jest procesem wtórnym w stosunku do samego urządzenia, w związku z czym nie ma wpływu na jego działanie. Tym samym produkowane przez stronę skarżącą urządzenie i bez kalibracji jest urządzeniem, o którym mowa w ww. rozporządzeniu. Za nietrafny Sąd uznał również zarzut strony skarżącej, że dopiero po montażu w pojeździe urządzenie to jest urządzeniem, na produkcję którego potrzebna jest koncesja. Sąd podkreślił, że w zastosowanej w sprawie pozycji WT XIV ust. 13 ww. załącznika nr 2 do rozporządzenia wymieniono nie tylko urządzenia do wykrywania skażeń promieniotwórczych i chemicznych, ale także ich części składowe. Mimo że urządzenia te, przeznaczone do zamontowania na wozach bojowych, będą spełniały swoje zadania po montażu, to fakt ten nie zwalnia producentów takich urządzeń i ich części składowych (komponentów) od obowiązku posiadania stosownej koncesji.

Do ciekawszych orzeczeń należy nieprawomocny wyrok z dnia 3 października 2007 r. w sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 909/07**, w której Sąd uchylił decyzję Ministra Transportu w przedmiocie stwierdzenia przez ten organ wygaśnięcia wcześniejszej decyzji, na mocy której udzielono stronie skarżącej koncesji na budowę i eksploatację autostrady płatnej, zmienionej następnie decyzją Ministra Infrastruktury. W zaskarżonej decyzji organ podniósł, iż w dniu 21 sierpnia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie

działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.), zmieniająca m.in. przepisy ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (t. j.: Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571 ze zm.). Zdaniem organu, z przepisów tych wynika, że jeśli przed dniem wejścia w życie zmiany ustawy o autostradach (...) została wydana koncesja i zawarto umowę koncesyjną, to zachowują one ważność. W przedmiotowej sprawie natomiast zmiana koncesji nastąpiła, co prawda, w dniu 20 sierpnia 2004 r., jednakże „umowa o budowę i eksploatację autostrady” zawarta została po dniu wejścia w życie zmiany ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach (...), tj. w dniu 31 sierpnia 2004 r. Organ uznał, że ma w sprawie zastosowanie art. 72 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy z dnia 2 lipca 2004 r., w świetle którego koncesja udzielona przed dniem jej wejścia w życie na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach (...) wygasa z dniem dostosowania umowy koncesyjnej w zakresie, o którym mowa w ust. 3 tego przepisu.

Nie podzielając poglądu organu, Sąd zwrócił uwagę na fakt, iż na podstawie przepisów ustawy o autostradach (...), obowiązującej jeszcze w dniu 20 sierpnia 2004 roku, zawarcie umowy koncesyjnej mogło nastąpić w terminie 30 dni od daty, w której koncesja stała się ostateczna (art. 58 ust. 1 punkt 1 tej ustawy). Skarżąca uzyskała ... sierpnia 1997 r. zarówno decyzję „koncesyjną” (zmienioną decyzją z dnia ... sierpnia 2004 r.), jak też zawarła w dniu 31 sierpnia 2004 r. umowę o budowę i eksploatację autostrady (zmienioną następnie umową z dnia 28 lipca 2005 r.). W sytuacji zatem, gdy koncesja stała się ostateczna w dniu 20 sierpnia 2004 r., nie było przesłanek prawnych, aby uznać niedopuszczalność zawarcia umowy koncesyjnej w terminie określonym w ww. przepisie przypadającym już po wejściu w życie nowelizacji ustawy o autostradach (...). Tym samym, w ocenie Sądu, koncesja nie wygasła na skutek tego, że umowa koncesyjna nie została zawarta przed dniem 21 sierpnia 2004 r., tj. przed wejściem w życie ww. ustawy - Przepisy wprowadzające (...). W art. 72 ust. 1 tej ustawy ustawodawca zagwarantował, że koncesje udzielone przed dniem 21 sierpnia 2004 roku zachowują ważność. Sąd stwierdził także, że przedstawiona przez organ argumentacja dotycząca drugiej przesłanki, czyli wygaśnięcia koncesji z uwagi na interes społeczny, jest niewystarczająca i zaskarżona decyzja nie poddaje się kontroli z uwagi na brak rozważań organu w tym zakresie.

32.5. Pozostałe sprawy z symbolu podstawowego 604

Wśród zakończonych 3 spraw objętych podsymbolem 6047, dotyczących kwestii nadawania podmiotom gospodarki narodowej numerów REGON, na uwagę zasługuje sprawa o **sygn. akt VI SA/Wa 370/07**, w której Sąd, oddalając (nieprawomocnym wyrokiem z dnia 13 czerwca 2007 r.) skargę Starosty M. na postanowienie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w przedmiocie odmowy wpisu Skarbu Państwa do rejestru REGON i wydania Staroście zaświadczenia o numerze REGON, podkreślił, iż podlegającym wpisowi do prowadzonego przez Prezesa GUS rejestru może być wyłącznie podmiot zidentyfikowany poprzez swoją formułę prawno-organizacyjną, co oznacza możliwość określenia usytuowania i opisanego takiego podmiotu przy uwzględnieniu wszystkich wskazanych w art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 2006 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) informacji. Zdaniem Sądu, Skarb Państwa, mimo że przepisy prawa cywilnego – art. 33⁸ Kc przyznają mu osobowość prawną, jest konstrukcją jurydyczną odzwierciedlającą Państwo jako takie i w konsekwencji odmienną od konstrukcji prawnych, wyrażających konkretne, realne podmioty prawnie – organizacyjne, prowadzące określoną i zgodną z ich wolą działalność.

W sprawach z zakresu statusu zakładu pracy chronionej (podsymbol 6048) w 2007 roku zakończono 6 spraw. Dominowały skargi na decyzje Ministra Pracy i Polityki Społecznej, stwierdzające utratę statusu pracy chronionej z uwagi na niespełnienie warunków ustawowych, bądź odmawiające przyznania takiego statusu. Nie odnotowano w tej grupie spraw istotnych problemów prawnych.

Wśród spraw z podsymbolu 6049 (inne o symbolu 604), czyli skarg na akty organów administracji publicznej, dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, nieobjęte poprzednimi podsymbolami, zakończonych zostało 13 różnorodnych spraw.

W sprawie o **sygn. akt VI SA/Wa 1513/07** nieprawomocnym wyrokiem z dnia 30 października 2007 r. Sąd uchylił decyzję Ministra Gospodarki, wydaną na podstawie art. 104 K.p.a. i art. 19 ust 4 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t. j.: Dz. U. z 2007 r., Nr 42, poz. 274), odmawiającą zmiany zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie

specjalnej strefy ekonomicznej. Skarżąca wystąpiła do Ministra Gospodarki z wnioskiem o dodanie w treści zezwolenia, w części dotyczącej rodzaju działalności zapisu, że wykonywanie usług u klienta rozumiane jest jako prowadzenie działalności na terenie specjalnej strefy ekonomicznej i nie stanowi naruszenia warunków prowadzenia działalności, zgodnie z zezwoleniem. Uzasadniła swój wniosek specyfiką prowadzonej działalności gospodarczej, która ze względów technologicznych musi być wykonywana poza granicami strefy ekonomicznej. Sąd, uwzględniając skargę, podzielił tę argumentację, uznając, iż organ nie przeprowadził analizy charakteru działalności skarżącej spółki, w tym charakteru usług, których dotyczył wniosek i nie ustalił między innymi, czy istnieje możliwość wydzielenia czynności wykonywanych na terenie strefy i poza nią. Zaskarżona decyzja ograniczała się do stwierdzenia, że jedynie dochody z działalności objętej zezwoleniem i prowadzonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej są zwolnione od podatku dochodowego, podczas gdy taka konstatacja organu nie może być uznana za rozpoznanie indywidualnej sprawy.